

Originale



COMUNE DI LUINO

Provincia di Varese

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE N° 201 IN DATA 15/11/2011

OGGETTO: PERSONALE DIPENDENTE E LIMITI DI SPESA. INDIRIZZI

L'anno duemilaundici, addì quindici del mese di novembre alle ore 18:15, nella solita sala delle adunanze del Palazzo Comunale, previo esaurimento delle formalità prescritte dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dallo Statuto, si è riunita la Giunta comunale.

Intervengono i Signori:

COGNOME E NOME	QUALIFICA	PRESENZE
PELLICINI Avv. Andrea	SINDACO	SI
COMPAGNONI Dr. Franco	VICE-SINDACO	SI
TALDONE Dr. Giuseppe	ASSESSORE	SI
BAROZZI Geom. Alessandro	ASSESSORE	SI
CASTELLI Dott. Piermarcello	ASSESSORE	SI
MIGLIO Alessandra	ASSESSORE	SI
SGARBI Rag. Dario	ASSESSORE	SI
PRESENTI: 7		ASSENTI: 0

Partecipa all'adunanza con le funzioni attribuite dalle sopracitate normative: IL SEGRETARIO GENERALE Dott. Francesco TRAMONTANA.

Il Sindaco Avv. Andrea Pellicini, assume la presidenza e riconosciuta la legalità dell'adunanza, dichiara aperta la seduta ed invita la Giunta comunale a trattare l'oggetto sopra indicato.

LA GIUNTA COMUNALE

PREMESSO che in questi ultimi anni il legislatore è più volte intervenuto per limitare la spesa per il personale della pubblica amministrazione stante il particolare rilievo che la stessa assume nel più generale ambito della spesa pubblica, orientando la propria azione essenzialmente in due direzioni:

- l'introduzione di vincoli via via più stringenti in materia di assunzioni;
- l'introduzione di misure volte a ridurre la spesa per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, quali, ad esempio la soppressione delle indennità di trasferta e di missione, la limitazione dell'uso dei fondi della contrattazione integrativa ed, ancora, la riduzione degli stanziamenti per il lavoro straordinario;

DATO ATTO che tali vincoli legislativi possono essere così riassunti:

- Introduzione del blocco delle assunzioni, con la legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002), solamente per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno;
- divieto di effettuare assunzioni, salve specifiche deroghe, a partire dal 2003 (legge n. 289/2002, confermato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350) anche per gli enti locali "virtuosi" sino all'entrata in vigore di apposito D.P.C.M. (emanato nel 2006: D.P.C.M. 15 febbraio 2006) che regolamentasse i criteri e i limiti per effettuare assunzioni. Si disponeva comunque che le assunzioni a tempo indeterminato dovessero essere contenute entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002;
- Riduzione dell'1% della spesa di personale per gli anni 2006, 2007, 2008 rispetto a quella del 2004 (art. 1, commi 198-206, legge n. 266/2005);
- Riduzione degli organici per gli anni 2005, 2006, 2007 (D.P.C.M. 15 febbraio 2006) e riduzione della relativa spesa teorica con riferimento al 31 dicembre 2004, secondo quanto disposto dall'art.1, commi 93 e 98 della legge 30 dicembre 2004, n.311;
- l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) ha confermato il vincolo del risparmio di spesa per il personale dipendente, ponendo quale obiettivo la riduzione della spesa complessiva riferita all'anno 2004, con azioni indicate ai commi 655 e 595, pure limitando la facoltà di incrementare i fondi relativi alla contrattazione decentrata;
- la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), ha posto specifici limiti alla possibilità di deroghe al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa, facoltà di deroga venute meno con l'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- l'art. 14, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha dato particolare coerenza al principio di riduzione progressiva del costo del personale: in caso di mancato rispetto si applica il divieto di assunzione già previsto dall'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, per gli enti non in regola con il patto di stabilità (in tal senso la novella di cui al comma 557-ter);
- sempre l'art. 14, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, dispone inoltre:

- a) una riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al totale delle spese correnti;
 - b) una razionalizzazione ed uno snellimento delle strutture burocratico - amministrative, finalizzato alla riduzione dei posti dirigenziali in organico;
 - c) il contenimento delle dinamiche di crescita dei costi della contrattazione integrativa, sulla scorta delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni centrali dello Stato.
- l'articolo 14, comma 9, ha modificato, il comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, prevedendo, dall'1/01/2011, il divieto, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% (50% nell'anno 2010) 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% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente;
 - l'art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Finanziaria 2011), integrando l'articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, come più volte modificato, ha previsto che "Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42";
 - Il citato comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, infine, è stato oggetto di una recente modifica ad opera dell'art. 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, a seguito della quale, ai fini del calcolo della percentuale del 40%, dovranno essere consolidati i costi delle società partecipate;

CONSIDERATO che alla luce di quanto precede la norma di riferimento, ossia l'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, (comma così sostituito dall'articolo 14, comma 9, legge n. 122 del 2010, poi così modificato dall'articolo 1, comma 118, legge n. 220 del 2010 e dall'articolo 20, comma 9, legge n. 111 del 2011) così dispone: "È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% 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. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42. Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari."

