

dell'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverate dai relativi organi di controllo.

Nel frattempo, gli enti di ricerca, ove lo hanno ritenuto utile, hanno continuato a presentare richieste di autorizzazioni a bandire tenendo conto delle risorse assunzionali degli anni 2010 (100% del *turn-over*) e 2011 (20% del *turn-over*), non conteggiando le risorse assunzionali relative al 2012 ed effettuando le stime relative agli anni 2010 e 2011 secondo i criteri indicati nelle circolari del Dipartimento della funzione pubblica del 27 gennaio 2009, n. 3851, per quanto riguarda l'anno 2010, e del 18 ottobre 2010, n. 46078, per quanto concerne il 2011, adeguandoli alle specificità di settore.

Università

Il comparto delle Università è un ulteriore categoria di amministrazioni per le quali il legislatore ha sempre prestato particolare favore in relazione al rilievo della funzione espletata. Anche in questa occasione, esso non è risultato inciso da alcuna modifica del relativo regime assunzionale per le finalità della finanza pubblica. Rimane perciò fermo il quadro normativo già delineato dall'art. 66, comma 13, del d.l. 112/2008 secondo cui le Università statali, per il triennio 2009-2011, fermi restando i limiti di cui all'art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Ciascuna università è chiamata, inoltre, a destinare tale somma per una quota non inferiore al 60% all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10% all'assunzione di professori ordinari.

In aggiunta, essendo stato rimosso dal decreto-legge 10 novembre 2008, n.180, non è previsto alcun vincolo numerico delle unità cessate nell'anno precedente quale parametro al quale fare riferimento per le assunzioni di personale. Nel corso dei lavori parlamentari di conversione del d.l. 180/2008, come emerge dal Resoconto sommario n. 87, del 26 novembre 2008, la Commissione bilancio del Senato *“esprime, per quanto di propria competenza, parere di nulla osta sul testo nel presupposto che in relazione alle procedure di cui all'art. 1, comma 3, con riguardo al mancato riferimento al numero dei cessati, siano definite a cura del ministero dell'Istruzione, università e ricerca d'intesa con il Ministero dell'Economia e finanze specifiche modalità applicative allo scopo di evitare che, a fronte di cessazioni di personale in possesso di retribuzioni unitarie condizionate da un consistente maturato economico, si tenga esclusivamente*

conto della retribuzione iniziale dei nuovi assunti, trascurando le prevedibili dinamiche retributive”.

In ogni caso, il regime assunzionale previsto per le Università conferma i limiti che attengono alla spesa del personale. Infatti, in proposito, è necessario tenere conto del vincolo previsto dall'art. 1, comma 105, della l. 311/2004, che a sua volta rinvia all'art. 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n.449, secondo cui il livello massimo di spesa per il personale di ruolo delle Università statali non può eccedere il 90 % del Fondo di finanziamento ordinario. Inoltre, la percentuale massima del 50% del *turn-over* può essere applicata solo dalle Università che rispettano il vincolo del tetto di spesa del personale e può diminuire in ragione del medesimo obbligo.

La descrizione del regime assunzionale delle Università si completa, infine, con la nominata previsione di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. 180/2008 in base alla quale il mancato rispetto del tetto di spesa del personale, rilevato al 31 dicembre di ciascun anno, determina il divieto di procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, nonché di assumere personale.

Anche per le Università valgono i principi già espressi per quanto riguarda la mobilità e le categorie protette. Le assunzioni non seguono la procedura autorizzatoria prevista per le amministrazioni di cui ai precedenti punti.

Enti del Servizio Sanitario Nazionale

Il regime assunzionale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale rimane confermato secondo quanto previsto dall'art. 2, commi 71 e seguenti, della l. 191/2009 (legge finanziaria 2010), non essendo stato interessato da alcun intervento della manovra estiva 2010.

Anche nel triennio 2010-2012, il relativo impianto rimane quello fissato dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n.296) che prevedeva che gli enti del Servizio Sanitario Regionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, non superassero per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%.

In tal senso, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale possono effettuare assunzioni nel rispetto del suddetto limite di spesa nonché degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia. In particolare, tali enti sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non

superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

I criteri di calcolo della spesa di personale sono definiti nel senso che per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, il calcolo va fatto al netto delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'art. 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.502.

