



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA
composta dai Magistrati

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Roberto Tabbita | Presidente |
| dott. Giuseppe Ginestra | Consigliere |
| dott. Natale Longo | Consigliere |
| dott. Massimo Agliocchi | Referendario (relatore) |
| dott. Cosmo Sciancalepore | Referendario |

Nella camera di consiglio del 30 maggio 2012

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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 deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché modificata, ai sensi dell'art. 3, comma 62 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 avente ad oggetto "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di

controllo”;

Vista la nota prot. n. 90826 del 15 marzo 2012, pervenuta a questa Sezione in data 20 marzo 2012, prot. n. 1402, con la quale il Presidente della Provincia di Reggio Calabria richiede un parere;

Vista l’ordinanza n.20/2012 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Massimo Agliocchi;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Reggio Calabria, con la nota in premessa indicata, sottopone all’esame della Sezione una serie di quesiti in materia di spesa del personale, in particolare:

1. “parere circa la possibilità di distinguere il computo della spesa sostenuta nell’anno 2009 nel limite del 50% per personale a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, dall’ulteriore limite del 50% della spesa sostenuta nell’anno 2009 (o, in mancanza, quella media sostenuta nel triennio 2007 – 2009, o, in mancanza, considerando quale base di calcolo l’esercizio finanziario 2012), per il personale titolare di contratti di formazione lavoro, di altri rapporti formativi, di somministrazione lavoro, nonché di lavoro accessorio”;

2. “parere in ordine all’obbligatorietà di far rientrare il comando di personale in servizio presso altre amministrazioni nel computo della spesa di personale sopra indicata (50% anno 2009 per personale a tempo determinato)”;

3. “parere in ordine alla possibilità di applicare la disposizione prevista dall’art. 1, comma 6-bis, Legge n. 14/2012, alle Province. Nella specie se per il personale destinato all’esercizio delle funzioni fondamentali di cui all’art. 21, comma 3, lettera b), della Legge n. 42/2009, si può intendere la polizia provinciale che esercita tutte le funzioni di polizia locale, compresa la tutela dell’ambiente e se per il personale scolastico si può intendere il personale tecnico, amministrativo, con funzioni di orientamento addetto a compiti di istruzione/formazione provinciale”;

4. “parere in ordine alla possibilità di escludere dal suddetto computo le spese per il personale appartenente a categorie protette ai sensi della circolare MEF n. 9 del 17/2/2008, ove l’Ente abbia già coperto la quota d’obbligo”.

DIRITTO

1. In via preliminare è necessario verificare, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della Legge 131/2003, l’ammissibilità della richiesta di parere, tanto dal punto di vista soggettivo, ossia della legittimazione del richiedente, quanto nell’aspetto oggettivo, con riferimento cioè

all'attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, al carattere generale ed astratto della questione, nonché alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

Dal punto di vista soggettivo, in base a quanto previsto dall'art. 7, comma 8, della Legge 131/2003, la richiesta di parere in esame è ammissibile, provenendo, nelle more di attuazione della Legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali nella regione Calabria, direttamente dal Presidente della Provincia di Reggio Calabria, organo di vertice dell'Amministrazione e rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del TUEL (D.lgs. 267/2000).

Anche dal punto di vista oggettivo la richiesta di parere è ammissibile, poiché riguarda l'interpretazione di norme di legge, quindi astratte e generali per definizione, inerenti a norme di coordinamento della finanza pubblica che hanno come obiettivo principale quello del contenimento della spesa del personale e, pertanto, di indiscutibile incidenza sugli equilibri di bilancio, anche in un'accezione dinamica degli stessi, e sulla contabilità pubblica in generale.

2. Per affrontare il merito dei vari quesiti proposti occorre, innanzitutto, analizzare il quadro normativo di riferimento.

Dispone l'art. 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, nel testo risultante dalla Legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, successivamente modificato dall'art. 4, comma 102, lett. a) e b), della Legge 12 novembre 2011, n. 183, (Legge di stabilità per il 2012) che *"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime 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'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009"*.

Per quanto attiene ai soggetti obbligati all'applicazione della disciplina vincolistica la norma aggiunge altresì che *"Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai*

fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale”.