CONSIDERATO che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 390 del 17 dicembre 2004, ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'art. 3, comma 60, della legge 350/2003 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), e dell'art. 34, comma 11, della legge 289/2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) sul rilievo che il blocco al 50% del turn-over nelle assunzioni del personale delle Regioni e agli Enti locali costituirebbe una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi;

ATTESO che il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota DFP0028721/P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011 ha ritenuto che il regime assunzionale di che trattasi fosse da intendersi 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, 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;

DATO ATTO che l'emanazione dell'anzidetta norma, e le sue successive novelle, hanno dato origine a diverse interpretazioni, non sempre tra loro concordanti, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, e segnatamente:

- La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 167 del 31 marzo 2011 ha osservato che l'inciso contenuto nel comma in esame "a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contrattuale" si riferisse anche alle assunzioni a termine per gli enti con una spesa di personale inferiore al 40% delle spese correnti, per i quali è consentito assumere entro il 20 per cento 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 aprile 2011 aveva ritenuto che il limite delle assunzioni di personale, nell'ambito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, fosse riferito ai soli rapporti di lavoro a tempo indeterminato;

CONSIDERATO che a fronte dei predetti contrastanti pronunciamenti, dell'interpretazione della norma in parola è stata investita la Corte dei Conti a sezioni riunite in sede di controllo, a cui è stato chiesto di pronunciarsi: *"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"*;

DATO ATTO che la Corte si è pronunciata con deliberazione n. 46, depositata in segreteria il 29 agosto 2011, come segue: *"Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del D.L. 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”;

ATTESO che l'importanza del predetto pronunciamento ne rende necessaria un'attenta ed analitica lettura dato il rilievo che la stessa assume nell'interpretazione della disciplina vincolistica in questione, al fine di orientare le concrete scelte che l'Ente si appresta ad effettuare;

CONSIDERATO che, in proposito non può osservarsi come la stessa Corte abbia affermato che: "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" e che tuttavia "... 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.”;

DATO ATTO, altresì, che le Sezioni Riunite hanno del pari sottolineato che: "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." aggiungendo altresì che "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/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”;

ATTESO che alla luce delle autorevoli indicazioni del Giudice contabile il superamento del limite del 20% è consentito sia per le assunzioni per *turn over* finalizzate all'esercizio delle funzioni fondamentali, fermo restando l'ulteriore limite del 35% del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, sia per interventi di somma urgenza nonché per garantire servizi infungibili ed essenziali;

CONSIDERATO che nell'individuare il novero delle fattispecie riconducibili a funzioni fondamentali o ad interventi di somma urgenza e/o volti a garantire servizi infungibili ed essenziali, occorre procedere andando al di là della mera interpretazione letterale della

norma, non dimenticando che le stesse Sezioni Riunite hanno pur sempre evidenziato il carattere derogatorio ed eccezionale delle fattispecie sopra indicate a fronte della funzione limitativa del vincolo finanziario fissato dal legislatore che ben potrebbe essere sminuito, se non addirittura vanificato, da una lettura della disposizione in parola che dimentichi la ratio che sottende la norma stessa;

DATO ATTO che le politiche del personale del Comune di Luino sono state, nel tempo, sempre rispettose dei sopra richiamati vincoli legislativi nonché da anni improntate al massimo contenimento della spesa di personale come ben si evince dalla sottostante tabella:

Anno 2004 consuntivo	Anno 2006 Consuntivo	Anno 2007 Consuntivo	Anno 2008 Consuntivo	Anno 2009 Consuntivo	Anno 2010 Ass. di bilancio	Anno 2011 Previsione
4.784.283,25	4.639.710,55	4.493.110,29=	4.347.761,57	4.206.985,87	4.063.085,51	4.005.890,69

ATTESO che il ridetto Ente, nel corso dell'anno 2010, ha registrato un numero di dipendenti cessati pari a quattro con un risparmio relativo al 20% pari ad € 23.585,05;

CONSIDERATO che nell'anno 2011 non si è provveduto ad alcuna assunzione a tempo indeterminato bensì alla sola trasformazione da tempo parziale a tempo pieno di un agente di polizia locale, con aggravio di spesa calcolato su base di annua pari ad € 15.689,50=;

