



COMUNE DI RAGUSA

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA MUNICIPALE

N. 370
del 11 OTT. 2011

OGGETTO: Assunzione di personale a tempo determinato in deroga alle limitazioni di cui all'art.76 co. 7, DL. 112/2008 convertito in L. 133/2008 come modificato dall'art.14 comma 9 del D.L.78/2010 convertito in L. 122/2010. Individuazione funzioni e Servizi infungibili e essenziali Atto d'indirizzo

L'anno duemila undici Il giorno undici alle ore 13,40
del mese di Ottobre nel Palazzo di Città e nella consueta sala delle
adunanze, in seguito ad invito di convocazione, si è riunita la Giunta Municipale con l'intervento dei Signori:

Presiede la seduta il Sindaco Nello Diferqueli
Sono presenti i signori Assessori:

	Presenti	Assenti
1) Dr.ssa Maria Teresa Tumino	m'	
2) Dr. Giovanni Cosentini	m'	
3) Ing. Mario Addario	m'	
4) Sig. Venerando Suizzo	m'	
5) Sig.ra Vita Migliore	m'	
6) Geom. Francesco Barone		m'

Assiste il Segretario Generale dott. Benedetto Buscema

Il Presidente, constatato che il numero dei presenti è legale, dichiara aperta la seduta e invita i convenuti a deliberare sull'argomento in oggetto specificato

LA GIUNTA MUNICIPALE

-Vista la proposta, di pari oggetto n. 88292 /Sett. 2° Del 06-10-2011

-Visti i pareri favorevoli sulla proposta espressi ai sensi della L.R. 11/12/1991 n.48 e successive modifiche:

- per la regolarità tecnica, dal Responsabile del Servizio;
- per la regolarità contabile dal Responsabile del Servizio di Ragioneria;
- sotto il profilo della legittimità, dal Segretario Generale del Comune;

-Ritenuto di dovere provvedere in merito;

- Visto l'art.12, 1° e 2° comma, della L.R. n.44/91 e successive modifiche;

ad unanimità di voti resi nelle forme di legge

DELIBERA

1) Approvare la proposta di deliberazione indicata in premessa per farne parte integrante e sostanziale e farla propria.

2) Dichiarare, su proposta del Sindaco, il presente atto immediatamente esecutivo, ai sensi dell'art.12, 2° comma, della l.r. n. 44/91, con voti unanimi e palesi.

PROPOSTA PARTE INTEGRANTE

Letto, approvato e sottoscritto.

IL SINDACO

L'ASSESSORE ANZIANO

IL SEGRETARIO GENERALE

Il sottoscritto messo comunale attesta che copia della presente deliberazione è stata affissa all'Albo Pretorio il 13 OTT. 2011 fino al 28 OTT. 2011 per quindici giorni consecutivi.

Ragusa, li

13 OTT. 2011

IL MESSO COMUNALE
IL MESSO NOTIFICATORE
(*Licitra Giovanni*)

Certificato di immediata esecutività della delibera

☒ Certifico che la deliberazione è stata dichiarata immediatamente esecutiva ai sensi del 2° Comma dell'Art. 12 della L.R. n. 44/91.

() Certifico che la deliberazione è stata dichiarata urgente ed immediatamente esecutiva ai sensi dell'Art. 16 della L.R. n. 44/91.

Ragusa, li

11 OTT. 2011

IL SEGRETARIO GENERALE
IL SEGRETARIO GENERALE
(*Dott. Benedetto Buscema*)

() Certifico che, contestualmente all'affissione all'Albo, la deliberazione è stata trasmessa in copia ai capi gruppo consiliari, ai sensi del 4° Comma dell'Art. 15 della L.R. n. 44/91.

() Certifico che entro dieci giorni dall'affissione all'Albo è/non è stata formulata richiesta di sottoposizione a controllo dell'atto deliberativo, ai sensi dei commi 3° e 5° dell'Art. 15 della L.R. 44/91, così come sostituito con l'Art. 4 della L.R. 23/97.