Per quanto riguarda, invece, l’ambito temporale di applicazione della suddetta norma, l’art. 1, comma 6-bis, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito nella Legge 24 febbraio 2012, n. 14, statuisce che le disposizioni sopra citate *“si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di personale destinato all’esercizio delle funzioni fondamentali di cui all’articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell’articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall’anno 2013”.*

Infine, l’art. 4-ter, c. 12, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito in Legge 26 aprile 2012, n. 44 ha ulteriormente modificato la disciplina in esame, aggiungendo all’art. 9, c. 28, del D.L. 78/2010 il seguente periodo: *“A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l’esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009”.*

3. Ciò premesso, va rilevato che le norme appena citate si inseriscono nell’ambito della copiosa legislazione, sviluppatasi negli ultimi anni, finalizzata al contenimento della spesa del personale delle pubbliche amministrazioni, incidendo, in tal caso, su particolari tipologie di contratti di lavoro a tempo determinato.

Va rammentato, in linea generale, che le politiche assunzionali delle pubbliche amministrazioni sono soggette a svariati vincoli stabiliti da norme *ad hoc* che prendono in considerazione sia il livello complessivo della spesa del personale riferito a periodi precedenti (v. art. 1, c. 557, della Legge n. 296/2006, dove si fa riferimento, in generale, alla spesa del personale in serie storica, e art. 1, c. 562, della medesima legge, dove si fa riferimento, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, ed in seguito alla modifica apportata dall’art. 4-ter, c. 11, del D.L. n. 16/2012, convertito in Legge n. 44/2012, alla spesa del personale sostenuta nell’anno 2008), sia la relazione esistente, in termini percentuali, tra l’aggregato di bilancio “spesa del personale” e il totale della spesa corrente (v. art. 76, c. 7, Legge n. 133/2008, dove è stabilito un rapporto percentuale che, a decorrere dal 1/1/2012, corrisponde al 50%). Inoltre, nell’ambito di tale legislazione vincolistica, è stato anche stabilito che le pubbliche amministrazioni soggette al patto di stabilità interno (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite n. 3/CONTR/2011, n. 4/CONTR/2011 e n. 20/CONTR/2011), pur rispettando il prescritto parametro percentuale tra

spesa del personale e spesa corrente, sono autorizzate ad assumere nuovo personale a tempo indeterminato solo nel limite del 20% (oggi 40% a seguito della modifica apportata dall'art. 4-ter, c. 10, del D.L. n. 16/2012, convertito in Legge n. 44/2012) della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (c.d. regola del *turn over*; v., ancora, art. 76, c. 7, Legge n. 133/2008, come modificata dalla Legge n. 44/2012). Le citate disposizioni limitative sono già state oggetto di interpretazione, sotto molteplici profili, da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti, nonché delle stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti, che si sono pronunciate con varie delibere, tra le quali le più rilevanti sono la n. 48/CONTR/2011, n. 27/CONTR/2011 e n. 3/CONTR/2011.

Peraltro, si osserva, che solo con la legge di stabilità per il 2012 (Legge n. 183/2011), e quindi a decorrere dal 1° gennaio 2012, il limite posto dalla regola del *turn over* è stato reso applicabile esclusivamente alle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato e non a qualsivoglia altra tipologia contrattuale, quali in particolare i contratti c.d. flessibili, come precedentemente previsto (cfr. art. 4, c. 103, lett. a), legge di stabilità 2012). Tale innovazione va, verosimilmente, raccordata con le nuove disposizioni limitative delle assunzioni a tempo determinato sopra citate. In proposito, nella recente deliberazione n. 11/CONTR/2012 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno avuto modo di precisare, tra l'altro, che le norme in materia di assunzioni presso gli enti locali, introdotte dalla legge di stabilità per il 2012, costituiscono un sistema compiuto in quanto, da un lato, precisano che i limiti al *turn over* riguardano le sole assunzioni a tempo indeterminato, mentre, da un altro punto di vista, introducono limiti di spesa che incidono sostanzialmente sulla possibilità di conclusione di rapporti contrattuali temporanei. In tal modo, la disciplina complessiva di limitazione alle assunzioni risulta diversamente articolata per quelle a tempo indeterminato, sottoposte ad un limite relativo al *turn over*, rispetto a quelle a tempo determinato, soggette ad un tetto di spesa riferito al livello raggiunto per la medesima tipologia contrattuale in un esercizio pregresso.