DATO ATTO che nel corso dei primi dieci mesi dell'anno 2011 il Comune di Luino si è limitato a disporre, a fronte di una mobilità in uscita di un agente di polizia locale (aprile 2011), a trasformare (aprile 2011) da tempo parziale (18 ore) a tempo pieno (36 ore) il contratto di lavoro di un ulteriore agente di polizia locale, oltre a provvedere, al fine di garantire la piena efficienza del Servizio in questione nel periodo estivo, ad assunzioni stagionali (giugno-settembre e giugno dicembre), oltre a procedere, per fare fronte al collocamento in aspettativa di due dipendenti (giugno e settembre), nonché procedere ad incremento di otto ore di un contratto a tempo parziale (da ottobre 2011 e per il solo periodo durante il quale perdura la sospensione del rapporto di lavoro in questione) di un collaboratore amministrativo, nonché, infine, a dare corso a due assunzioni a termine (agosto-novembre 2011 e agosto-dicembre 2011) di personale operaio, oltre, infine, a stipulare un contratto a termine ed a tempo parziale di un assistente sociale (giugno 2011) per anni uno (giugno 2012);

CONSIDERATO che le predette assunzioni a termine hanno comportato una spesa complessiva pari ad € 51.044,19, di cui € 25.012,14= relativamente al personale (agenti) della polizia locale, ad € 18.072,68= per il personale con qualifica di operaio, ad € 6.453,00 per l'assunzione a termine dell'assistente sociale part time, ad € 1.506,00= per l'estensione temporanea dei contratti part time del personale amministrativo;

ATTESO che le predette assunzioni a termine sono avvenute antecedentemente alla deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni Riunite n. 46, assunta il 29 agosto 2011;

DATO ATTO che, anche a voler considerare la spesa complessiva relativa al personale della polizia locale (estensione del contratto da tempo parziale a tempo pieno e due assunzioni a termine) pari € 40.701,00, la spesa di personale è di gran lunga inferiore al limite di legge del 35% (in deroga al 20%) fissandosi lo stesso nel 30,76 %;

DATO ATTO, inoltre, che sempre nel corso dell'anno 2011 si sono registrate risparmi di spesa per quanto attiene il personale dipendente pari ad € 19.915,32= conseguenti al già menzionato accoglimento di due richieste di aspettativa senza retribuzione;

ATTESO che l'incremento di spesa per il solo anno 2011, per le anzidette assunzioni (€ 51.044,19), al netto del risparmio (€ 19.915,32) derivante da aspettative non retribuite assomma ad € 31.128,87=, ossia per un importo superiore al risparmio del 20% del personale cessato, ma comunque legittimo in quanto in gran parte composto dalla spesa per personale in organico alla polizia locale e quindi rientrante nella deroga di legge per lo svolgimento di funzioni fondamentali, non comportando detto incremento il supero della prevista percentuale del 35 % della spesa complessiva di personale;

CONSIDERATO, inoltre, che al fine di rendere stabile l'organico della polizia locale e di garantire le sostituzioni in caso di malattia od altro impedimento degli addetti (autisti) allo scuolabus, si intende accogliere la domanda di rientro in organico dell'agente di polizia locale passato in mobilità in altro ente locale lo scorso mese di aprile, e ciò stante la acclarata non incidenza (neutralità) delle mobilità e, comunque, nel rispetto del limite complessivo nel rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, pari al 30,76 %, ossia di gran lunga inferiore al 35% dettato dalla legge;

DATO ATTO che appaiono, pertanto, rispettati gli ulteriori vincoli quali il rispetto del patto di stabilità ed il contenimento complessivo della spesa di personale, con significativa della spesa riduzione rispetto all'anno precedente;

RITENUTO che l'accoglimento dell'istanza di mobilità del medesimo dipendente (prot.15527/30.09.2011) che nell'aprile scorso aveva chiesto la cessione del proprio contratto ad altro ente locale sia conforme al dettato legislativo, in quanto, come già osservato, detto assenso non comporta variazioni di spesa rispetto all'anno 2010 né costituisce nuova assunzione;

DATO ATTO che il predetto rientro in organico, stante la precedente trasformazione di un dipendente da tempo pieno a tempo parziale, potrebbe comportare il supero del limite del turn over, ove mai si considerassero i soli i dipendenti del corpo di polizia locale se non che sul punto è intervenuta la Corte dei Conti Lazio, con la deliberazione n.59 del 12.10.2011, osservando che ciò che rileva è limite di spesa, con deroga entro il 35%, e non le scelte di tipo organizzativo, e ciò per le motivazioni di seguito analiticamente riportate:

"Posto che secondo il tenore letterale della norma - in presenza di un rapporto con la spesa corrente contenuto nel limite del 35% e senza compromettere l'osservanza degli obiettivi del patto interno di stabilità, nonché degli altri limiti posti alla spesa per il personale - è ammesso sostenere una spesa superiore al tetto in argomento unicamente per nuove assunzioni finalizzate a coprire il fabbisogno effettivo nel settore della polizia locale, il Comune si chiede se la qualificazione di "assunzioni per turn over", come espressamente definite dalla norma non ne sottenda comunque il contingentamento numerico in relazione alle cessazioni intervenute nel medesimo settore.