Ragusa, li

IL SEGRETARIO GENERALE

Il sottoscritto messo comunale attesta che copia della presente deliberazione è rimasta affissa all'Albo Pretorio di questo Comune per quindici giorni consecutivi dal 13 OTT. 2011 al 28 OTT. 2011

Ragusa, li

IL MESSO COMUNALE

Certificato di avvenuta pubblicazione della deliberazione

Vista l'attestazione del messo comunale, certifico che la presente deliberazione, è stata affissa all'Albo Pretorio di questo Comune il giorno 13 OTT. 2011 ed è rimasta affissa per quindici giorni consecutivi decorrenti dal 13 OTT. 2011 senza opposizione.

Ragusa, li

IL SEGRETARIO GENERALE

Certificato di avvenuta esecutività della deliberazione

Certifico che la deliberazione è divenuta esecutiva dopo il decimo giorno della pubblicazione

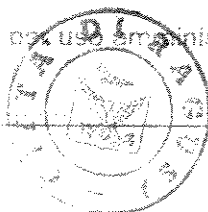
Ragusa, li

IL SEGRETARIO GENERALE

CITTA' DI RAGUSA

Per Copia conforme da servire per uso amministrativo.

Ragusa, li 13 OTT. 2011



IL SEGRETARIO GENERALE

IL FUNZIONARIO C. 3

(*Giuseppe Iuliano*)

Porta informazioni e comunicazioni alla
Giunta Municipale
n° 370 del 11 OTT. 2011



COMUNE DI RAGUSA

SETTORE

2°

GESTIONE E SVILUPPO DELLE
RISORSE UMANE

Prot n. 87292 /Sett.

2°

del 06/10/2011

Proposta di Deliberazione per la Giunta Municipale

OGGETTO: Assunzione di personale a tempo determinato in deroga alle limitazioni di cui all'art.76 co. 7, DL. 112/2008 convertito in L. 133/2008 come modificato dall'art. 14 comma 9 del D.L.78/2010 convertito in L. 122/2010, Individuazione funzioni e Servizi infungibili e essenziali -Atto d'indirizzo

Il sottoscritto dott. Alessandro Licitra Dirigente del Settore Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane, propone alla Giunta Municipale il seguente schema di deliberazione:

LA GIUNTA MUNICIPALE

PREMESSO che: ai sensi della normativa vigente in materia di acquisizione di personale non è possibile effettuare assunzioni che non siano previste nella programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39, comma 1, legge n. 449/1997 e art. 35, comma 4, del D.lgs n. 165/2001);

CONSIDERATO che l'art. 14 co.9 seconda parte del D.Lgs. n.78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010 n.122 stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, che deve essere riferito alle assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, imponendo il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente;

DATO ATTO che tale normativa è stata da subito interpretata da questa amministrazione nel senso di ritenere che la limitazione alle assunzioni riguardasse soltanto le assunzioni a tempo indeterminato, non rinvenendosi nei commenti indicazioni in senso avverso;

PRESO ATTO che su tale norma si è aperto un dibattito interpretativo in quanto:

- la Corte dei Conti, sezione generale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n.167 del 31.03.2011 aveva osservato che la frase "a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contratto" si riferisse anche alle assunzioni per gli enti con una spesa di personale inferiore al 40% delle spese correnti, per i quali è consentito assumere entro il 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente;

- la Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Campania, con deliberazione n° 246 del 27.04.2011 aveva ritenuto che il limite di assunzioni di personale, nell'ambito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, fosse riferito ai soli rapporti di lavoro a tempo indeterminato;
- il Dipartimento della F.P. Con nota DFP0028721 P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011 ha ritenuto che il regime assunzionale di cui in parola, ed in particolare la percentuale del 20%, fosse riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato, mentre per i rapporti di lavoro con tipologie contrattuali flessibili il vincolo finanziario scaturirebbe solo dall'art.1 co.557, della L. n.296/2006 (Finanziaria 2007), che prevede la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti, attraverso il contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

CONSIDERATO che della questione, ai sensi dell'art.17, co.31, del D.L. 1 luglio 2009 n.78 convertito, con modificazioni, dalla L. n.102 del 3 agosto 2009, è stata investita la Corte dei Conti a sezioni riunite in sede di controllo;

TENUTO CONTO che con *Delibera n.46 del 29.08.2011*, al 4° comma, la Corte dei Conti a Sezioni riunite in sede di controllo, dopo articolata disamina, ha stabilito che al limite di spesa per nuove assunzioni pari al 20% delle cessazioni dell'anno precedente fanno eccezione **le assunzioni stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali**, senza ulteriormente specificare le tipologie;

