



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Fabio VIOLA	Presidente
Dott. Alessandro BENIGNI	Consigliere Relatore
Dott. Francesco BELSANTI	Consigliere
Dott. Donato CENTRONE	Primo Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Primo Referendario

nell' adunanza del **20 aprile 2018** ha assunto la seguente

D E L I B E R A Z I O N E

- vista la lett. prot. n. 28 del 30 marzo 2018, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di acquisizione del relativo parere in merito a vari quesiti afferenti l'assunzione di personale a tempo determinato o indeterminato, formulata dal Comune di Monterosso al Mare (SP) il 29 marzo 2018;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 21/2018, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

- udito in camera di consiglio il magistrato relatore, Cons. Alessandro Benigni;

F A T T O

Con istanza in data 29 marzo 2018, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 28 del 30 marzo 2018 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 3 aprile 2018 con il n. 0001370 – 03.04.2018 – SC _ LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Monterosso al Mare ha inviato una richiesta di parere avente ad oggetto quattro quesiti relativi all'applicazione di alcune disposizioni in materia di lavoro a tempo determinato e a tempo indeterminato. Più precisamente:

- a) la possibilità di assumere vigili stagionali in misura superiore al 20 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato, qualora i relativi stipendi siano finanziati con fondi esterni e non con risorse proprie di bilancio;
- b) la permanente operatività del divieto di assunzione di personale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, dopo l'avvenuto assorbimento nei ruoli degli enti locali del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale;
- c) la possibilità di turn over al 100% anche per i Comuni, con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti, in cui il rapporto dipendenti – popolazione sia superiore al rapporto medio per classe demografica stabilito con decreto, avente efficacia triennale;
- d) la possibilità di usufruire del turn over al 100%, in caso di cessazioni di personale della polizia municipale e di rispetto dei vincoli di finanza

pubblica (conseguimento del pareggio di bilancio, rispetto degli obblighi di contenimento della spesa per il personale previsti dalla L. n. 296/2006, la quale deve essere anche inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei bilanci consuntivi dell'ultimo triennio), prevista dall' art. 7 del D.L. n. 14/2017, anche al fine di assumere unità di diverso profilo funzionale.

D I R I T T O

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

1.2 Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo, poiché attiene all'interpretazione di disposizioni legislative aventi ad oggetto limiti assunzionali, con relative conseguenze sulla spesa per il personale.

2. La valutazione della Sezione sulla questione di merito sottoposta.

2.1 L'art. 23 del D. Lgs. 15.06.2015, n. 81 stabilisce che <<salvo diversa disposizione dei contratti collettivi, non possono essere assunti lavoratori a tempo determinato in misura superiore al 20 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione, con un arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora

esso sia eguale o superiore a 0,5. Nel caso di inizio dell'attività nel corso dell'anno, il limite percentuale si computa sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al momento dell'assunzione. Per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato>>.

L'art. 5 D.L. 19.06.2015, n. 78, conv. dalla L. 6.08.2015, n. 125, sancisce che << il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65, transita nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale ... fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale>>.

L'art. 1, comma 228, della L. 28.12.2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) dispone che <<le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti - popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti - popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui

all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento>>.

L'art. 7, comma 2 *bis*, del D.L. 20.02.2017, n. 14, conv. dalla L. 18.04.2017, n. 48, stabilisce che <<per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana contenute nel presente provvedimento, negli anni 2017 e 2018 i Comuni che, nell'anno precedente, hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'art. 3, comma 5, del D.L. 24.06.2014, n. 90, conv. dalla L. 11.08.2014, n. 114, espressamente richiamato dall'ultima disposizione, a sua volta, prevede che <<negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella

relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018>>.

2.2 Il Comune di Monterosso al Mare pone una serie di quesiti tutti incentrati sulle possibilità assunzionali sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, di addetti alla polizia municipale e, in via eventuale, di altro personale con specifica professionalità.