4. Ciò posto, con riferimento ai singoli quesiti proposti dall'Amministrazione provinciale di Reggio Calabria, si rappresenta quanto segue.

Quesito n. 1: con il primo quesito si manifestano, in sostanza, delle perplessità circa la portata applicativa del limite del 50% con riferimento alle diverse tipologie contrattuali esplicitate dalla norma in esame (art. 9, c. 28, della L. 122/2010).

Va rilevato, in proposito, che la citata disposizione, precisando il limite percentuale del 50%, fa espresso riferimento a differenti tipologie contrattuali, indicando, nel primo periodo, genericamente tutte le fattispecie contrattuali a tempo determinato, i rapporti convenzionali, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e, nel secondo periodo, i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro, nonché il lavoro

accessorio ex art. 70, c. 1, lett. d), del D.lgs. 276/2003.

Pertanto, osserva la Sezione che, in base al tenore strettamente letterale della norma, il limite assunzionale di personale temporaneo entro il parametro del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, dovrebbe essere, a rigore, determinato con riferimento a ciascuna tipologia contrattuale richiamata, in modo tale che il vincolo sia separatamente applicabile alle distinte fattispecie contrattuali citate dalla disposizione.

Su tale problematica si sono recentemente espresse anche le Sezioni riunite di questa Corte dei conti con la sopra citata deliberazione n. 11/CONTR/12 in base alla quale è stato affermato quanto segue:

- a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella Legge n. 122 del 30 luglio 2010, come modificato dall'art. 4, comma 102, della Legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012), costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale.

Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative.

- b) L'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei.
- c) Nel solo caso in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare. A tale riguardo si segnala come possibile ambito di adattamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati.
- d) Resta comunque ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate.

Pertanto, le Sezioni riunite, oltre ad aver chiarito l'ambito soggettivo di applicazione della norma in esame (v. anche deliberazione di questa Sezione n. 23/2012), hanno espressamente individuato una possibile lettura del vincolo assunzionale che consenta all'Ente locale, a determinate condizioni, qualche margine di adattamento, quale, in particolare, la

considerazione cumulativa del limite del 50% imposto dalla norma ai due diversi "blocchi" contrattuali e non alle singole tipologie di lavoro flessibile.

Elemento essenziale al fine del riconoscimento di una certa flessibilità applicativa della norma è stato, innanzitutto, individuato nelle ridotte dimensioni dell'Ente locale, che, a causa di particolari ragioni operative, connesse appunto alla carenza di personale per ragioni di natura straordinaria ed imprevedibile, e previa adozione di atto normativo regolamentare, non è in grado di assicurare i servizi essenziali e non dispone di rimedi gestionali alternativi.

Ciò posto, ritiene la Sezione che la Provincia di Reggio Calabria non possa essere qualificata come Ente di "minori dimensioni" nel senso specificato dalla citata deliberazione delle Sezioni riunite (che si sono pronunciate su una fattispecie riguardante un Comune lombardo di circa 2.000 abitanti). Pertanto, l'Amministrazione provinciale di Reggio Calabria, dovrebbe essere in grado di individuare al proprio interno idonee soluzioni organizzative tali da consentirle di sopperire ad eventuali carenze improvvise di organico e, quindi, non si ravvisano i presupposti per affermare l'eventuale possibilità di un'applicazione flessibile del citato dettato normativo.

Infine, sul punto, si evidenzia che, per quanto riguarda, più in generale, la base per il calcolo della percentuale del 50%, la disposizione in commento si riferisce testualmente alla spesa sostenuta nell'anno 2009, ovvero, se mancante, alla spesa media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Quesito n. 2: la Provincia di Reggio Calabria chiede di sapere se nella base di calcolo della spesa del personale a tempo determinato, a cui applicare il parametro del 50%, debba essere incluso anche il personale in comando presso altre Amministrazioni.

