

# **Online la nuova raccolta di pareri del Dipartimento della Funzione Pubblica**

Sul portale del Dipartimento della Funzione pubblica sono disponibili i pareri in chiaro dei competenti Uffici del Dipartimento stesso. L'obiettivo è rendere facilmente accessibili gli orientamenti applicativi alle amministrazioni, con particolare riguardo alle norme che disciplinano il pubblico impiego. In special modo, si intende chiarire la corretta interpretazione e portata degli istituti che potrebbero comportare una certa difficoltà pratica per le amministrazioni pubbliche.

La banca dati è sottoposta a un periodico rinnovamento, così da fornire un apparato legislativo aggiornato e in linea con l'evoluzione delle varie discipline.

[\*\*VAI AL PORTALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA\*\*](#)

---

**Manovra, nei collegati  
deleghe per smart working  
nella PA e riforma Enti  
locali**

Fonte: **Sole 24 Ore**

di MARCO ROGARI e GIANNI TROVATI (dal *Sole 24 Ore*)

**La riforma del fisco viaggerà su una doppia delega: perché accanto a quella dedicata ad aliquote e basi imponibili il governo ha intenzione di presentarne un'altra riservata alle nuove regole della giustizia tributaria.** Il tema fiscale domina ovviamente il panorama dei collegati alla manovra, cioè le riforme che il governo intende instradare sulla corsia preferenziale della sessione di bilancio. Ma il quadro disegnato dalla **Nadef** è ricchissimo, e quest'anno prevede ben 22 collegati: in un programma a tutto campo che spazia dagli ammortizzatori sociali al salario minimo, su cui continuano a piovere le critiche di Confindustria, dallo smart working nella PA e al nuovo Testo Unico degli Enti Locali. Nel lungo elenco non ha però trovato spazio la delega sulla riforma delle pensioni: che in ogni caso dovrà impegnare il governo sia per evitare lo scalone in arrivo a 2021, con il tramonto di «Quota 100» confermato nelle scorse settimane dal premier Conte, sia per rispondere alle Raccomandazioni Paese della Commissione Ue che sono parte integrante dei criteri d'esame per il Recovery Plan.

**Ci vorrà comunque ancora tempo per vedere attuato il nuovo fisco.** La riforma si svilupperà «nel prossimo triennio», spiega il ministro dell'Economia Gualtieri nell'introduzione alla Nadef. E prima di tutto il Governo dovrà decidere se il nuovo assetto somiglierà al modello tedesco, gradito al ministero dell'Economia, o sarà disegnato partendo dal nuovo sistema di aliquote su cui punta una parte della maggioranza. Al netto del rifinanziamento del taglio del cuneo, che scatterà con la legge di bilancio. Sulle pensioni, a parlare esplicitamente di ricorso alla delega per regolare a inizio 2022 il «dopo-Quota 100» era stata la ministra del Lavoro, Nunzia Catalfo, in un uno dei primi round con i sindacati sulla riorganizzazione del sistema pensionistico. La scelta di non inserire il tema tra quelli investiti dall'ondata di

collegati potrebbe essere dovuta ai lavori ancora in corso nella maggioranza tra le forze che, come i Cinque stelle e Leu, spingono per un intervento che garantisca a un'ampia fascia di lavoratori flessibilità in un'uscita e preveda tutele per i giovani, con costi però non trascurabili, e chi guarda invece alla sostenibilità finanziaria. La scelta non potrà però essere rinviata a lungo.

**In ogni caso la lunga lista citata dalla Nadev include interventi inquadrabili nelle linee guida del Recovery plan, come il riordino della normativa ambientale e la promozione della Green economy.** Tra i progetti cari al Ministero del Lavoro c'è il salario minimo e la riforma della rappresentanza sindacale. Ampio il pacchetto di collegati con ricaduta sulla vita delle imprese: dalla revisione organica degli incentivi allo statuto dei diritti dell'imprenditore e al riordino di start up e Pmi innovative. Un lungo serpentone destinato però a faticare nelle sabbie mobili parlamentari.

---

## **In netto calo i procedimenti disciplinari nella PA**

Il Ministero Funzione Pubblica ha reso noti i dati relativi ai provvedimenti disciplinari presi nei confronti dei dipendenti nei primi 8 mesi di quest'anno.