A tali vincoli, si aggiungono ulteriori impegni di razionalizzazione dell'organizzazione, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni, attraverso la predisposizione di un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale, con conseguente ridimensionamento dei pertinenti fondi della contrattazione integrativa, mediante definizione di parametri standard per l'individuazione delle strutture semplici e complesse, nonché delle posizioni organizzative e di coordinamento, rispettivamente, delle arce della dirigenza e del personale del comparto del Servizio Sanitario Nazionale, nel rispetto delle disponibilità dei fondi per il finanziamento della contrattazione.

Autonomie regionali e locali

Significativi interventi da parte del d.l. 78/2010 hanno interessato, in materia di assunzioni, le autonomie regionali e locali.

L'art. 14, commi 7 e seguenti, è intervenuto modificando il comma 557 dell'art. 1 della l. 296/2006 ed aggiungendo ad esso altri due commi importanti, ovvero il comma 557-bis e il 557-ter. Questi tre commi vanno a delineare in maniera più dettagliata, ma non per questo compiuta, il sistema della spesa di personale di questi enti definendo i vincoli, gli obiettivi da perseguire ed i criteri di calcolo della spesa.

Al fine di definire tale quadro, quanto meno per gli enti sottoposti al Patto di stabilità, le nuove disposizioni devono essere integrate con le modifiche apportate al relativo regime delle assunzioni di questi enti previsto all'art. 76 del d.l. 112/2008.

Per quanto riguarda al contrario gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, il riferimento va tanto all'art. 76 del d.l. 112/2008, quanto all'art. 1, comma 562, della l. 296 del 2006. Per quanto riguarda il lavoro flessibile si richiamano poi le disposizioni dell'art. 6, comma 7, e dell'art. 9, comma 28, contenute nel d.l. 78/2010.

In particolare, il nuovo quadro normativo ha chiarito che il concetto di spesa del personale deve essere calcolato al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali e che costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

E' rimasto fermo, quindi, con la manovra, l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente. Tale riduzione va realizzata garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ad ambiti prioritari di intervento chiaramente definiti:

- riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile. Su questo fronte si richiama l'attenzione sul nuovo vincolo, che si è aggiunto a quello generale di riduzione delle spese di personale, e che si sostanzia nell'obbligo di ridurre le percentuali di incidenza delle spese di personale rispetto alle spese correnti. Per quanto riguarda il lavoro flessibile, per le regioni e le province autonome è stato introdotto un ulteriore vincolo, che è quello di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010. Detta norma prevede che, a decorrere dall'anno 2011, alcune amministrazioni centrali, fermo quanto previsto dagli artt. 7, comma 6, e 36 del d.lgs. 165/2001, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le stesse amministrazioni, la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non può essere superiore al tetto del 50% calcolato su quanto speso per le rispettive finalità nell'anno 2009. Costituendo tali disposizioni principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province

autonome e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ne deriva che questi ulteriori vincoli operano anche per le Regioni;

- razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici. È chiaro l'intento di realizzare assetti organizzativi che garantiscano l'aggregazione delle funzioni secondo criteri omogenei e che orientino le strutture allo svolgimento delle attività principali, piuttosto che di quelle di supporto. La riduzione degli uffici dirigenziali rappresenta un criterio di contenimento della spesa in relazione ai costi connessi con il funzionamento di uffici distinti piuttosto che unificati;
- contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. Si osservino in proposito le disposizioni contenute dell'art. 9 del d.l. 78/2010, quali ad esempio quelle che per il triennio 2011-2013 congelano il trattamento economico complessivo del singolo a quanto spettante come trattamento ordinario nell'anno 2010, oppure quelle che sanciscono che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Con riferimento al nuovo comma 557-ter, aggiunto all'art. 1 della l. 296/2006, è, poi, importante evidenziare come il legislatore abbia fornito un chiarimento importante relativo al caso di mancato rispetto del vincolo di riduzione previsto dal comma 557, cui consegue il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione ed incluso il divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione stessa.

La effettività della disposizione di divieto ad assumere rimasta confermata, nella sua portata, anche per gli enti che non rispettino il Patto di stabilità interno ovvero per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, anche se, in tale ultimo caso, il divieto è meno rigido in quanto riguarda le assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ma non comprende gli ulteriori divieti sopra richiamati.