Rileva la Sezione che la norma in questione, nell'elencazione delle tipologie contrattuali a tempo determinato, non fa alcun riferimento al personale comandato presso altra Amministrazione o proveniente in comando da altra Amministrazione, al fine di determinare il vincolo per le assunzioni temporanee. Ciò appare coerente con la natura giuridica dell'istituto del comando che è tendenzialmente finalizzato al perfezionamento di processi di mobilità di personale a tempo indeterminato dall'Ente di appartenenza all'Ente richiedente. Inoltre, va aggiunto che il comando del personale non comporta una novazione soggettiva del rapporto di lavoro né, a maggior ragione, la costituzione di un rapporto di impiego, comunque conformato, con l'amministrazione destinataria delle prestazioni, ma determina esclusivamente una modificazione oggettiva del rapporto originario, nel senso che sorge nell'impiegato l'obbligo di prestare servizio nell'interesse immediato del diverso Ente e di sottostare al relativo potere gerarchico (direttivo e disciplinare), mentre lo stato giuridico ed economico del "comando" resta regolato alla stregua dell'ordinamento proprio dell'Ente comandante. In sostanza, si

verifica una sorta di "sdoppiamento" tra rapporto organico e rapporto di servizio, il primo sempre riferibile all'Ente "a quo" e l'altro all'Ente "ad quem", ferma rimanendo l'identità e la natura dell'originario rapporto di lavoro (cfr. Cassazione civile, Sezione Lavoro, 18 aprile 1983, n. 2655; Cassazione civile, Sezione I, 17 luglio 1987, n. 6292; Cassazione civile, Sezione I, 5 novembre 1987, n. 8154; Cassazione civile, Sezioni Unite, 16 novembre 1992, n. 12262; Cassazione civile, Sezioni Unite, 20 gennaio 1993 n. 642; Consiglio di Stato, Sezione VI, 18 novembre 1980, n. 1107; Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 ottobre 1981, n. 503; Consiglio di Stato, Sezione V, 28 dicembre 1989, n. 884).

Ciò posto, come condivisibilmente osservato dalla Sezione Toscana, nella deliberazione n. 6/2012, si rileva che le acquisizioni di personale in comando o distacco non possono formalmente essere annoverate tra le forme "*a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa*" il cui utilizzo è limitato dall'art. 9, c. 28, della Legge n. 122/2010. Sottolinea, altresì, la Sezione Toscana, che la *ratio* della suddetta limitazione non va cercata nel proposito di ridurre il ricorso al comando o al distacco, che anzi incontrano il favore del legislatore in quanto perseguono una distribuzione efficiente del personale evitando un incremento della spesa pubblica globale, ma va cercata nella volontà di limitare la spesa connessa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile ivi elencate (sottoponendo le stesse ad uno specifico limite) che, al contrario di un comando o distacco, generano anche un incremento della spesa pubblica globale, oltre che della spesa di personale del singolo ente locale, fermo restando che la spesa che deriva dall'utilizzo del personale in comando o distacco va comunque inclusa nei limiti imposti dal legislatore alla spesa di personale (art. 1, c. 557 e c. 562, della Legge n. 296/2007, nonché art. 76, c. 7, Legge n. 133/2008) (per quanto riguarda la determinazione del limite generale della spesa del personale in presenza di personale in comando si veda la deliberazione di questa Sezione n. 3/2012).

Inoltre, sulla medesima problematica, la Sezione Liguria, nella deliberazione n. 7/2012, ha avuto modo di precisare che, seppur l'istituto del comando non sia da inquadrarsi tra le tipologie di assunzione del personale, non possono non essere considerati gli effetti derivanti dallo stesso in termini di mantenimento del principio di neutralità finanziaria (cfr., in proposito, deliberazione Sezioni riunite n. 59/CONTR/2010, deliberazioni della Sezione Lombardia n. 169/2012 e n. 80/2011/PAR, deliberazione della Sezione Veneto n. 287/2011/PAR e deliberazione della stessa Sezione Liguria n. 61/2011). In applicazione di tale principio, la Sezione Liguria ha ulteriormente stabilito che la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando può essere esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010 a condizione che la medesima spesa sia figurativamente considerata dall'Ente cedente ai soli fini dell'applicazione della norma stessa.