RITENUTO di dover individuare le funzioni e i servizi da ritenere infungibili ed essenziali, nell'ambito dei quali poter assumere a tempo determinato senza limite finanziario del 20% della spesa complessiva per cessazioni di personale dell'anno precedente;

RITENUTO altresì, di poter fare riferimento alla L.n°42/2009 art. 21, 3 co. (legge delega sul federalismo fiscale) per individuare i servizi ritenuti infungibili e essenziali per i quali applicare la deroga al limite del 20% di cui sopra

PRESO ATTO che la legge medesima elenca fra le funzioni ed i servizi qualificati appunto come essenziali per i comuni i seguenti:

- a) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.
- b) Funzioni di polizia locale.
- c) **Funzioni di istruzione pubblica ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica.**
- d) Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti.
- e) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato.
- f) Funzioni del settore sociale.

RITENUTO, di dover includere tra le funzioni ed i servizi infungibili ed essenziali, nell'ambito dei quali poter assumere a tempo determinato e con rapporti di lavoro flessibile, in deroga al limite del 20% della spesa complessiva per cessazioni di personale dell'anno precedente di cui all'art. 14 comma 9 del D.L. 78/2009 convertito con modificazioni dalla L.122/2010 in attesa di una loro definizione, le sopra elencate funzioni finalizzate al corretto andamento delle attività dell'Ente e dei servizi essenziali da erogare al cittadino;

ACCERTATE le esigenze espresse da parte del Settore 11° - in merito alla possibilità di procedere alle assunzioni di personale supplente per il Servizio Asili nido;

TENUTO CONTO che l'art.22 della L.R. n.214/79 prevede che per ogni asilo nido sussista un preciso rapporto tra il personale ausiliario ed il numero di bambini utenti della struttura e che nella fattispecie sia di una unità ogni dodici bambini. Da ciò si deduce che una variazione di detto

rapporto non dà la possibilità di assicurare le condizioni atte a garantire il livello di sicurezza necessario per l'erogazione di un servizio di così rilevante delicatezza.

CONSIDERATO che attualmente esiste carenza di organico relativamente alle figure di Operatori socio assistenziali e di Assistenti all'infanzia negli Asili nido del Comune, e per assicurare il rispetto del rapporto operatore *e/o* assistente /bambini utenti, si ritiene necessario procedere ad assunzioni a tempo determinato per supplire alla suddetta carenza;

DATO ATTO che il Comune presenta un rapporto tra le spese del personale e spese correnti inferiore al 40%, in conformità al comma 7, art 76 D.Lgs. 112/2008, giusta certificazione del Dirigente del Settore 3° del 22/03/2011;

VISTA la Legge 13 dicembre 2010 n.220 - legge di stabilità 2011-

VISTA la proposta di pari oggetto n. 87292_ Sett. 2° del _06.10.2011_;

RITENUTO di dovere provvedere in merito;

VISTI gli artt. 15, così come modificato dall'art. 4 della l.r. n. 23/1997, e 12, 2° comma, della l.r. n. 44/91;

ad unanimità di voti, resi nelle forme di legge;

DELIBERA

- 1) di individuare per le motivazioni di cui in premessa, le funzioni ed i servizi ritenuti infungibili e essenziali per i quali applicare la deroga al limite del 20% di cui all'art. 14 comma 9 del D.L. 78/2010 convertito con modificazioni dalla L.122/2010 come segue:
 - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
 - Funzioni di polizia locale
 - **Funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica**
 - Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
 - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato
 - Funzioni del settore sociale.
- 2) di dare atto che, per le motivazioni espresse in premessa, le Funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi servizi per gli asili nido debbano ritenersi tra le funzioni ed i servizi infungibili ed essenziali, per questa Amministrazione, nell'ambito dei quali poter assumere a tempo determinato e con rapporti di lavoro flessibile, in deroga al limite del 20% della spesa complessiva per cessazioni di personale
- 3) di stabilire che per la sopra detta tipologia di assunzioni si potrà provvedere anche oltre il limite del 20% della spesa per cessazioni dell'anno precedente, ma sempre nel rispetto della limitazione alla spesa di personale vigente;
- 4) di incaricare il Settore Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane di provvedere agli adempimenti consequenziali al presente atto;
- 5) di dichiarare il presente provvedimento di immediata esecutività ai sensi dell'art. 12, comma 2, della l.r. n. 44/91, per i motivi esposti in premessa.