In conclusione, in seguito agli effetti della manovra, tutti gli enti che hanno un'incidenza delle spese di personale inferiore al 40% delle spese correnti, senza graduazioni di sorta rispetto al valore, possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La operatività della disciplina menzionata è risultata operativa fin dal 2010, ad eccezione della disposizione sul *turn-over* che si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Infine, con riferimento alla materia delle assunzioni degli enti locali non sottoposti al Patto (Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, Comunità montane e Unioni di Comuni), il regime assunzionale in vigore si caratterizza per avere una natura mista basata sulla spesa del personale, da una parte, e sul *turn-over* dall'altro.

In particolare l'art. 1, comma 562, della l. 296/2006 ha previsto per questi enti che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Fermo restando detto limite, le assunzioni di personale possono essere effettuate nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

La legge finanziaria 2008 aveva integrato la predetta disposizione (art. 3, comma 121, della l. 244/2007) stabilendo che si può derogare ai predetti limiti per ragioni analiticamente motivate agli organi di revisione contabile degli enti locali e da questi accertate in sede di presentazione dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale. Le possibilità di deroga non sono più oggi consentite in quanto l'art. 14, comma 10, del d.l. 78/2010 le ha soppresse.

4.1.1 La proroga delle graduatorie vigenti e le modalità del relativo utilizzo

La proroga della vigenza delle graduatorie di concorsi pubblici per le amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni.

L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni ed approvate successivamente al 30 settembre 2003 era fissata al 31 dicembre 2010 dall'articolo 17, comma 19, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, di proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie,

convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha spostato tale termine di scadenza delle graduatorie al 31 marzo 2011.

La proroga della vigenza si riferisce solo alle graduatorie relative a concorsi pubblici. Non sono state interessate dalla norma le graduatorie relative a concorsi riservati o a procedure verticali. E' rimasto fermo, tra l'altro, per quanto attiene alle procedure verticali, il disposto di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che al comma 1, prevede che: "*Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.*" In tal senso, non è più possibile ricorrere allo scorrimento di graduatorie relative ad idonei delle progressioni verticali già a decorrere dal 1° gennaio 2010.

Le graduatorie in questione, inoltre, riguardano soltanto le procedure concorsuali a tempo indeterminato, rimanendo vigenti le scadenze ordinarie previste dalla normativa vigente per quanto riguarda il tempo determinato.

Per quanto riguarda le amministrazioni che possono avvalersi della proroga, l'ordinamento prevede un regime di vigenza puntuale per le graduatorie. In particolare, l'articolo 35, comma 5-ter, del d.lgs. 165/2001, stabilisce che "Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali."; lo stesso termine di tre anni risulta fissato dall'art. 91, comma 4, del d.lgs. 267/2000.

La previsione di una vigenza temporale limitata delle graduatorie risponde a molteplici finalità: certezza del diritto, imparzialità, trasparenza, utilizzo delle graduatorie per un arco temporale coerente con il contesto dell'ordinamento giuridico su cui si è fondata la selezione.

La previsione di una proroga della vigenza delle graduatorie è da intendere, dunque, come norma di deroga ed in quanto tale circoscritta nell'ambito ristretto ed in ragione della causale specifica voluti dal legislatore.

Questa precisazione è necessaria per sottolineare che la disposizione in parola è rivolta esclusivamente "alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni" trovando proprio nella predetta limitazione, che di fatto rende non utilizzabile le graduatorie, la giustificazione di una deroga al regime ordinario. La limitazione alle assunzioni può nascere tanto da una disciplina assunzionale ordinaria che limita il *turn-over*, quanto da una disciplina sanzionatoria legata a mancati adempimenti da parte delle amministrazioni: è possibile applicare la deroga in entrambi i casi.

In relazione agli ulteriori e più stringenti vincoli introdotti dal d.l. 78/2010, le amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni sono pressoché tutte: le amministrazioni dello Stato, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, tutte le Agenzie, le Regioni, le Province, i Comuni, le Università, le Camere di commercio, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, compresi gli enti di ricerca, inseriti nell'elenco ISTAT.