Pertanto, ritiene la Sezione che, per le ragioni sopra esposte e in applicazione del generale

principio di neutralità finanziaria che caratterizza l'istituto del comando, e più in generale della mobilità infraenti, nella base di calcolo della spesa del personale a tempo determinato sostenuta nell'anno 2009, ovvero della spesa media affrontata allo stesso titolo nel triennio 2007-2009, non debba essere inclusa quella per il personale in comando, qualora tali trasferimenti riguardino, come normalmente accade, personale di ruolo (*id. est* a tempo indeterminato). Per quanto attiene all'eventuale ipotesi di personale a tempo determinato comandato presso altri Enti, si deve ritenere, tuttavia, che la spesa sostenuta dall'Ente "comandante" debba essere considerata, a livello figurativo, per il calcolo del parametro stabilito dall'art. 9, c. 28, del D.L. 78/2010, mentre rimane comunque esclusa dal computo di cui all'art. 1, c. 557, della Legge 296/2006 (v. Sezione Autonomie n. 2/2011, punto 7.2 dell'allegato questionario).

Quesito n. 3: la Provincia di Reggio Calabria chiede se la proroga del termine prevista dall'art. 1, c. 6-bis, del D.L. n. 216/2011, convertito in Legge n. 14/2012, sia applicabile anche alla polizia provinciale esercitante funzioni di polizia locale e di tutela dell'ambiente, e al personale scolastico con funzioni tecniche, amministrative o di orientamento addetto a compiti di istruzione/formazione provinciale.

La risposta al quesito deve considerare due distinti ambiti temporali, ossia l'anno 2012 e l'anno 2013 (e seguenti), in ragione dell'entrata in vigore dell'art. 4-ter, c. 12, del D.L. n. 16/2012, convertito nella recente Legge 26 aprile 2012, n. 44. Pertanto, in primo luogo va rilevato che, per quanto riguarda l'anno 2012, l'art. 1, c. 6-bis, del D.L. 216/2011, convertito in Legge n. 14/2012 (c.d. "mille proroghe"), nel prevedere, in via derogatoria, l'applicabilità solo a decorrere dal 1/1/2013, anziché dal 1/1/2012, del limite alle assunzioni di personale a tempo determinato di cui all'art. 9, c. 28, della Legge n. 122/2010, indica tassativamente le fattispecie oggetto di tale proroga del termine, includendovi, per quanto di interesse in questa sede, unicamente le assunzioni di personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché del personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, c. 3, lett. b), della Legge n. 42/2009.

Il richiamo contenuto nel c.d. "mille proroghe" esclusivamente all'art. 21, c. 3, lett. b), della Legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, consente di limitare la portata applicativa della proroga solo al personale dei Comuni che svolga funzioni di polizia locale. Va, quindi, escluso che possa beneficiare della proroga di un anno, oltre che il restante personale comunale di cui alle lett. a), c), d), e), f) della medesima Legge n. 42/2009, anche il personale della polizia provinciale, seppur addetto a funzioni di polizia locale, compresa la tutela dell'ambiente. Invero, se il legislatore avesse voluto includere nella proroga del termine anche alcune tipologie di personale provinciale esercitante le funzioni fondamentali di cui all'art. 21, c. 4, della medesima legge sul federalismo fiscale avrebbe fatto esplicito riferimento a tale disposizione (*ubi lex*

voluit, dixit), come effettivamente avvenuto per parte del personale dei Comuni.

Con riferimento al personale educativo e scolastico degli enti locali, rileva la Sezione che il legislatore del c.d. "mille proroghe" non ha fatto riferimento alcuno alle funzioni fondamentali in materia di "istruzione pubblica" individuate dalla Legge n. 42/2009, rispettivamente, per i Comuni, dall'art. 1, c. 3, lett. c) – ossia *"funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica"* – e, per le Province, dall'art. 1, c. 4, lett. b), – ossia *"funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica"* –, ma ha semplicemente citato le "assunzioni di personale educativo e scolastico". Pertanto, va rilevato, anche qui in base ad un'argomentazione "a contrario", che l'accezione "personale educativo e scolastico", utilizzata dal legislatore nel c.d. "mille proroghe", sia da limitare esclusivamente al personale svolgente funzioni educative, tanto a livello di nidi d'infanzia e scuole d'infanzia, quanto di scuole primarie e secondarie, con esclusione, pertanto, del personale ausiliario e amministrativo addetto ai servizi per i nidi d'infanzia, all'assistenza scolastica e alla refezione, nonché del personale tecnico e amministrativo preposto all'edilizia scolastica.