In questo periodo le pubbliche amministrazioni hanno trasmesso **4395 comunicazioni di avvio di procedimento per azione disciplinare a carico dei dipendenti.** Di essi, fino al 31 agosto, 2334 sono stati conclusi, 1354 sono ancora in corso e 707 sono sospesi per procedimento giudiziario.

**Dei 2334 conclusi, 608 hanno dato luogo all'irrogazione di**

**sanzioni gravi con 97 licenziamenti e 511 sospensioni dal servizio.** Inoltre, 21 procedimenti sono stati avviati per falsa attestazione della presenza in servizio (cosiddetti “furbetti del cartellino”).

Questi numeri sono nettamente inferiori rispetto all’analogo periodo del 2019. Basti dire che i procedimenti avviati sono **diminuiti del 48,6%**, che i procedimenti sospesi per procedimento giudiziario hanno subito un **-64,4%** e che i procedimenti conclusi sono calati **-46,6%**.

L’azione disciplinare non si è mai arrestata, nemmeno durante il periodo del “lockdown”. Tuttavia, l’emergenza epidemiologica ha inevitabilmente influito sui dati: nei primi otto mesi del 2020 abbiamo avuto il 48,6% in meno di procedimenti disciplinari rispetto allo stesso periodo del 2019. Le azioni per falsa attestazione della presenza sono invece diminuite dell’80,9%.

[ProcedimentiDisciplinari2020\\_2quadr](#)

---

## **Province: linee guida UPI per il lavoro agile**

Con il riavvio delle attività produttive e dell’anno scolastico, le Province si trovano nella necessità di **riorganizzare le loro strutture amministrative per consentire il rientro al lavoro in sicurezza del personale.**

Attraverso tale documento, l’UPI (Unione delle Province d’Italia) fornisce alcune **indicazioni con l’obiettivo di favorire il rientro in servizio della maggior parte del personale e far fronte alle esigenze di rapida ripresa delle**

**attività e di rilancio degli investimenti locali** (in particolare sulle scuole e sulle strade), anche in considerazione delle manifeste carenze di risorse umane più volte manifestate dagli enti in questi anni a causa del blocco protratto delle assunzioni, dei pensionamenti e dei trasferimenti di dirigenti e dipendenti derivanti dal d.l. 95/2012 e dalla legge 190/2014

[“Linee di indirizzo per l’applicazione del lavoro agile nelle Province”](#)

---

## **Enti Locali: l’utilizzo delle graduatorie concorsuali**

*(Estratto da La Gazzetta degli Enti Locali 4/9/2020)*

Le graduatorie concorsuali degli Enti locali continuano ad avere una validità triennale e possono essere utilizzate quelle delle altre amministrazioni, anche sulla base di intese raggiunte dopo la conclusione del concorso, ma sempre nel rispetto dell’ordine delle graduatorie e sulla base di criteri predeterminati dalla stessa amministrazione attraverso una specifica previsione regolamentare. La scelta tra la indizione di un concorso e lo scorrimento della graduatoria di un altro ente appartiene alla sfera della discrezionalità dell’ente, mentre se siamo in presenza della graduatoria di uno stesso ente dobbiamo considerare che permane una preferenza legislativa per lo scorrimento, preferenza che può essere superata solamente sulla base di una adeguata motivazione. Gli enti che intendono scorrere le graduatorie di altre amministrazioni devono verificare la validità della stessa e che i posti siano tra loro equivalenti.

## **Le graduatorie di altri enti e la validità triennale**

Utili indicazioni sulla utilizzazione delle graduatorie di altri enti e sulla validità triennale delle graduatorie delle amministrazioni locali sono contenute nella [deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Sardegna n. 85/2020](#). La deliberazione, in primo luogo, sottolinea che la scelta “relativa all’an della copertura del posto vacante ha contenuto ampiamente discrezionale, essendo riconducibile ad una scelta organizzativa di esclusiva pertinenza dell’Ente”. Nella scelta invece del “quomodo dell’assunzione (che in linea di massima approssimazione si snoda attraverso l’alternativo ricorso all’istituto della mobilità, all’utilizzo di graduatorie ancora vigenti o all’indizione di un concorso pubblico), i margini di discrezionalità si assottigliano”.

In tale ambito viene precisato che, anche per gli Enti locali, si deve parlare di un “favor del legislatore per l’utilizzo della graduatorie pubbliche”.