Ai sensi e per gli effetti della L.R. 11/12/1991, n.48 e art. 12 L.R. 30/2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica.

Ragusa li, 6.10.2011

Il Dirigente

Si da atto che la retroscritta proposta non comporta, ne' direttamente ne' indirettamente, oneri finanziari, ne' presenta alcuno degli aspetti contabili, finanziari e fiscali previsti dalle vigenti norme, per cui il parere della regolarità contabile non è necessario in quanto si risolverebbe in atto inutile.

Ragusa li, 6.10.2011

Il Dirigente

Ai sensi e per gli effetti della L.R. 11/12/1991, n.48 e art. 12 L.R. 30/2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità contabile.

L'importo della spesa di €. _____
Va imputata al cap. _____

Si esprime parere favorevole in ordine legittimità.

Ragusa li, _____

Il Responsabile del Servizio
Finanziario

Ragusa li, 11.10.2011

Il Segretario Generale

Motivazione dell'eventuale parere contrario:

☐

Da dichiarare di immediata esecuzione

Allegati – Parte integrante:

- 1 Delibera n° 46 Corte dei Conti Sez. riunite
- 2 Legge n.42 del 5.5.2009 art.21
- 3 _____
- 4 _____

Ragusa li, 06-10-2011

Il Responsabile del Procedimento
Dr.ssa M.D'Antiochia

Il Capo Settore
Dr. A. Licitra

Visto: L'Assessore al ramo
Sig. V. Suizzo



La

Corte dei Conti

N. 46/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Nicola
MASTROPASQUA, Pietro DE FRANCISCIS, Luigi MAZZILLO, Giuseppe
COGLIANDRO;

Consiglieri:

Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA,
Giovanni COPPOLA, Aldo CAROSI, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO,
Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primi Referendari:

Giancarlo ASTEGIANO, Alessandra SANGUIGNI;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con Regio Decreto 12
luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e
controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento
dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, ed in
particolare l'art. 7, comma 7;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed in particolare l'art. 1, commi 166 e
seguenti;

Visto il decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 3

agosto 2009, n. 102, ed in particolare l'art. 17, comma 31;

Vista la deliberazione n. 347 del 7 giugno 2011 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rimesso la questione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, alle Sezioni riunite della Corte dei conti;

Vista l'ordinanza presidenziale del 21 giugno 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

Udito nella Camera di Consiglio del 27 giugno 2011 il relatore, dott. Mario Nispi Landi;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia avente ad oggetto: "questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia in ordine alla interpretazione dell'art. 14, comma 9, del decreto legge n. 78/2010".

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia per le conseguenti comunicazioni all'Ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

L'ESTENSORE

Aldo CAROSI

IL PRESIDENTE

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 29 agosto 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio MICHETTI

1. Il Sindaco del Comune di Cava Manara (PV), ente con popolazione di circa 6.700 abitanti, ha chiesto alla Sezione regionale di controllo della Lombardia un parere in merito all'interpretazione dell'art. 14, comma 9, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Sezione, verificate le condizioni di ammissibilità del parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e della consolidata giurisprudenza di controllo in materia, ha rilevato che in merito alla questione esiste difforme orientamento tra la Sezione di controllo Campania (parere n. 246 del 27 aprile 2011) e un precedente parere emesso dalla stessa Sezione remittente (n. 167 del 29 marzo 2001). Per questo motivo la Sezione Lombardia ha sospeso la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Cava Manara (PV), rimettendo la questione al Presidente della Corte dei conti, ai fini del deferimento alle Sezioni riunite della questione di massima ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 78/2009 convertito nella legge n. 102/2009.

La questione di massima oggetto di deferimento risulta così articolata: *“Se, relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che pone il vincolo di spesa al turn over del personale (20 per cento del valore economico delle cessazioni intervenute nell'anno precedente), debba essere riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato ovvero anche all'instaurazione di altre tipologie di rapporto di lavoro”*.