Non sono sottoposti a vincoli assunzionali esclusivamente il Comparto Scuola e le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM), i segretari provinciali e comunali. Per quanto riguarda gli enti pubblici regionali e locali il regime, come sopra evidenziato, è fissato dai rispettivi ordinamenti. Analogamente avviene per le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, tenuto conto che il regime ordinario non prevede vincoli, salvo eventuali indicazioni prescritte dalla Regione o i vincoli che derivano dai piani di rientro.

In considerazione di quanto osservato, le amministrazioni che non hanno vincoli non possono avvalersi della proroga della vigenza delle graduatorie ed in ogni caso i suddetti principi valgono soltanto per le graduatorie "approvate successivamente al 30 settembre 2003". Deriva da ciò che tutte le graduatorie precedenti hanno ormai cessato la loro efficacia e non possono essere più utilizzate.

In merito all'utilizzo delle graduatorie di idonei, mediante scorrimento, la giurisprudenza costante ritiene che, pur in presenza di proroghe delle stesse, la posizione vantata dal soggetto risultato idoneo, a seguito dell'espletamento di un pubblico concorso, non ha natura e consistenza di un diritto soggettivo laddove l'amministrazione intenda coprire il posto in pianta organica, ma di mera aspettativa (C.d.S sez. V - 1° ottobre 2010, C.d.S sez. IV - 27 luglio 2010, n. 4910), essendo il c.d. "scorrimento" una facoltà, espressione del potere discrezionale, e non un obbligo dell'amministrazione, che può anche decidere di bandire un nuovo concorso.

In merito all'utilizzazione di graduatorie si ricorda l'art. 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 che rinviava ad un regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione di modalità e i criteri con i quali le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione. Tuttavia con l'articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, è stato previsto che, in attesa dell'emanazione di tale regolamento, le medesime amministrazioni pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni prescritte in materia di assunzioni,

possono utilizzare le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.

L'ulteriore proroga apportata con il DPCM 28 marzo 2011

A fronte del permanere delle limitazioni delle assunzioni sopra evidenziate e nonostante la proroga al 31 marzo 2011 operata con il d.l. 225/2010, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 2011 è stato ritenuto opportuno ed utile procedere ad una ulteriore proroga della efficacia di alcune delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette alle predette limitazioni, ed approvate successivamente al 30 settembre 2003.

Ciò in considerazione del fatto che i numerosi e complessi adempimenti previsti dalla normativa vigente in tema di riassetto organizzativi, riduzione delle dotazioni organiche, riforma del lavoro pubblico non hanno consentito alle amministrazioni interessate di provvedere nei tempi programmati alle assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti e con i vincoli della disciplina in materia. Di fatto alcune amministrazioni si sono trovate nella difficoltà di dare corso alle assunzioni autorizzate in quanto alcuni dei relativi provvedimenti di autorizzazione ad assumere avevano definito il loro corso in tempi recenti senza che le amministrazioni avessero ancora potuto darvi attuazione. Altri provvedimenti di autorizzazione, inoltre, risultavano ancora in itinere, non essendo ancora formalizzati in un atto definito.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in parola, dunque, anche per far fronte alle pressanti richieste da parte delle amministrazioni interessate, ma relativamente ad un numero chiuso di procedure assunzionali, si è provveduto a definire il 31 dicembre 2011 come ulteriore termine di efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni ed approvate successivamente al 30 settembre 2003.

Gli effetti del provvedimento di proroga 2010 sul termine di scadenza previsto dall'articolo 2, comma 100, della legge 24 dicembre 2007, n. 244

L'articolo 1 del citato d.l. 225/2010 ha prorogato, tra l'altro, anche il termine di scadenza previsto dall'articolo 2, comma 100, l. 244/2007.

Tale norma estendeva il beneficio - previsto dalla legge 9 marzo 1971, n. 98 - dell'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, con inquadramento anche in soprannumero in quanto occorresse, nei ruoli organici del personale delle amministrazioni dello Stato al personale civile

che, prestando servizio continuativo per almeno un anno alla data del 31 dicembre 2006, fosse stato licenziato in conseguenza di provvedimenti di soppressione o riorganizzazione delle basi militari degli organismi operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica ed adottati entro tale data. Ai fini delle assunzioni, la norma istituita, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, uno specifico fondo con una dotazione di 7,250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008.