In particolare, la prima richiesta riguarda la derogabilità del limite massimo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulabili (pari al 20% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato) qualora la relativa spesa non incida sulle casse comunali; la seconda concerne la permanenza del vincolo di durata massima del contratto stagionale per i vigili urbani (cinque mesi) anche dopo che sia terminato il riassorbimento completo del personale della polizia provinciale nei ruoli degli enti locali; la terza ha per oggetto il rapporto di dipendenza tra la possibilità di turn over completo al 100% e il contenuto del decreto ministeriale che determina la media nazionale della consistenza delle dotazioni organiche per Comuni e Province in rapporto alla popolazione; la quarta, infine, ha per oggetto la possibilità di utilizzare il turn over concesso dalla legge al fine di implementare l'attività di controllo del territorio, per coprire carenze di altri uffici dello stesso Comune.

2.3 Occorre rilevare come le disposizioni che regolano queste quattro fattispecie perseguano una diversa *ratio*, non sempre riconducibile alla necessità di giungere ad un risparmio di spesa; ciò implica la necessità di una trattazione diversificata.

2.4 Nelle prime due ipotesi le norme legislative (l'art. 23 del D. Lgs. n. 81/2015 e l'art. 5 del D.L. n. 78/2015) costituiscono forme di tutela per i

dipendenti, al fine di evitare l'abuso nel ricorso dei contratti di lavoro a termine.

Il D. Lgs. n. 81/2015 trova la sua origine nell' art. 1 della legge delega 10.12.2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act 2*) che, nel suo disegno di riordinare i rapporti di lavoro <<per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo>> specifica l'intenzione di <<promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro>>, cercando così di superare il problema del precariato e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa che, peraltro, proprio nella Pubblica Amministrazione hanno costituito una delle principali piaghe del nostro recente passato¹, portando, più volte, la Corte di Giustizia a pronunciarsi sul punto (CGE 7.09.2006, *Marrosu e Sardino c. Italia*; 26.11.2014, *Mascolo c. Italia*; 7.03.2018, *Santoro c. Italia*).

La scelta del Legislatore delegato è stata quella di prevedere un limite invalicabile alla stipulazione di contratti di lavoro a termine, con specifiche eccezioni in cui non rientra l'assunzione di vigili stagionali da parte di enti locali (a differenza, ad esempio, di chi opera negli istituti pubblici di ricerca scientifica o tecnologica, ovvero istituti della cultura di appartenenza statale).

Sotto questo profilo la provenienza delle risorse cui attingere per pagare le retribuzioni è del tutto irrilevante, non attenendo il limite a esigenze di finanza pubblica bensì a quelle, diverse, di stabilizzazione del lavoro.

Solo una disposizione del contratto collettivo nazionale, attualmente ancora in fase di pre-intesa, come espressamente sancito dall'incipit dell'art. 23 del D. Lgs. cit., potrà consentire di derogare al chiaro limite normativo.

¹ Secondo un censimento ARAN pubblicato nel 2013, i contratti a tempo determinato nella P.A. all'epoca erano circa 87.000.

Pertanto, si deve ritenere che il divieto legislativo di assumere lavoratori a tempo determinato in misura superiore al 20% dei lavoratori già assunti a tempo indeterminato debba trovare applicazione a prescindere dalla fonte delle risorse economiche.

L'art. 5 del D.L. n. 78/2015, invece, persegue l'evidente finalità di garantire il mantenimento del rapporto di lavoro agli addetti alla polizia provinciale anche in caso di razionalizzazione e soppressione dei relativi enti territoriali, prevedendo una sorta di speciale mobilità con l'obbligo per gli enti locali, di supplire alle proprie eventuali carenze d'organico ricorrendo a tali provviste e restringendo al massimo la possibilità di ricorrere ad assunzioni temporanee. La stretta connessione tra i due periodi del quinto comma (<<è fatto divieto agli enti locali di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. **Sono fatte salve** le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate **dopo l'entrata in vigore del presente decreto** esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili>>) fa chiaramente comprendere come, una volta terminata la necessità di tutelare i rapporti di lavoro in corso, conformemente a quanto previsto dall'art. 35 Cost., non vi sia più alcuna necessità di restringere ulteriormente la possibilità di ricorrere ai contratti a tempo determinato con una durata massima di cinque mesi non rinnovabili, fermo restando il precedente limite del 20% dei contratti già conclusi a tempo indeterminato.