2. L'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: *“E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di assunzione è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”*. Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno

2010.

La norma richiamata, pur confermando le rigide prescrizioni in materia di contenimento di spesa per il personale, consente agli enti di effettuare nuove assunzioni entro un limite percentualmente parametrato sulla spesa di personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

Sulla riferibilità delle cessazioni alla globalità dei rapporti di lavoro (sia a termine che a tempo indeterminato) la Sezione Lombardia si era espressa con parere n. 167 del 31 marzo 2011. In tale occasione aveva osservato che l'inciso contenuto nel comma in esame "*a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contrattuale*" si riferisce alle assunzioni di personale vietate agli enti che abbiano un'incidenza di spesa di personale pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti e agli enti che non rientrano in tale divieto, per i quali è consentito assumere entro il 20 per cento della spesa 2010.

La formulazione della norma, finalizzata al contenimento della spesa per il personale, aveva indotto la Sezione a ritenere che il riferimento al titolo ed alla tipologia contrattuale, contenuto nella prima parte della stessa, valesse anche per l'enunciato successivo riguardando sia i rapporti di lavoro a termine sia i rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Tale conclusione si fondava anche sull'inserimento, tra le componenti per determinare l'operatività del predetto divieto di assunzione, delle retribuzioni lorde del personale con contratto a tempo determinato e indeterminato, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (Delibera 9/2010). In quella sede sono state specificate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa del personale.

E' poi intervenuto il parere n. 246 del 27 aprile 2011 della Sezione di controllo per la Campania. Con riguardo ad analogo quesito interpretativo, peraltro rivolto a fattispecie inerente al conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, la Sezione Campania ha osservato che il primo periodo del comma 9 dell'articolo 14 afferisce a tutti gli enti locali, indipendentemente dal loro assoggettamento o meno al patto di stabilità interno. Al contrario, il secondo disciplinerebbe il *turn over* di quelli sottoposti al patto di stabilità che non superano la soglia di incidenza del 40 per cento di spese del personale.

Ne deriva – secondo la Sezione Campania – che il limite delle assunzioni di personale, nell'ambito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, sarebbe riferito ai soli

rapporti di lavoro a tempo indeterminato. In tal senso la Sezione richiama anche la precedente delibera di queste Sezioni riunite n. 20/CONTR/2011.

La Sezione Campania ritiene, conseguentemente, che il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato negli enti locali continui ad essere disciplinato dall'art. 110, comma 2, del TUEL 267/2000, il quale fissa tale prerogativa nel limite del 5 per cento della dotazione organica. Gli ulteriori limiti consisterebbero solo nel rispetto della soglia percentuale del 40 per cento delle spese correnti di cui al primo periodo dell'art. 14, comma 9.

Con delibera n. 20/CONTR/2011 le Sezioni riunite si sono pronunciate su tema analogo con riguardo agli enti locali non soggetti alle regole del patto di stabilità interno.

Secondo la nota circolare n. 10/133/CR6/C1 del 18 novembre 2010, redatta congiuntamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dal divieto assoluto di assunzioni e dal limite alle stesse, stabilito nella misura del 20 per cento delle cessazioni dell'anno precedente, sarebbero escluse le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ex legge n. 68/1999 nonché quelle per lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali, quali le ispezioni in ambito fitosanitario di cui al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 214.

Secondo la nota n. DFP0028721 P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011 del Dipartimento della Funzione pubblica il regime assunzionale di cui all'art. 14, comma 9, ed in particolare la percentuale del 20 per cento, sarebbe riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato. Per i rapporti di lavoro con tipologie contrattuali flessibili il vincolo finanziario scaturirebbe solo dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), che prevede la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso il contenimento della spesa per il lavoro flessibile. Secondo il Dipartimento i due regimi sarebbero paralleli, pur confluenndo i relativi oneri a determinare l'ammontare complessivo della spesa di personale.

Alla luce del differente orientamento maturato nella consorella Sezione Campania, la Sezione Lombardia ha deferito la questione alle Sezioni riunite.