L'intervento di aggiornamento operato, pur lasciando inalterati il regime giuridico del beneficio, i requisiti di ammissibilità ed i limiti di spesa previsti, al netto degli importi già utilizzati per le assunzioni degli ex dipendenti della Base militare di La Maddalena, sposta al 31 marzo 2011 il termine ultimo entro il quale possa essere avvenuto il licenziamento da una base NATO, sempre in conseguenza di un provvedimento di soppressione o riorganizzazione della stessa, affinché il personale interessato possa chiedere di essere inquadrato nei ruoli di una amministrazione dello Stato in applicazione della citata l. 98/1971.

In relazione a quanto sopra, le amministrazioni statali saranno chiamate a valutare una disponibilità di massima all'assunzione di dette unità di personale, in relazione ai rispettivi fabbisogni, tenuto conto di sedi periferiche viciniori alle località ove hanno sede le basi NATO interessate dai processi di riorganizzazione sopra indicati, in particolare Catania (Sigonella), Napoli e Verona.

Ciò anche in considerazione del fatto che dette assunzioni non devono essere computate nell'ambito del budget assunzionale ordinario, ma sono finanziate dal fondo previsto dall'articolo 2, comma 100, della l. 244/2007.

4.1.2 Specificità e deroghe introdotte nel nuovo regime assunzionale

Le innovazioni al regime del trattenimento in servizio e l'equiparazione delle riammissioni a nuova assunzione

Per quanto riguarda l'istituto del trattenimento in servizio, l'art. 9, comma 31, del d.l. 78/2010 stabilisce che "al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni" a decorrere dal 31 maggio 2010, "fermo il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da 7 a 10 dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del

personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie; le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio."

Ne deriva, in proposito che:

- il trattenimento in servizio dal 65° al 67° anno di età viene equiparato, in termini finanziari, ad una nuova assunzione e va, pertanto, gestito nei limiti del *turn-over*, intesi sia sotto l'aspetto della percentuale di assunzioni possibili in relazione alle unità cessate, sia rispetto alla percentuale di utilizzo delle economie derivanti dalle cessazioni stesse che va a costituire l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili;
- è fatta salva la disciplina ordinamentale che dà facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi;
- sono confermati i vincoli temporali di presentazione della domanda di trattenimento. Essa va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. Il rispetto dei tempi prescritti assume, oggi, particolare rilevanza in quanto può consentire all'amministrazione procedente di operare una programmazione più puntuale del fabbisogno e di attivare le procedure autorizzatorie necessarie;
- il trattenimento in servizio è sottoposto ad autorizzazione ad assumere come ordinariamente previsto dal regime vigente (art. 35, comma 4, d.lgs. 165/2001). Non si rinvengono nella disposizione margini che possano consentire deroghe. Ne scaturisce che le amministrazioni dovranno, come detto, favorire un puntuale rispetto della tempistica prescritta dalla disciplina dettata per l'istituto giuridico trattato. Per questa fattispecie potranno essere adottati appositi provvedimenti;
- ai fini del calcolo della spesa, il costo relativo ad un dipendente trattenuto andrà computato in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dal trattenimento (trattamento economico fondamentale ed accessorio); il dipendente trattenuto potrà essere considerato cessato dal servizio solo una volta e precisamente all'atto dell'estinzione del rapporto di lavoro;
- la normativa illustrata sul trattenimento in servizio si applica al personale dirigenziale ed al personale non dirigenziale; non vi sono distinzioni tra personale in regime pubblicistico e personale contrattualizzato in regime privatistico.

Il nuovo regime esclude dall'ambito di applicazione i trattenimenti in servizio previsti dall'art. 16, comma 1 *bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e, in via transitoria, limitatamente agli anni 2011 e 2012, i capi di rappresentanza diplomatica nominati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del richiamato decreto.

Anche le riammissioni in servizio, nel rispetto della normativa vigente, sono equiparate a nuova assunzione.

Lo speciale regime assunzionale previsto per gli enti di nuova istituzione e di piccola dimensione

Una speciale disciplina in tema di assunzioni è stata prevista dall'art. 9, comma 36, del d.l. 78/2010 per gli enti di nuova istituzione, in considerazione del fatto che gli stessi non possono, di fatto, contare sul *turn-over* del personale in servizio. Al fine di individuare l'ambito soggettivo della norma, deve essere considerato che la nuova istituzione va intesa in senso assoluto come nuovo ingresso dell'ente nell'ordinamento giuridico, non rilevando, ai fini dell'applicazione del regime speciale, il nuovo ente che deriva da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi. In quest'ultimo caso avremmo, infatti, per l'ente derivato una disciplina delle assunzioni rientrante in quella ordinaria.

L'attenzione del legislatore è limitata al quinquennio decorrente dall'istituzione del nuovo ente. Pertanto, per gli enti la cui istituzione è risalente in epoca anteriore al quinquennio, il regime delle assunzioni è riconducibile alla disciplina ordinaria.

Nello specifico, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, gli enti di nuova istituzione possono effettuare assunzioni nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque, nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. Come per tutte le assunzioni, anche in questo caso le stesse possono avvenire solo previo esperimento delle procedure di mobilità.

Dal punto di vista operativo, gli enti potranno beneficiare della norma speciale attraverso la predisposizione di appositi piani annuali di assunzioni, da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'Economia e delle finanze. Tali piani annuali, un a volta approvati, sostituiranno le procedure autorizzatorie eventualmente previste.

La nuova norma ha l'evidente obiettivo di impedire che la restrittività dei vincoli assunzionali imposti possa produrre effetti penalizzanti nei confronti dell'efficienza e della efficacia gestionale di quegli enti che in relazione alla propria recente istituzione non posseggono ancora numeri sufficienti ad assicurare le misure di *turn-over* previste.

Una ulteriore noma speciale, introdotta dall'articolo 9, comma 11, del d.l. 78/2010, riguarda, infine, gli enti per i quali, generalmente a causa della loro piccola dimensione, le assunzioni effettuabili in riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, riferite a ciascun anno, siano inferiori all'unità. Per questi enti le quote non utilizzate potranno essere cumulate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità.

4.1.3 I dati relativi alle amministrazioni centrali

Le autorizzazioni concesse

Nel corso del 2010 sono state complessivamente concesse alle amministrazioni n. 1.211 autorizzazioni a bandire e n. 42.777 autorizzazioni ad assumere.

Per quanto riguarda le autorizzazioni a bandire, rilasciate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2010, le autorizzazioni hanno riguardato per n. 264 unità i Ministeri, n. 542 unità le Agenzie e n. 408 i rimanenti enti.

Per quanto riguarda le autorizzazione complessivamente rilasciate ad assumere, le unità autorizzate sono state n. 234 presso gli organi centrali dello Stato, n. 35.095 presso i Ministeri, n. 6.811 presso i corpi di sicurezza, n. 207 presso le Agenzie, n. 541 presso gli enti pubblici non economici.

Le autorizzazioni ad assumere rilasciate ai Ministeri scontano n. 33.495 autorizzazioni al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca comprensive anche del personale docente e non docente della scuola.

La distribuzione della autorizzazioni a bandire

Tabella 2 – Autorizzazioni a bandire – anno 2010

AUTORIZZAZIONI A BANDIRE ANNO 2010													
PROVVEDIMENTO	MINISTERI						AGENZIE				ENTI		TOTALE
	INTERNO	GIUSTIZIA - DAP	MEF	POLITICHE AGRICOLE RUOLO AGRIC.	POLITICHE AGRICOLE I.C.Q.	SALUTE	AGENZIA ENTRATE	AGENZIA DOGANE	AIFA	AGEA	INPS	ISS	
DPCM 30/11/2010	95	18	100	6	8	37	310	50	179	3	299	106	1211
TOTALE	95	18	100	6	8	37	310	50	179	3	299	106	1211

*La distribuzione delle autorizzazioni ad assumere***Tabella 3** – Autorizzazioni ad assumere – anno 2010 (compresi i part-time, le progressioni verticali e le autorizzazioni del personale della scuola)

PROVVEDIMENTO	UNITA' AUTORIZZATE					TOTALE
	ORGANI CENTRALI DELLO STATO	MINISTERI	CORPI DI SICUREZZA	AGENZIE	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	
DPR 17/11/2010	0	16.670	0	0	0	16.670
DPCM 03/12/2010	3	0	0	0	0	3
DPCM 03/12/2010	0	0	2.968	0	0	2.968
DPCM 21/09/2010	0	0	3.843	0	0	3.843
DPCM 15/07/2010	170	633	0	10	12	825
DPCM 18/3/2010	57	1.058	0	197	418	1.730
DPCM 18/03/2010	4	0	0	0	0	4
DPCM 03/02/2010	0	17	0	0	0	17
DPR 01/02/2010	0	16.717	0	0	0	16.717
T O T A L E	234	35.095	6.811	207	541	42.777