2.5 Diversamente l'art. 1, comma 228, della legge citata, anche per la *sedes materiae* in cui è inserita (<<disposizioni per la formazione del

bilancio annuale e pluriennale dello Stato>>) deve essere interpretato nel senso che un turn over totale tra cessazioni e assunzioni, che mantenga inalterata la spesa per il personale, possa giustificarsi nella misura in cui si sia già raggiunto un equilibrio virtuoso nel rapporto tra dipendenti presenti nel Comune e popolazione da servire, in modo da potere riscontrare l'assenza di inutile dispersione di risorse pubbliche che, in questo modo, possono meglio essere destinate al soddisfacimento di altre esigenze della cittadinanza.

Alla luce di queste considerazioni, il turn over totale, previsto per i Comuni con popolazione tra i 1.000 e i 5.000 abitanti, si giustifica solamente allorché il medesimo si renda necessario essendo giunti al livello di copertura delle piante organiche necessario – e non ultroneo – per l'adempimento di tutti i servizi.

2.6 Non è così, invece, per la possibilità assunzionale prevista dall'art. 7, comma 2 *bis*, del D.L. n. 14/2017 che prevede anch'esso, per il 2018, il 100% del turn over per la Polizia municipale, a prescindere però dal rispetto del rapporto proporzionale previsto dal decreto del Ministero dell'Interno richiamato dall'art. 263 TUEL, essendo la medesima connessa all'esigenza di mantenere, se non migliorare i presidi di sicurezza urbana nel territorio, come si evince dal titolo del decreto - legge ("disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città").

Il Legislatore, nell'ambito della sua funzione politica, ha ritenuto prevalenti le recenti esigenze di ordine pubblico che sono emerse nel territorio italiano, che hanno richiesto l'emanazione da parte del Governo di uno specifico decreto legge, rispetto al raggiungimento dell'obiettivo del rapporto ideale di efficienza tra personale pubblico e cittadinanza presente, invece, nella

Legge di Stabilità 2016, come è plasticamente evidenziato dall'”*incipit*” stesso della norma, che viene giustificata in quanto necessaria <<per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni di sicurezza urbana contenute nel presente provvedimento>>.

Per questo motivo, si ritiene di non potere aderire alla prospettazione dell'Ente sulla possibilità di utilizzare tale ultima disposizione per reclutare unità di diverso profilo professionale, relativamente al quale, torna ad operare il limite proporzionale previsto dal decreto del Ministero dell'Interno richiamato dall'art. 1 L. n. 208/2015, in quanto non sussisterebbe più la ragione d'essere dell'applicazione della diversa normativa più favorevole.

2.7 Pertanto, in conclusione, la Sezione ritiene di rispondere, come segue, alle richieste formulate dal Comune di Monterosso al Mare:

- a) *in pendenza dell'entrata in vigore del nuovo CCNL, rimane vincolante, a pena di nullità, il limite di assunzione di dipendenti pubblici a tempo determinato nella misura del 20% di quello presente in servizio a tempo indeterminato al momento della conclusione del contratto di lavoro, ancorché la relativa spesa sia finanziata con fondi esterni e non con risorse di bilancio;*
- b) *con il completo riassorbimento del personale di polizia provinciale del proprio ente di riferimento, deve ritenersi caducato il divieto di reclutare personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale e i limiti per l'assunzione a tempo determinato tornano ad essere quelli generali previsti dall'art. 23 D. Lgs. n. 81/2015;*

- c) *la possibilità, per i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti ed aventi una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei bilanci consuntivi dell'ultimo triennio, di assumere personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale in misura pari al 100% delle cessazioni nel 2018 è subordinata al raggiungimento, nel 2017, di un rapporto dipendenti – popolazione inferiore al medesimo rapporto definito con proprio decreto dal Ministero dell'Interno;*
- d) *l'art. 7 D.L. n. 14/2017, costituendo norma di settore dedicata alle esigenze di ordine pubblico, non consente di reclutare unità di diverso profilo professionale in caso di cessazione dal servizio di dipendenti appartenenti alla Polizia municipale.*

P. Q. M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Monterosso al Mare.

D I S P O N E

la trasmissione di copia della presente deliberazione, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Monterosso al Mare.

la pubblicazione della presente deliberazione, a cura del Direttore della Segreteria, sul sito *web* della Sezione.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 20 aprile 2018.

Il Magistrato estensore

(Alessandro Benigni)

Il Presidente

(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 20 aprile 2018

Il funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfetina)