

Le assunzioni di personale negli Enti locali

11 ottobre 2012

Nel nostro ordinamento, le assunzioni di personale negli Enti locali **sono assoggettate ad un complesso sistema di vincoli** che si innestano nel più ampio quadro legislativo di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico nonché di limitazione della facoltà di ricorso da parte delle Pubbliche Amministrazioni al c.d. sistema del lavoro flessibile[1].

Attualmente, gli Enti locali sono sottoposti a **4 limiti essenziali**, che subiscono una diversa rimodulazione, a seconda che si tratti di assunzioni effettuate da Enti locali sottoposti alle regole del **Patto di stabilità interno (P.S.I.)** [2] ovvero da Enti che, in considerazione delle loro ridotte dimensioni territoriali, sono esclusi dal Patto di stabilità.

Obbligo di riduzione delle spese di personale rispetto al precedente esercizio. Gli Enti locali soggetti al Patto di stabilità devono adottare misure idonee a garantire la **riduzione della spesa per il personale**, da intendersi come riduzione dell'ammontare della spesa per il personale **dell'anno precedente** (art. 1, co. 557, L. 27 dicembre 2006, n. 296, c.d. legge finanziaria per l'anno 2007[3]). Ai fini dell'applicazione dell'obbligo di riduzione delle spese del personale, si deve tenere conto anche delle spese sostenute **per il lavoro flessibile**, ed in particolare le spese per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.), per la somministrazione di lavoro, per gli incarichi con contratto a tempo determinato[4], nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza distinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente (art. 1, co. 557-bis, L. n. 296/2006[5]).

Se l'Ente locale non rispetta l'impegno di ridurre le spese di personale (rispetto alle spese sostenute nell'anno precedente), **pone in essere una violazione del Patto di stabilità**. Tale inadempimento determina, come sanzione, **il divieto assoluto ed inderogabile a carico dell'Ente di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo** e **“con qualsivoglia tipologia contrattuale”** (art. 76, co. 4, L. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, richiamato dall'art. 1, co. 557-ter, L. n. 296/2006[6]).

Per gli Enti non sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno si applica una regolamentazione diversa da quella appena descritta e, in particolare, la **disciplina speciale** prevista dall'art. 1, comma 562, L. n. 296/2006[7], in forza della quale le spese di personale sostenute dagli Enti in esame **non devono superare il corrispondente ammontare delle spese sostenute nel corso dell'anno 2008** (la riduzione della spesa non è dunque rapportata al precedente esercizio, come per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità, bensì alla voce di spesa sostenuta nell'anno 2008).

Obbligo di rispetto del tetto di spesa per il personale e di assunzioni con turn over. Per gli Enti locali sono previsti **altri 2 vincoli**, aggiuntivi rispetto al limite sopra descritto.

Il primo vincolo (che si applica sia agli Enti locali sottoposti al Patto di stabilità sia agli Enti che ne sono esclusi) riguarda la riduzione del tetto di spesa del personale rispetto al complesso delle spese correnti sostenute dall'Ente locale (art. 76, co. 7, L. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112[8]). In particolare, qualora l'incidenza delle **spese di personale** è pari o superiore al **50%** delle **spese correnti**, è fatto **divieto assoluto all'Ente di procedere ad assunzione di personale “a qualsiasi titolo” e “con qualsivoglia tipologia contrattuale”**[9].

Il secondo limite (che riguarda esclusivamente gli Enti sottoposti al patto di stabilità[10]) introduce per l'Ente locale una restrizione alla facoltà di effettuare nuove assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato che possono essere effettuate soltanto **entro un certo limite**

proporzionale rispetto alle cessazioni dei rapporti di lavoro intervenute nell'anno precedente (c.d. turn over assunti/cessati dal servizio). In particolare, l'Ente che ha un rapporto spese di personale/spese correnti **inferiore al 50%** può procedere all'assunzione di personale **con contratto a tempo indeterminato nel limite del 40%** della spesa corrispondente alle **cessazioni dei rapporti di lavoro dell'anno precedente**^[11].

Il rispetto della regola del turn over assunti/cessati subisce una significativa rimodulazione per gli Enti locali non sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno. Gli Enti in esame possono infatti procedere all'assunzione di personale nel limite "delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" (art. 1, co. 562, secondo periodo, L. n. 296/2006)^[12]. E' dunque prevista l'applicazione di un criterio "per teste", ossia la possibilità di assumere un nuovo dipendente per ogni cessazione di rapporto di lavoro intervenuta l'anno precedente (c.d. turn over integrale, diverso da quello proporzionale vigente per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità).