La scelta tra la indizione di un concorso e la utilizzazione della graduatoria di un altro ente “rientra nell’esclusiva competenza dell’Amministrazione locale, che dovrà orientarsi nell’ambito della cornice normativa disegnata dal legislatore e dai circoscritti spazi discrezionali riservati all’esclusivo apprezzamento dell’Ente. Nell’ipotesi in cui il soggetto pubblico opti per lo scorrimento della graduatoria è tenuto non solo al rispetto del principio di equivalenza, ma ancor prima è tenuto a riscontrare l’efficacia della graduatoria”, per come da ultimo fissati dall’[articolo 1, commi 147 e seguenti, della legge n. 160/2019](#).

Riguardo alla validità delle graduatorie approvate a partire dal 2020, che è fissata in un biennio per tutte le PA con una modifica alle previsioni dettate dal [d.lgs. n. 165/2001](#), la sezione di controllo della Corte dei conti della Sardegna evidenzia che questa scelta legislativa “non va ad intaccare la disciplina posta dall’[articolo 91 del TUEL](#). Essendo il

criterio cronologico recessivo rispetto a quello di specialità, la modifica della norma di carattere generale non produce effetti rispetto alla norma di carattere speciale”, per cui per gli enti locali la durata delle graduatorie concorsuali continua ad essere triennale.

Si deve inoltre evidenziare che, sulla base delle previsioni dettate dall'[articolo 17, comma 1 bis, della legge n. 8/2020](#), per gli Enti locali è stato superato il divieto di scorrimento delle graduatorie per posti di nuova istituzione o risultanti dalla trasformazione di posti esistenti. In questo modo il legislatore ha aperto la possibilità di utilizzare le graduatorie anche nel caso di “scorrimenti ad personam”. Il che deve spingere le amministrazioni a rendere “ancora più pregnante l’obbligo motivazionale delle determinazioni inerenti il reclutamento del personale”.

Nella utilizzazione di graduatorie di altri enti le amministrazioni devono previamente darsi delle specifiche previsioni regolamentari, non essendo necessario il previo accordo, cioè il raggiungimento di una intesa prima della conclusione del concorso: “a presidio dei valori di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione – di diretta derivazione costituzionale – l’Ente sarà tenuto a predeterminare e a cristallizzare, preferibilmente nel proprio Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, le condizioni di utilizzo delle graduatorie, le relative modalità procedurali e i criteri per l’individuazione dei soggetti pubblici con i quali siglare l’accordo”.

### **L’ordine delle graduatorie**

La stessa sezione regionale di controllo della Corte dei conti, con la delibera n. 85/2019, ha ricordato il vincolo a che, nello scorrimento delle graduatorie, si rispetti l’ordine delle stesse. Leggiamo testualmente che “è opportuno evidenziare che lo scorrimento dell’altrui graduatoria dovrebbe essere effettuato con la massima trasparenza, per prevenire il fenomeno corruttivo che può annidarsi in tale

attività, assicurando la piena conoscibilità degli eventuali scorrimenti delle graduatorie e, in ogni caso, seguendo rigorosamente l'ordine di merito della graduatoria da scorrere". Il che impedisce alle singole amministrazioni di dare corso a selezioni per scegliere nell'ambito delle graduatorie, tranne che le stesse siano riservate esclusivamente al primo di ogni graduatoria se il posto che si intende coprire è uno.

### **Indicazioni operative**

È sicuramente possibile utilizzare per scorrimento le graduatorie di altri enti anche se le relative procedure selettive si sono concluse, ma questa deve essere intesa come una possibilità eccezionale, mentre in via ordinaria queste intese vanno stipulate prima della indizione del concorso o, al più, durante lo svolgimento delle relative prove. Appare quindi necessario che gli enti accedano in via preferenziale alla definizione di queste intese al tempo debito, mentre attualmente l'accordo è quasi sempre raggiunto solo dopo la conclusione del concorso.

Le amministrazioni che intendono utilizzare per scorrimento la graduatoria di altri enti si devono dare uno specifico regolamento. La disposizione di maggiore rilievo da introdurre è costituita dalla definizione dei criteri attraverso i quali scegliere l'ente con cui raggiungere questa intesa. Appare assolutamente necessario che questi criteri siano predefiniti e che siano rispettosi dell'ordine delle graduatorie. Per cui non si possono che nutrire numerosi dubbi sulla legittimità di clausole che prevedano la formulazione di avvisi di interesse cui gli idonei di altre graduatorie possono partecipare.