Diversamente, a decorrere dal 1/1/2013, il citato recente intervento legislativo (art. 4-ter, c. 12, del D.L. n. 16/2012, convertito Legge 26 aprile 2012, n. 44) ha aggiunto un periodo all'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010 stabilendo che *"A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

L'esegesi della nuova norma consente di ritenere che, a decorre dal 2013, tutti gli enti locali, e quindi non solo i Comuni, possano superare il limite del 50% delle assunzioni a tempo determinato seppur nel rispetto di precise condizioni. In primo luogo deve trattarsi di assunzioni indispensabili per garantire il funzionamento di specifiche funzioni, quali quelle della polizia locale, dell'istruzione pubblica e del settore sociale. In proposito, va rilevato che l'indicazione delle funzioni di polizia locale, senza riferimento alcuno all'art. 21, c. 3, lett. b), della Legge n. 42/2009, come viceversa specificato nel c.d. "mille proroghe", sembrerebbe legittimare la deroga, dall'anno 2013, anche alle assunzioni di personale delle Province incaricato di funzioni di polizia locale. Nello stesso senso, il riferimento, in tal caso generico, al personale svolgente funzioni di istruzione pubblica, e non educativo e scolastico come diversamente previsto nel c.d. "mille proroghe", lascerebbe intendere che il legislatore abbia ritenuto di estendere la deroga a tutte le categorie di addetti alle funzioni di istruzione pubblica e non solo al personale educativo o scolastico.

Si sottolinea, peraltro, che la recente norma, oltre a trovare applicazione esclusivamente dall'anno 2013, impone in ogni caso che la spesa complessiva per le funzioni in essa indicate non possa superare il livello della stessa spesa sostenuta, per le medesime finalità, nell'anno 2009. Pertanto, a decorrere dal 2013, esclusivamente per le funzioni espressamente indicate (polizia locale, istruzione pubblica, settore sociale) e per soddisfare esigenze strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni stesse, gli enti locali non sono soggetti al limite del 50% per le assunzioni c.d. flessibili, ma al limite complessivo della spesa sostenuta, per le medesime finalità, nell'anno 2009.

Quesito n. 4: L'Ente istante chiede di sapere se possa essere escluso dal limite del 50% la spesa per il personale appartenente alle categorie protette in base a quanto previsto dalla circolare del MEF n. 9 del 17 febbraio 2008, ove l'Ente stesso abbia già coperto la quota d'obbligo.

La Sezione ritiene che, anche sulla scorta di quanto condivisibilmente affermato nella citata circolare del MEF, recante disposizioni in materia di spese del personale ai sensi dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006 (Legge 266/2005), la spesa sostenuta per il personale appartenente alle categorie protette ex Legge 68/1999 non debba essere inclusa nell'ammontare complessivo della spesa del personale su cui calcolare la percentuale del 50% ai fini di cui all'art. 9, c. 28, della Legge 122/2010. Ciò in quanto la spesa per tale categoria di personale si caratterizza per essere obbligatoria e indipendente dalla volontà dell'Ente, purché l'assunzione avvenga nel limite della quota prestabilita dalla vigente legislazione (c.d. quota di riserva, ex art. 3 Legge 68/1999), visto che, superato tale vincolo, eventuali ulteriori assunzioni di personale, ancorché ricadente nelle categorie protette, ma non assunto attraverso procedure obbligatorie, dovrà, in ogni caso, computarsi nel suddetto limite assunzionale.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 30 maggio 2012.

IL RELATORE

dott. Massimo Agliocchi

IL PRESIDENTE

dott. Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il

Il Direttore della Segreteria F.F.

Dr. Elena RUSSO