Vincoli alle assunzioni con contratti di lavoro flessibile. Tutti gli Enti locali (sia quelli sottoposti al patto di stabilità sia quelli che ne sono esclusi) possono ricorrere ad assunzioni a tempo determinato ed al conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) **entro il limite del 50% della spesa sostenuta allo stesso titolo nell'anno 2009** (art. 9, co. 28, L. 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dall'art. 4, co. 102, L. 12 novembre 2011, n. 183, c.d. legge di stabilità per l'anno 2012 e dall'art. 4-ter, co. 12, L. n. 44/2012, di conversione del D.L. n. 16/2012). Alla stessa stregua – sempre in analogia a quanto previsto per le Amministrazioni dello Stato – la spesa di personale sostenuta dall'Ente per i contratti di formazione-lavoro (CFL), per altre tipologie di rapporti formativi, per la somministrazione di lavoro, nonché per il lavoro accessorio^[13] non può superare il 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. A decorrere dal 1 gennaio 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", ferma restando la necessità che la spesa complessiva non superi quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Avv. Fabrizio Girolami
Cultore della materia – CReF

[1] Cfr. art. 36, co. 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni, che prevede la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di avvalersi delle "forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal Codice Civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa" esclusivamente per far fronte ad esigenze "temporanee" ed "eccezionali".

[2] Come noto, il patto di stabilità interno (P.S.I.) è previsto per le Province e i Comuni **con popolazione superiore a 5.000 abitanti**, ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto del principio di tutela dell'unità economica della Repubblica italiana. Le nuove disposizioni del P.S.I. per il triennio 2011-2013 sono previste dall'art. 1, co. 88-124, della L. 13 dicembre 2010, n. 220 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"). Da ultimo, è stato introdotto il Patto di stabilità interno "orizzontale nazionale" (c.d. "regionalizzazione" del Patto di stabilità interno: art. 4-ter, L. 26 aprile 2012, n. 44, di conversione del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, come modificato dall'art. 16, comma 12, L. 7 agosto 2012, n. 135, di conversione del D.L. 6 luglio 2012, n. 95). In base a tale istituto, gli Enti locali che prevedono di

conseguire, nel 2012, un differenziale positivo (o negativo) rispetto all'obiettivo del patto di stabilità interno possono comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro il termine perentorio del 20 settembre 2012, l'entità degli "spazio finanziari" che sono disposti a cedere (o a richiedere per sostenere spese per il pagamento di residui passivi di parte capitale). Le comunicazioni devono pervenire alla Ragioneria Generale dello Stato sia mediante il sistema web appositamente predisposto sia a mezzo raccomandata a/r.

[3] Come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 3, co. 120, L. 24 dicembre 2007, n. 244, dall'art. 76, co. 1, L. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, e dall'art. 14, co. 7, L. 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78. In forza di tale disposizione normativa, gli Enti locali sottoposti al Patto di stabilità devono adottare nell'ambito della propria autonomia istituzionale, apposite azioni che prevedano 3 diverse **aree prioritarie di intervento**: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle **spese di personale** rispetto al volume complessivo delle **spese correnti** sostenute, da attuare attraverso la parziale **reintegrazione** dei lavoratori cessati dal rapporto di lavoro (c.d. *turn over*) ed il **contenimento della spesa per il lavoro flessibile**; b) **razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative**, anche attraverso l'accorpamento di uffici al fine di ridurre l'incidenza della spesa delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle **dinamiche di crescita della contrattazione integrativa**, tenendo conto anche delle corrispondenti disposizioni dettate per le Amministrazioni statali.

[4] Cfr. art. 110 del Testo Unico dell'ordinamento degli Enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni).

[5] Comma introdotto nell'articolo della L. n. 296/296 dall'art. 14, co.7, L. n. 122/2010, di conversione del D.L. n. 78/2010.

[6] Comma introdotto nell'articolo della L. n. 296/296 dall'art. 14, co.7, L. n. 122/2010, di conversione del D.L. n. 78/2010.

[7] La disposizione in oggetto costituisce la risultante delle modifiche introdotte dall'art. 3, co. 121, L. n. 244/2007, dall'art. 14, co. 10, L. n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010 e dall'art. 4-ter, co.11, L. n. 44/2012 di conversione del D.L. n. 16/2012.

[8] La disposizione in oggetto costituisce la risultante delle modifiche introdotte dall'art. 14, co. 9, L. n. 122/2010, di conversione del D.L. n. 78/2010, dall'art. 1, co. 118, L. 13 dicembre 2010, n. 220, a decorrere dal 1° gennaio 2011, dall'art. 20, co. 9, L. 15 luglio 2011, n. 111, di conversione del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, dall'art. 28, co. 11-*quater*, L. 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, dall'art. 4, co. 103, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012, ed, infine, dall'art. 4-ter, co. 10, L. n. 44/2012, di conversione del D.L. n. 16/2012.

Nel senso che il divieto assoluto di assunzione di personale per gli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti **non ricomprende le assunzioni dei disabili e delle altre categorie protette** ai sensi della L. 12 marzo 1999, n. 68, e successive modifiche ed integrazioni, nei limiti del completamento della quota d'obbligo, trattandosi di spesa "non comprimibile", cfr. Corte dei Conti, sez. controllo Regione Basilicata, delibera 25 novembre 2011, n. 95.

[9] Per il calcolo del **limite del 50%** delle spese del personale in riferimento al totale delle spese correnti si deve prendere in esame il dato dell'anno precedente rilevabile dalla **gestione di competenza e non di cassa** (cfr. Corte dei Conti, sez. riunite, delibera n. 27/CONTR/2011 del 12

maggio 2011), nonché di tutte le **spese riguardanti le forme di lavoro flessibile**, tra cui le collaborazioni coordinate e continuative, le assunzioni ex art. 110 D.Lgs. n. 267/2000, i contratti a tempo determinato, il lavoro accessorio, la somministrazione di lavoro, etc. Inoltre, ai fini del computo percentuale della spesa di personale rispetto alla spesa corrente dell'Ente locale, si deve tenere conto anche delle **spese sostenute dalle c.d. società pubbliche in house**, vale a dire le società a partecipazione pubblica locale (totale o di controllo) che siano titolari di **affidamento diretto di servizi pubblici locali** (senza dunque preventivo svolgimento di una gara), nonché le società 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. Pertanto, l'Ente locale, ai fini dell'osservanza del rapporto spesa di personale/spese correnti, ha l'obbligo di **"consolidare"** la quota parte di spesa di personale ad esso imputabile sostenuta dalla società *in house* (cfr., sull'argomento, Corte dei Conti, sez. controllo Regione Lombardia, delibera n. 219 del 21 maggio 2012).

[10] Nel senso che il limite in oggetto non si applica agli Enti non soggetti alle regole del patto di stabilità, cfr. Corte dei Conti, sez. riunite, delibere n. 3/CONTR/2011 del 25 gennaio 2011 e n. 20/CONTR/2011 del 4 aprile 2011, seguite da Corte dei Conti, sez. controllo Regione Lombardia, delibera 22 maggio 2012, n. 242.

[11] E' prevista un'eccezione per il personale che esercita funzioni in materia di polizia locale, istruzione pubblica e settore sociale, per il quale le assunzioni vanno calcolate nella misura ridotta del 50%. In ogni caso, le assunzioni in oggetto devono comunque essere computate per intero ai fini del calcolo dell'incidenza delle spese di personale su quelle di parte corrente.

[12] Per tali Enti è previsto un limite per le spese di personale che non può superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (art. 1, co. 1, primo periodo, L. n. 296/2006, come modificato dall'art. 4-ter, co. 11, L. n. 44/2012, di conversione del D.L. n. 16/2012).

[13] Nel settore del lavoro pubblico, il ricorso al lavoro accessorio da parte delle Pubbliche Amministrazioni può essere effettuato in relazione alle "manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà" (art. 70, co. 1, lett. d), D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, come sostituito dall'art. 7-ter, co. 12, lett. a), L. 9 aprile 2009, n. 33, di conversione del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5).

Articoli Correlati:

1. Reclutamento del personale: il nuovo concorso va motivato Nelle pubbliche amministrazioni il reclutamento del personale avviene, di regola,...
2. Trasferimento di personale ATA dagli Enti locali allo Stato La Corte di Cassazione, con sentenza 12 ottobre 2011, n....
3. La responsabilità dell'amministratore condominiale negli infortuni sul lavoro L'amministratore condominiale è il garante della sicurezza sul posto di...
4. Le assunzioni di personale nelle società in house degli Enti locali Nel nostro ordinamento, gli Enti locali, quali i Comuni, al...

Article printed from LavoroPareri: <http://www.lavoropareri.com>

URL to article: <http://www.lavoropareri.com/le-assunzioni-di-personale-negli-enti-locali/>