In proposito, si osserva che la formulazione della disposizione appare poco felice, dal momento che il concetto di turn over riferito alle assunzioni ammesse evoca quello di sostituzione del personale cessato adibito alle funzioni indicate. Tuttavia, siffatta interpretazione non appare soddisfacente.

Emerge, infatti, tanto dal contesto sistematico di inserimento, tanto dal tenore letterale, che l'art. 14, comma 9, limita le assunzioni unicamente quale misura per assicurare, in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa per il personale, senza incidere sulle scelte di carattere organizzativo degli enti interessati.

Ciò è reso evidente dalla natura esclusivamente finanziaria del limite rispetto al quale la deroga è destinata ad operare. Orbene, optare per l'inserimento di un limite numerico alle assunzioni in deroga non solo esulerebbe dagli obiettivi della norma, ma equivarrebbe a cristallizzare il fabbisogno nel settore della polizia locale in ragione di quello del 2010, in aperto contrasto con le finalità di salvaguardia della funzionalità del medesimo sottese alla deroga stessa.

Inoltre, opinando nel senso restrittivo prospettato dall'Amministrazione la facoltà di deroga diverrebbe sostanzialmente "inutiliter data" a fronte di una spesa per il personale cessato nel detto settore in sé inferiore al 20% rispetto a quella corrispondente alle cessazioni complessive.

Per quanto sopra, il Collegio esprime l'avviso che le assunzioni in deroga, ovviamente per altri versi motivate da esigenze funzionali reali, siano ammissibili indipendentemente dal numero di unità cessate e dal settore di relativa applicazione, purché tali da garantire il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e gli altri limiti generali posti dalla normativa finanziaria alla crescita della spesa del personale, ivi compreso quello della incidenza non superiore al 40% rispetto alla spesa corrente di cui al medesimo art. 14, comma 9, primo alinea.

CONSIDERATO che, una volta chiarita la portata della deroga di cui all'art.14, comma 9 volta a garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali, si rende altresì necessario individuare, a legislazione invariata, le tipologie professionali e la casistica che, ricorrendo la necessità di "rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali" (art.36, comma 2, ex D. Lgs. n. 165/2001) ed al solo fine di garantire "gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali" (Corte dei Conti, Sezioni Riunite, n46/2011) legittimano l'assunzione in deroga al limite del 20% del risparmio derivante dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato verificatesi nell'anno 2010, si possa procedere ad assunzioni a termine;

ATTESO che in proposito non si rintraccia nella vigente legislazione alcuna altra definizione di "interventi caratterizzati da ipotesi somma urgenza" se non quella contenuta nell'articolo 176 del nuovo Regolamento applicativo del Codice dei contratti, in ragione del quale per "somma urgenza" deve intendersi una situazione che non consente alcun indugio e che quindi impone l'assunzione di un provvedimento immediato e che lo scopo dei lavori è realizzare quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità;

DATO ATTO che, analogamente dovrà intendersi che per quanto attiene l'eventuale prestazioni di servizi, l'assunzione a termine in deroga ai limiti di spesa si deve intendere ammessa ogni qualvolta la stessa è volta a "rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità" dove la definizione di pubblica utilità deve intendersi quella elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza per le ipotesi che legittimano l'emissione di ordinanze contingibili ed urgenti (specificare);

CONSIDERATO, inoltre, che per quanto attiene l'individuazione dei casi per i quali è legittima l'assunzione a termine in deroga ai limiti di spesa di cui all'art.14, comma 9, volti a garantire "servizi infungibili ed essenziali" devono ritenersi tali i casi per i quali solo attraverso l'assunzione a termine di quella determinata professionalità è possibile erogare un servizio

incomprimibile, ove l'infungibilità è data dalla "non sostituibilità" delle prestazioni nonché dall'impossibilità di ricorrere ad altra forma organizzativa (ad es. concessione e/o appalto); mentre la qualificazione di "essenzialità" del servizio stesso deve considerarsi in ragione delle gravi conseguenze (senza assurgere a pericolo per la pubblica incolumità) che da ciò deriverebbero in capo all'utenza;