Come ricordato dai giudici contabili sardi, le amministrazioni che utilizzano la graduatoria di altre amministrazioni devono effettuare due verifiche preliminari: la validità della stessa e la equivalenza dei posti. Sulla validità delle graduatorie non si pongono particolari dubbi interpretativi, salvo sottolineare che le graduatorie approvate negli anni dal 2012



al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre.

La esigenza di garantire il rispetto del principio della equivalenza dei posti merita alcuni specifici approfondimenti. Perché il profilo sia giudicato come equivalente occorre che il titolo di studio e gli eventuali requisiti ulteriori (quali ad esempio la iscrizione ad albi professionali) richiesti per l'accesso dall'esterno siano gli stessi e che le materie d'esame siano tra loro pienamente coerenti. In secondo luogo, si deve ricordare che una graduatoria part time non può essere sicuramente utilizzata per scorrimento per un'assunzione a tempo pieno. Al tempo stesso, anche una graduatoria a tempo pieno non dovrebbe essere utilizzate per un'assunzione a tempo parziale, non essendovi identità tra i due posti. Si deve infine evidenziare che non sembrano esservi impedimenti per la utilizzazione di una graduatoria part time per un'assunzione sempre a tempo parziale, anche se non vi è piena corrispondenza nell'impegno orario.

---

## **Le assunzioni di personale nelle Comunità Montane**

*tratto da [risponde.leggiditalia.it](http://risponde.leggiditalia.it)*

*Si chiede se il nuovo D.M. 17 marzo 2020, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni, sia o meno applicabile alle Comunità Montane (qualificate come unioni di comuni dall'art. 27 del TUEL). L'ambito soggettivo di applicazione di detta novella normativa, parrebbe limitato ai soli comuni e, infatti: – lo stesso D.M. 17 marzo 2020, nell'epigrafe, indica solo "il personale a tempo indeterminato dei comuni" e, nell'art. 1, co. 2, specifica che "Le disposizioni... si applicano ai comuni...", – l'art. 33, comma 2,*

*D.L. 30 aprile 2019, n. 34, di cui il D.M. 17 marzo 2020 costituisce attuazione, si riferisce esclusivamente ai comuni e i commi precedenti sono riferiti alle regioni (comma 1) e alle province/città metropolitane (comma 1-bis). Orbene, se si esclude – per come sembrerebbe -l'applicabilità alle comunità montane/unioni di comuni della novellata normativa sulle capacità assunzionali dei comuni, qual potrebbe essere la normativa applicabile, se non quella precedente al D.M. 17 marzo 2020?*

Per rispondere al quesito proposto, come giustamente segnalato, non possiamo che rifarci alla lettura della previsione normativa e pertanto evidenziare come quanto disciplinato dall'art. 33, comma 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34 e del D.M. 17 marzo 2020 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2020 (nonché quanto descritto nella successiva circolare applicativa) non è applicabile alle Unioni, ai Consorzi o alle Comunità Montane (come qualificati dal TUEL), ma esclusivamente ai Comuni.

Per ciò che concerne la seconda domanda posta all'attenzione, per le Unioni dei Comuni/Comunità montane non possono che applicarsi, in riferimento alla capacità assunzionale, le seguenti norme che non sono state in alcun modo abrogate (in attesa di eventuali e futuri interventi da parte del legislatore):

– il comma 229 dell'art. 1, L. n. 208/2015: “a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, (...) le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente”;

– l'art. 32, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) che prevede che “i comuni possono cedere integralmente o parzialmente i propri spazi assunzionali all'unione di cui fanno parte”.

Pertanto, appare chiaro come, oltre al 100% del turnover previsto dalla norma speciale di cui al comma 229 dell'art. 1, L. n. 208/2015, le unioni dei comuni potranno vedersi

trasferire dai comuni facenti parte anche i nuovi “spazi di limite” come disciplinati dalla nuova normativa già richiamata.

In aggiunta a questi spazi, va ricordato che l’art. 33, comma 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34 e il relativo decreto ministeriale prevedono per i Comuni sotto i cinquemila abitanti che si collocano nella fascia virtuosa al di sotto della percentuale della Tabella 1, ma che non riescono con la capacità che ne deriva a completare nemmeno un’assunzione, un «bonus»: potranno cioè espandere fino a 38.000 euro la capacità assunzionale derivante dal loro calcolo, una-tantum e potendola sfruttare entro il 2024, a patto che l’assunzione sia effettuata dal Comune e che questo comandi poi l’unità in favore dell’Unione, che si farà carico del costo relativo.