3. Questo Collegio ritiene che l'articolo 14, comma 9, è finalizzato a contenere la spesa

di personale, in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica, senza incidere sulle modalità organizzative degli enti interessati. Pertanto il vincolo di spesa del 20 per cento deve essere riferito alle assunzioni di personale avvenute a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

La dizione letterale e i profili di ordine sistematico della norma, collocata all'interno della disciplina del patto di stabilità, inducono a ritenere che la percentuale del 20 per cento sia di natura strutturale e riferita all'intero complesso delle spese di personale, come concepito dal Legislatore ai fini della verifica del rispetto dei canoni del patto stesso.

In tal senso depone anche la nuova formulazione tecnica del comma 9, avente quale riferimento la spesa inerente all'esercizio 2010. La norma è rubricata sotto il *nomen juris* di patto di stabilità interno, avendo pertanto quale obiettivo regole di contenimento della spesa piuttosto che particolari disposizioni in ordine alla disciplina delle assunzioni.

Nella buona sostanza la finalità del Legislatore consiste nella riduzione complessiva della categoria di spesa, avente ad oggetto la retribuzione del personale e gli oneri accessori.

In quest'ottica appare assolutamente indifferente la tipologia contrattuale, rilevando esclusivamente il risultato in termini di saldi economici e finanziari.

Non esiste, peraltro, nell'ordinamento vigente un principio di *favor* nei confronti delle assunzioni temporanee o precarie rispetto a quelle a tempo indeterminato. Né tale differenziazione sarebbe ragionevole in termini così apodittici, essendo rimesse le pertinenti valutazioni, sulla stabilizzazione o meno del personale dipendente dalle amministrazioni locali, alle scelte pianificatorie, di ottimizzazione degli organici e alle altre condizioni che giustificano opzioni differenziate in tema di acquisizione e gestione del personale e di eventuale esternalizzazione dei servizi.

Indubbiamente le diverse opinioni e le alternative ermeneutiche della norma si basano su ragioni di natura equitativa collegate alle obiettive difficoltà operative, che una percentuale di spesa così bassa induce nella concreta organizzazione ed erogazione dei servizi di pertinenza degli enti interessati. Invero limiti così rigidi ed indiscriminati per la sostituzione del personale cessato possono produrre grave pregiudizio nella continuità e negli standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi alle collettività locali. In

particolare, emerge la discriminazione con gli enti di cui all'art. 9, comma 28, dello stesso DL 78/10 il quale, per le amministrazioni dello Stato, per le agenzie, per gli enti pubblici non economici, per le università prevede un limite più elevato relativamente a tali categorie di assunzioni, pari al 50 per cento della spesa sostenuta nell'esercizio 2009. Dette disposizioni costituiscono, tra l'altro, principi generali cogenti per la normazione delle regioni, delle province autonome e degli enti del servizio nazionale.

Queste Sezioni riunite si sono pronunciate con la delibera n. 20/CONTR/2011 nel senso che il limite di cui all'art. 14, comma 9, non è riferito agli enti esclusi dal rispetto del patto di stabilità interno. La ragione precipua di tale discriminazione risiede nell'esigenza di assicurare servizi elementari in enti caratterizzati da minuscoli organici ove un tale parametro restrittivo, se non derogato, determinerebbe una sostanziale paralisi.

La delibera n. 20/CONTR/2011 ha tuttavia ad oggetto fattispecie diversa da quella in esame, la quale si riferisce – a differenza della precedente – a comune con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e quindi soggetto all'applicazione delle regole del patto di stabilità interno.

Non del tutto assimilabile a quella dei comuni esclusi dal patto di stabilità è la situazione degli altri enti locali, nei quali la pur sensibile riduzione del personale impiegato dovrebbe trovare compensazione nella riorganizzazione delle risorse umane comunque disponibili, in una prospettiva di più flessibile modulazione degli organici previgenti all'imposizione dei limiti.

Ciò pur non ignorando che la rigidità della norma e la presunzione assoluta che in essa si annida circa la possibilità di fronteggiare adeguatamente la riduzione dell'80 per cento della spesa afferente al *turn over* complessivo negli enti soggetti al patto di stabilità, pongono in luce l'esigenza e l'opportunità di una migliore graduazione, tale da assicurare il mantenimento di servizi minimi ed essenziali in quei contesti ove la riorganizzazione delle risorse umane disponibili non sia in grado di garantirli. Questa è comunque una opzione riservata al Legislatore, in ordine alla quale questa Corte può solo sottolinearne l'opportunità, mentre le espresse considerazioni non possono legittimare interpretazioni additive o derogatorie di un testo molto chiaro nella rigida compressione delle spese di personale negli enti locali soggetti al patto di stabilità.