RITENUTO che non può agevolare l'individuazione dei "servizi infungibili ed essenziali", il richiamo operato dallo stesso Giudice contabile alle funzioni fondamentali poste in capo al comune quali individuate dall'art. 21, comma 3, L. 42/2009:

- 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;

in quanto alle predette funzioni fa capo un novero così ampio di attività/servizi tale da vanificare, se applicata in modo letterale l'indicazione dettata dal Giudice contabile, le finalità perseguite dalla legge stessa, venendo di fatto meno il carattere derogatorio ed eccezionale della casistica per la quale è legittimo provvedere ad assunzioni in deroga alle limitazioni finanziarie in parola;

ATTESO che, sempre al fine di consentire una corretta interpretazione dell'anzidetta qualificazione in punto di infungibilità ed essenzialità, può risultare utile il richiamo dalla Legge 146/1990, volta ad indicare quali siano i "servizi minimi essenziali" da garantire in caso di sciopero, poi identificati nel CCNL 19.09.2002 e meglio puntualizzati in sede di contrattazione decentrata (Accordo 21.3.2003) avuto riguardo al peculiare contesto del Comune di Luino, come di seguito elencati in uno alle figure professionali necessarie per garantirli:

- Stato Civile ed Elettorale: 2 istruttori amministrativi Cat. C per funzioni di stato civile (registrazioni nascite e morti) ed elettorale (regolare esecuzione consultazioni elettorali/referendarie);
- Servizi alle Persone - Assistenza domiciliare: 1 A.S.A. (Cat. B) per assicurare tutela fisica e somministrazione vitto agli assistiti;
- Polizia Locale: 1 agente di polizia locale (cat. C) ed un sottufficiale (cat. D) per interventi urgenza (pronto intervento sinistri, vigilanza municipio, TSO) o per interventi su disposizione dell'Autorità Giudiziaria;
- Servizi Manutentivi: 1 operaio (Cat. B) per manutenzione rete fognaria e stradale;
- Farmacia comunale: 1 farmacista per garantire i turni;
- Servizio Personale: 1 istruttore amministrativo (cat. C) per elaborazione paghe e stipendi o adempimenti di legge con scadenza non procrastinabili;
- Servizi educativi e scolastici: educatori asilo nido (categoria C);

CONSIDERATO che alla luce di quanto precede la Giunta comunale intende dettare indirizzi volti ad orientare l'azione del Servizio Personale autorizzando l'assunzione di personale con contratto a termine, in deroga ai limiti di spesa di cui all'art.14, comma 9 del D.L. 31 maggio

2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche alla luce dei dettami interpretativi espressi dalla Corte dei Conti a Sezioni Riunite con la deliberazione n° 46 del 29 agosto 2011, nei casi in cui ricorrano le seguenti condizioni:

- rimuovere senza indugio un stato di pregiudizio alla pubblica incolumità;
- garantire servizi infungibili ed essenziali relativi a funzioni fondamentali poste in capo al Comune ai sensi dell'art. 21, comma 3, L. 42/2009 nella misura nella quale gli stessi si qualificano quali servizi minimi essenziali quali individuati in sede di contrattazione decentrata;

RITENUTO di enucleare, a titolo esemplificativo, alla luce dell'assetto organizzativo del Comune di Luino e delle caratteristiche delle professionalità in esso operanti, alcuni servizi e profili professionali per i quali potrebbero ricorrere le condizioni dianzi menzionate (pericolo alla pubblica incolumità e servizi infungibili ed essenziali) tali da legittimare l'assunzione a termine e/o il contratto di somministrazione in deroga a quanto disposto dall'art.14, comma 9, ex d.l. 78/2010;

INDIVIDUATE a tal fine le seguenti tipologie:

- Educatori ed Assistenti sociali Servizio Minori al fine di garantire la continuità nell'assistenza ai minori in affidamento giudiziale e soggetti a tutela;
- Educatori Asilo Nido e Centro Diurno Disabili al fine di garantire gli standard predeterminati dalla legislazione di settore;
- Autisti scuolabus (Cat. B) al fine di garantire la continuità del servizio gestito esclusivamente in economia con personale dipendente;
- Farmacisti (Cat. D.3) al fine di garantire continuità nella gestione del servizio;
- Qualifiche necessarie nel caso di interventi di somma urgenza per prevenire pericoli per la cittadinanza o danni all'Ente;

ATTESO che per altri profili, quali il personale ASA, si potrà procedere mediante appalto, mentre gli altri servizi minimi essenziali di cui alla sopra menzionata elencazione si ritiene si possa provvedere mediante riorganizzazione del personale interno;