Tabella 4 – Unità autorizzate (Organi centrali dello Stato)

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate				
	ORGANI CENTRALI DELLO STATO				
	CORTE DEI CONTI	CONSIGLIO DI STATO	AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	P C M	TOTALE
DPR 17/11/2010					0
DPCM 03/12/2010		3			3
DPCM 03/12/2010					0
DPCM 21/09/2010					0
DPCM 15/07/2010	167	3			170
DPCM 18/3/2010	8	1	13	35	57
DPCM 18/03/2010	2	2			4
DPCM 03/02/2010					0
DPR 01/02/2010					0
T O T A L E	177	9	13	35	234

Tabella 5 - Unità autorizzate (Ministeri)

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate															TOTALE	
	M I N I S T E R I																
	AFFARI ESTERI	INTERNO	GIUSTIZIA - ARCH. NOTARILI	GIUSTIZIA - DOG	GIUSTIZIA - DAP	GIUSTIZIA - MINORILE	DIFESA	M E F	SVILUPPO ECONOMICO	POLITICHE AGRICOLE RUOLO AGRICOLTURA	POLITICHE AGRICOLE - I.C.Q.	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	LAVORO	SALUTE	M I U R		BENI CULTURALI
DPR 17/11/2010															16.670		16.670
DPCM 03/12/2010																	0
DPCM 03/12/2010																	0
DPCM 21/09/2010																	0
DPCM 15/07/2010	2												9	72	550		633
DPCM 18//3/2010		33	1	99	12	2	83	114	10	3	2	97	16	7	36	543	1.058
DPCM 18/03/2010																	0
DPCM 03/02/2010	17																17
DPR 01/02/2010															16.717		16717
TOTALE	19	33	1	99	12	2	83	114	10	3	2	97	16	16	33.495	1.093	35.095

Tabella 6 - Unità autorizzate (Corpi di Sicurezza)

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate						TOTALE
	CORPI DI SICUREZZA						
	CARABINIERI	POLIZIA	FINANZA	FORESTALE	PENITENZIARIA	VIGILI DEL FUOCO	
DPR 17/11/2010							0
DPCM 03/12/2010							0
DPCM 03/12/2010			1.244	269	760	695	2.968
DPCM 21/09/2010	1.810	2.033					3.843
DPCM 15/07/2010							0
DPCM 18//3/2010							0
DPCM 18/03/2010							0
DPCM 03/02/2010							0
DPR 01/02/2010							0
T O T A L E	1.810	2.033	1.244	269	760	695	6.811

Tabella 7- Unità autorizzate (Agenzie)

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate				
	<i>A G E N Z I E</i>				
	AGENZIA ENTRATE	AGENZIA TERRITORIO	AGENZIA DOGANE	A G E A	TOTALE
DPR 17/11/2010					0
DPCM 03/12/2010					0
DPCM 03/12/2010					0
DPCM 21/09/2010					0
DPCM 15/07/2010	10				10
DPCM 18/3/2010	126	32	31	8	197
DPCM 18/03/2010					0
DPCM 03/02/2010					0
DPR 01/02/2010					0
T O T A L E	136	32	31	8	207

Tabella 8 - Unità autorizzate (Enti pubblici non economici)

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate													
	<i>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</i>													
	INAIL	INPS	INPDAP	IPOST	ENAC	IPSEMA	ENPALS	UNIRE	ACCADEMIA LINCEI	CRI	ENIT	ICE	PARCO DEL POLLINO	TOTALE
DPR 17/11/2010														0
DPCM 03/12/2010														0
DPCM 03/12/2010														0
DPCM 21/09/2010														0
DPCM 15/07/2010	7		5											12
DPCM 18/3/2010	47	179	143	1	4	1	1	1	2	33	1	4	1	418
DPCM 18/03/2010														0
DPCM 03/02/2010														0
DPR 01/02/2010														0
T O T A L E	54	179	148	1	4	1	1	1	2	33	1	4	1	430