Un'interpretazione della seconda parte dell'art. 14, comma 9, circoscritta alle categorie

di personale a tempo indeterminato, renderebbe, di fatto, intrinsecamente contraddittoria la norma, che ha il fine di contenere questa tipologia di spesa in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica e non quello di incidere sulle modalità organizzative dell'ente. La disposizione vuole evidentemente evitare, salve le espresse eccezioni di legge e quelle ricavabili dai principi generali, che la spesa di personale del 2011 possa raggiungere o superare quella del 2010. Ciò avverrebbe, al contrario, laddove fosse consentito ad enti, che non presentassero cessazioni di rapporti nell'anno precedente, di procedere ad assunzioni straordinarie ed a tempo parziale.

Tale esito contrasterebbe con la *ratio* dell'art. 14, collegata all'entità della spesa piuttosto che alle diverse modalità di assunzione del personale.

In proposito non può sottacersi che la scelta di modalità stabili o precarie nel reperimento delle risorse umane necessarie ad assicurare i servizi, attiene intrinsecamente all'autonomia organizzativa degli enti locali, la quale può essere condizionata dalla legislazione statale solo entro i principi di economicità ed efficienza ed entro gli obiettivi complessivi della finanza pubblica. In buona sostanza, la vigente legislazione non esprime un principio di preferenza per le modalità precarie o temporanee d'impiego, rispetto a quelle stabili, ma semplicemente individua limiti complessivi di spesa e di incidenza percentuale con riguardo al personale.

Il complesso tessuto normativo preso a riferimento nell'ambito della presente pronuncia deve intendersi integrato dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 118, della legge n. 220/2010. Esso prevede, per gli enti locali in cui l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, una deroga al limite del 20 per cento, consentendo le assunzioni per *turn over* finalizzate all'esercizio delle funzioni di polizia locale, considerate fondamentali per il disposto dell'art. 21, comma 3, lett. b), della legge n. 42/2009.

A questa ipotesi vanno necessariamente aggiunte le fattispecie che trovano fondamento in situazioni comportanti interventi di somma urgenza e l'assicurazione di servizi infungibili ed essenziali, conformemente a quanto evidenziato nella precitata circolare n. 10/133/CR6/CI del 18 novembre 2010, redatta congiuntamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ragioni di ordine sistematico inducono a ritenere che nel complesso della spesa presa a

riferimento per quantificare la percentuale del 20 per cento debbano essere inclusi anche gli stanziamenti non utilizzati inerenti al personale a tempo indeterminato cessato e non sostituito nel corso del 2010. Una diversa interpretazione finirebbe per accentuare, oltre la volontà del Legislatore, la drastica riduzione strutturale che verrebbe a superare il predetto limite del 20 per cento.

4. Per le ragioni esposte ai punti precedenti, ritengono queste Sezioni riunite che il quesito posto dal Comune di Cava Manara, riportato in epigrafe, possa trovare la seguente articolata risoluzione:

"Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del DL 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali".

L. 5-5-2009 n. 42

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
 Pubblicata nella Gazz. Uff. 6 maggio 2009, n. 103.

Art. 21. (Norme transitorie per gli enti locali)

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all' *articolo 2* recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell' *articolo 118 della Costituzione*, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti di cui all' *articolo 11*, comma 1, lettera e), e che si effettui una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata;

c) considerazione, nel processo di determinazione del fabbisogno standard, dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati;

d) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell' *articolo 11*, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all' *articolo 16*, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell' *articolo 12*, tenendo conto dei principi previsti dall' *articolo 2*, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

e) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2;

2) per comuni e province l'80 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;

3) ai fini del numero 2) si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all' *articolo 2*;

f) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera e).

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli *articoli 11 e 13*, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all' *articolo 2* sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194*.

3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro ⁽³⁵⁾.

5. I decreti legislativi di cui all' *articolo 2* disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata ⁽³⁶⁾.

(35) Vedi, anche, i commi da 26 a 31 dell'art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122.

(36) Vedi, anche, il D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216.