CONSIDERATO altresì che l'Amministrazione intende confermare l'assetto organizzativo e direzionale dell'Ente, ossia l'articolazione per settori e la preposizione a capo degli stessi di personale con qualifica dirigenziale;

DATO ATTO che ad oggi a capo dei 4 settori in cui è articolato l'Ente sono preposti due dirigenti con contratto a tempo indeterminato e due dirigenti con contratto a termine;

ATTESO che i predetti contratti a termine hanno scadenza al 31 dicembre 2011;

DATO ATTO che in proposito il decreto legislativo n. 150/2009 ha novellato l'art.19, comma 6 del decreto legislativo n.165/2001, di poi oggetto di successive modificazioni da parte del decreto legislativo n.141/2011 che ha introdotto all'articolo 19 il comma 6 quater a mente del quale «*Per gli Enti locali, che risultano collocati nella classe di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come individuati con il decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo, il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del Testo unico delle leggi*

sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non può in ogni caso superare la percentuale del diciotto per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis».

CONSIDERATO che come correttamente osservato " La disposizione normativa sopra richiamata in conclusione conferma la piena operatività dell'art. 110 del D.Lgs. n. 165/2000 già affermata dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti con le ridette deliberazioni n. 12 e 13/2011/QM anche dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 come emendato e modificato dal D.Lgs. n.150/2009." (Corte dei Conti Molise n.81/2011);

DATO ATTO che è del pari intervenuta sul tema la Corte dei Conti del Lazio, con la deliberazione n.47/2011, chiarendo che *"le richiamate disposizioni dell'art. 19 possono essere intese unicamente come integrative rispetto a quelle già contenute nel TUEL, con le quali vanno perciò necessariamente coordinate, in modo da assicurare una lettura in combinato che ne salvaguardi la piena coesistenza. omissis .. A tal fine, non basta limitarsi ad individuare le parti dei commi 6 e 6 bis sopra richiamati che, per attenersi a profili non normati dall'art. 110 TUEL, appaiano, rispetto ad esso, complementari, ma occorre anche una valutazione in termini di compatibilità con il diverso contesto normativo in cui tale trasposizione dovrebbe avvenire"*;

ATTESO che proprio nell'anzidetta azione interpretativa il succitato Giudice contabile ha precisato che: *"Nulla vieta, pertanto, di conferire incarichi dirigenziali con contratti di diritto privato ex art. 110, comma 1, e conformemente a presupposti e limiti di cui all'art. 19, comma 6, anche a funzionari del Comune di categoria D, fermo il contestuale collocamento in aspettativa, essendo le due norme perfettamente integrabili quanto al descritto profilo soggettivo"*;

CONSIDERATO che alla luce di quanto precede la Corte è giunta alla conclusione che *"la precisazione contenuta nell'art. 10, comma 1 TUEL, appare comprensibile ed antesignana, giacché recepisce per l'assegnazione di incarichi "esterni", nei sensi dianzi precisati, un'esigenza di trasparenza e selettività, che solo successivamente e con gradualità è stata espressa dalle norme del d. lgs. 165/2001, peraltro in modo netto solo per la dirigenza di ruolo.omissis.. Intesa in questi termini, essa appare non solo non contrastante con la "ratio" delle modifiche introdotte dal d. lgs. 150/2009 alla dirigenza "a contratto", ma anche più avanzata rispetto all'attuale formulazione dell'art. 19, comma 6, TUPI, in quanto riconosce agli enti locali la facoltà di procedere al reclutamento di dirigenti a termine con procedure concorsuali analoghe a quelle per il reclutamento della dirigenza di ruolo, che nel primo non sono prese in considerazione. In effetti, le modifiche introdotte dal menzionato d.lgs. 150/2009 alla normativa del d. lgs. 165/2001 in materia di accesso alla dirigenza e di conferimento di incarichi dirigenziali contengono - come emerge inequivocabilmente dalla delega speciale di cui all'art. 6, comma 2, lett. h) della legge n. 15/2001 - correttivi volti ad attenuarne la "fiduciarietà" e ad assicurarne al tempo stesso la maggiore stabilità, a sostegno della chiara distinzione fra funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, spettanti alla dirigenza, nonché della continuità dell'azione amministrativa, intese dalla Corte Costituzionale come diretto corollario dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., cui non può essere arrecato "vulnus" mediante meccanismi di reclutamento e assegnazione a posti apicali, che non offrano garanzie di individuazione di funzionari idonei e neutrali. Tuttavia, in questa direzione, le*