---

## **Assunzioni, occhio alle sanzioni**

tratto da Italia Oggi del 21.08.2020

### **Illegittimo prevedere un ampliamento degli organici in violazione dei vincoli imposti**

Il mancato rispetto dei vincoli alle capacità assunzionali comporta la soggezione al rischio di un referto negativo sulla gestione da parte della Corte dei conti e la progressiva riduzione delle assunzioni. Senza escludere possibili nullità delle assunzioni.

La combinazione delle previsioni contenute nell’articolo 33, comma 2, del dl 34/2019 e del dm 17.3.2020 pone una serie di obblighi o divieti in tema di assunzioni, non accompagnati da sanzioni esplicitamente disposte. L’assenza di sanzioni è in generale un difetto delle norme che impongono vincoli, poiché manca la spinta a rispettarli.

I comuni hanno gradito poco il nuovo sistema di disciplina delle facoltà assunzionali che, fondato sulla sostenibilità

della spesa di personale in base alle entrate, per molti implica una riduzione delle assunzioni rispetto al sistema del turn over. Non rilevando sanzioni espresse, alcuni enti locali prendono in seria considerazione la possibilità di assumere comunque anche oltre i vincoli disposti dalla normativa.

A ben vedere, però, le sanzioni ci sono. Pensiamo ad un comune appartenente alla prima fascia e, quindi, in grado di incrementare il rapporto tra spesa di personale e media triennale delle entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità. Tale incremento non deve portarlo, però, ad andare oltre i valori soglia previsti dal dm 17.3.2020. Se, tuttavia, il comune sfora con assunzioni in più rispetto a quelle possibili, qual è la sanzione? È implicita: il comune passa dalla prima alla seconda fascia, alla quale appartengono i comuni il cui rapporto spesa/entrate sia superiore al valore soglia della prima fascia ed inferiore ai valori soglia della terza fascia.

Di conseguenza, il comune passato in seconda fascia non potrà più aumentare la spesa per assunzioni a tempo indeterminato e sarà soggetto al divieto di incrementare il valore del rapporto spesa di personale/entrate rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. Per tornare «virtuoso», quel comune dovrà ridurre la spesa di personale o incrementare le entrate.

Il comune di seconda fascia che violando il divieto visto prima si venga a trovare in terza fascia che conseguenze subisce? Quella di dover assicurare la riduzione annuale del rapporto spesa/entrate entro il 2025, in assenza della quale dal 2025 potrà assumere solo entro il 30% del turn over.

Il sistema contiene «disincentivi» a violare i suoi vincoli. Inoltre, laddove gli enti per rimediare al peggioramento del rapporto spesa di personale/entrate ritenessero di incrementare queste ultime, si espongono alla «sanzione» politica da parte dell'elettorato.

Per altro, l'ente che peggiora la propria situazione passando dalla prima alla seconda fascia o comunque non rispettando gli obblighi imposti agli enti della seconda e terza, viola principi di gestione contabile, che dovrebbero essere precisati nel documento unico di programmazione.

Le conseguenze sono che i revisori dei conti dovrebbero negare il visto ad un Dup mirato a sfiorare i vincoli e a segnalare le

assunzioni che peggiorano il rapporto spesa/entrate alla Corte dei conti.

Questa, in ogni caso, può valutare in sede di controllo sulla gestione il rispetto degli obiettivi di gestione connessi al personale ed esprimere un referto negativo inviato al consiglio, invitandolo ad adottare le azioni necessarie per rispettare i vincoli imposti dalla norma. Ed è evidente che a quel punto la reiterazione delle violazioni espone poi il comune ad azioni di responsabilità erariale.

Del resto, l'articolo 6 del dlgs 165/2001 dispone, al comma 2, che il piano triennale dei fabbisogni «indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

Dunque, prevedere un piano che violi i vincoli imposti dal sistema è un'ulteriore illegittimità. Che si presta ad una sanzione, in questo caso espressa, posta sempre dal medesimo articolo 6, comma 6: «Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale». In apparenza, la disposizione colpisce la mancata adozione del piano triennale dei fabbisogni. Tuttavia, essa pare debba estendersi non solo al caso di assenza del piano, ma anche all'ipotesi di piano le cui previsioni violino i limiti alle facoltà assunzionali. Quindi, assunzioni in contrasto col nuovo sistema non sono da considerare del tutto al riparo da possibili rilievi di nullità.