medesime, da un lato, impongono il conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo previa procedura interna di tipo comparativo, con contestuale introduzione di obblighi di motivazione stringenti a sostegno del mancato rinnovo a scadenza, (cfr. comma 1 ter dell'art. 19); dall'altro, tendono a limitare il ricorso agli incarichi a contratto più marcatamente fondati sull'intuitu personae, in quanto caratterizzati, oltre che dalla connaturata temporaneità del rapporto di lavoro sottostante, anche dal conferimento in forma diretta e - nell'interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale con la nominata sentenza n. 324/2010 - nell'esercizio di un'autonomia negoziale totalmente attratta nell'orbita del diritto privato." dacché se ne desume che "per il conferimento di incarichi "con provvedimento fiduciario", indipendentemente dai soggetti che ne sono destinatari, vadano rispettati i rigorosi limiti di cui all'art. 19, comma 6, parzialmente superabili, come sopra specificati, solo nelle diverse fattispecie che presentano una fase selettiva "a monte" della sottoscrizione del contratto";

DATO ATTO che la Corte dei Conti del Lazio, *incidenter tantum*, ha esteso il proprio ragionamento andando oltre il quesito rivolto osservando che "Non si può ignorare, in proposito, che presso gli Enti locali, non vi è lo stesso binomio inscindibile fra funzioni dirigenziali e posti di funzione di pari rango che esiste per la generalità delle Amministrazioni statali. omissis ... Poiché, peraltro, non può esservi dubbio che l'art. 19, comma 6, nei sensi indicati vada a integrare la sola disciplina inerente alla nomina dei dirigenti, continua a sussistere presso gli Enti Locali un'area di incarichi apicali, diversamente qualificati, per i quali è ammesso il conferimento intuitu personae, senza altri limiti, né procedurali, né quantitativi, se non quelli della congrua motivazione della scelta effettuata." in proposito auspicando la Corte che si giunga ad "un ripensamento organico della disciplina concernente l'esercizio delle funzioni dirigenziali presso gli Enti locali, ad evitare che le nuove norme producano indirettamente effetti di segno diverso da quelli di continuità dell'azione e trasparenza nella nomina dei funzionari di vertice, che esse miravano a conseguire" osservando, altresì, che nel contesto degli enti locali, ove i posti apicali dirigenziali sono previsti in numero limitato rispetto all'ampia dotazione organica dirigenziale delle pubbliche amministrazioni centrali, ove non intervengano adeguati correttivi legislativi, vi è il rischio che "l'introduzione in materia di limiti rigidi influisce indirettamente sulle scelte organizzative, piegandole ad esigenze contingenti, non sempre collimanti con quelle funzionali ed alimentando prassi a volte fantasiose e distorsive, che certamente non giovano né alla razionalizzazione degli apparati, né alla riqualificazione della spesa" ove invece è indubbio che "il ricorso, con una certa flessibilità, allo strumento dell'incarico a contratto - ove correttamente motivato - appare utile a garantire la conformazione dell'organizzazione al fabbisogno, in un'ottica di buon andamento, senza produrre un irrigidimento strutturale della spesa e nel caso di nomina di funzionari interni, con limitati aggravii ulteriori di spesa, conformemente a principi di sana gestione finanziaria."

DATO ATTO che condividendo gli autorevoli auspici espressi dal succitato Collegio, si intende dare corso alla copertura delle due posizioni dirigenziali poste a capo dei settori non affidati a dirigenti in ruolo mediante procedure selettive volte alla stipulazione di contratti a termine aventi la stessa durata del mandato sindacale;

ATTESO che le suddette assunzioni verranno subordinate al rispetto dei vincoli di legge in materia di patto interno di stabilità, di riduzione complessiva della spesa nonché di rispetto dei limiti di spesa per le assunzioni a tempo determinato fissate dalla legge di stabilità per l'anno 2012 (50% della spesa per contratti a termine sostenuta nell'anno 2009)";

ACQUISITO il parere favorevole ai sensi dell'articolo 49 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, espresso dal Dirigente del Settore Affari Istituzionali, Legali e Sviluppo Organizzativo - Responsabile del Servizio Personale - in ordine alla regolarità tecnica;

DATO ATTO della propria competenza in materia ai sensi dell'articolo 48 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

CON voti unanimi favorevoli, espressi nelle forme di legge,

D E L I B E R A

1. **DI INDIVIDUARE**, per le motivazioni di cui in parte narrativa, le seguenti tipologie di profili professionali ed attività ricorrendo le quali è possibile procedere ad assunzioni e/o stipula di contratto di somministrazione, verificandosi situazioni caratterizzate dalla necessità di porre in essere interventi in somma urgenza a tutela della pubblica incolumità o finalizzate allo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali ed in quanto tali sottratte alle limitazioni poste alle assunzioni a termine dall'articolo 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 14, comma 9 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche alla luce delle indicazioni impartite dalla Corte dei Conti - Sezioni Riunite, in sede di controllo con deliberazione n. 46 del 29 agosto 2011:
 - a. Educatori ed Assistenti sociali Servizio Minori al fine di garantire la continuità nell'assistenza ai minori in affidamento giudiziale e soggetti a tutela;
 - b. Educatori Asilo Nido e Centro Diurno Disabili al fine di garantire gli standard predeterminati dalla legislazione di settore;
 - c. Autisti scuolabus (Cat. B) al fine di garantire la continuità del servizio gestito esclusivamente in economia con personale dipendente;
 - d. Qualifiche necessarie nel caso di interventi in somma urgenza per prevenire pericoli per la cittadinanza o danni all'Ente;
 - e. Farmacisti (Cat. D.3) al fine di garantire continuità nella gestione del servizio gestito esclusivamente in economia con personale dipendente;
2. **DI DARE ATTO** che per quanto riguarda il personale del Corpo di Polizia Locale vige già la deroga ex lege di cui all'art. dall'articolo 14, comma 9 del D.L. 31 maggio 2010, n° 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122;
3. **DI STABILIRE** che per quanto attiene le sopra riportate tipologie di assunzioni si potrà provvedere anche oltre il limite del 20% della spesa per cessazioni dell'anno precedente, ma sempre nel rispetto del patto interno di stabilità e del vincolo di riduzione della spesa di personale dipendente rispetto all'anno precedente;
4. **DI ACCOGLIERE**, per le motivazione espresse in parte narrativa e qui richiamate per relazione, la richiesta di rientro in organico, mediante mobilità, del signor Flavio Gorla, già dipendente a tempo pieno ed indeterminato, con la qualifica di Agente di Polizia Locale, del Comune di Luino, sino al 31 marzo 2011, e dal 1 aprile scorso passato in mobilità al Comune di Cremenaga, dando atto che la stessa non incide sulla spesa di personale dell'Ente, in quanto già inserita nei conti dell'anno 2010 e nelle previsioni per l'anno 2011, né comporta, trattandosi di mobilità incrementi complessivi inerenti la spesa pubblica;

5. **DI DARE MANDATO** al responsabile del Servizio Personale di indire procedure selettive per la copertura, con contratto a termine ex art.110 comma 1 TUEL, delle posizioni dirigenziali apicali relative ai Settori Servizi Finanziari e Strumentali e dei Servizi alle Persone;
6. **DI DARE ATTO** che le suddette assunzioni verranno subordinate al rispetto dei vincoli di legge in materia di patto interno di stabilità, di riduzione complessiva della spesa nonché di rispetto dei limiti di spesa per le assunzioni a tempo determinato fissate dalla legge di stabilità per l'anno 2012 (50% della spesa per contratti a termine sostenuta nell'anno 2009)";
7. **DI TRASMETTERE** per opportuna conoscenza copia della presente deliberazione al Revisore dei Conti;
8. **DI DARE ATTO** che la presente deliberazione non comporta impegno di spesa o diminuzione di entrata e pertanto la relativa proposta non necessita del parere di regolarità contabile;
9. **DI INVIARE** copia della presente deliberazione ai soggetti sindacali, ai sensi dell'articolo 7 del CCNL 1° aprile 1999

www.Albopretorionline.it



COMUNE DI LUINO

(Provincia di Varese)

PARERE DEL RESPONSABILE DEL SERVIZIO INTERESSATO SULLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

OGGETTO: PERSONALE DIPENDENTE E LIMITI DI SPESA. INDIRIZZI.

PARERE DI REGOLARITA' TECNICA

Si esprime parere favorevole di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione di cui all'oggetto, ai sensi dell'articolo 49 del D.Lgs. 18 Agosto 2000, n. 267.

Motivi ed osservazioni:

Luino, lì 15/11/2011

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
PERSONALE

(Dott. Francesco FACHINI)

Letto, confermato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE
(Avv. Andrea Pellicani)



IL SEGRETARIO GENERALE
(Dott. Francesco TRAMONTANA)

[Signature]

RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE

Copia della presente deliberazione verrà pubblicata all' Albo Pretorio del Comune, ai sensi dell'articolo 124 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, in data 02 DIC. 2011 e vi rimarrà affissa per 15 giorni consecutivi.

02 DIC. 2011

Luino, li _____



L'ISTRUTTORE DIRETTIVO
Dott. Romano NICOLDI

[Signature]

ATTESTAZIONE DI ESECUTIVITA'

La presente deliberazione è divenuta esecutiva in data _____, decorsi dieci giorni dalla pubblicazione, ai sensi dell'articolo 134, comma 3, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Luino, li _____

Comune di Luino

www.AlboPretorioOnline.it