



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 14 maggio 2008

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 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 14 aprile 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Varese ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 28 dell'8 maggio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Varese;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

CON LA PREMESSA CHE

Il Sindaco del Comune di Varese, con nota in data 14 aprile 2008, ha posto un quesito alla Sezione in merito all'interpretazione della norma contenuta nel comma 558, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, relativo alla *"cd stabilizzazione del personale precario"*.

Nella richiesta ha messo in luce che l'ente, dopo aver compiuto una completa ricognizione dei profili professionali dei quali necessiterebbe, avrebbe deciso di procedere alla copertura delle posizioni in questione *"mediante selezione riservata al personale precario in possesso dei requisiti"* previsti dal citato comma 558, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007.

Il Comune di Varese ha precisato, inoltre, che la procedura che intende avviare permetterebbe all'ente di rispettare *"il vincolo legale della riduzione della spesa del personale rispetto all'anno precedente"*.

Il dubbio interpretativo in ordine alle modalità di applicazione della procedura da seguire sarebbe originato da un parere espresso dal Dipartimento della Funzione Pubblica all'ISTAT, nel quale si afferma che *"la stabilizzazione ... è un reclutamento speciale riservato ad una platea definita di soggetti, esattamente come quello previsto per il personale interno con le progressioni verticali ..."*, con la conseguenza che l'Amministrazione che intende utilizzare questo strumento deve rispettare *"il vincolo più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale di garantire l'adeguato accesso dall'esterno, in misura non inferiore al 50% dei posti utilizzati"* (parere UPPA, n. 2, s.d.).

Al fine di meglio chiarire la sua posizione, l'ente ha precisato che il personale precario interessato alla procedura di stabilizzazione al momento dell'assunzione a tempo determinato *"era stato reclutato mediante procedura concorsuale pubblica"*.

OSSERVAZIONI

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Varese, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale"*.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Varese può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) ha *"carattere generale"*, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in relazione alle modalità di reclutamento del personale, anche rispetto ai vincoli finanziari che devono osservare tutti gli enti che costituiscono la Repubblica;
- d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006) e, in particolare, si riferisce alla materia del personale e, si ripete, all'osservanza dei vincoli introdotti dalla legge finanziaria che hanno ricadute sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco di Varese

Con la richiesta in esame, il Sindaco del Comune di Varese ha posto alla Sezione un quesito in ordine alle modalità di effettuazione della procedura di stabilizzazione del personale precario, prevista dalla legge finanziaria per il 2007, con specifico riferimento alla necessità o meno che nell'ambito delle nuove assunzioni che l'ente intende effettuare la metà avvenga per selezione pubblica alla quale siano ammessi anche candidati che non rientrino nella categoria del personale che può essere stabilizzato.

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, ancora una volta, che la scelta se dar corso alla stabilizzazione del personale precario e le concrete modalità attuative della decisione, così come ogni altra questione attinente l'amministrazione dell'ente, spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale (per tutte: C. conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Peraltro, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

Ferme restando le considerazioni svolte da questa Sezione, in più occasioni, in ordine alla disciplina del lavoro pubblico, in relazione ai vincoli finanziari introdotti dal legislatore, il quesito posto dal Sindaco del Comune di Varese richiede alcune precisazioni preliminari.

1) La disciplina restrittiva in ordine alle assunzioni che ha caratterizzato negli ultimi anni l'attività delle amministrazioni pubbliche ha avuto quale effetto quello di estendere in maniera significativa l'area del lavoro precario.

Il legislatore, da ultimo, ha introdotto una norma che ha quale scopo quello di precludere in modo esplicito qualsiasi forma di lavoro precario nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, ma si è fatto carico dell'esistenza di una vasta area di lavoro non stabile introducendo, con le leggi finanziarie del 2007 e del 2008, specifiche norme dirette a favorire la stabilizzazione dei lavoratori precari, sia per rispondere ad un'esigenza di funzionalità delle amministrazioni che per fornire continuità lavorativa ai soggetti assunti con contratti a tempo determinato.

E' indubbio che, in linea di principio, si tratta di esigenze condivisibili, ma non può trascurarsi che processi indiscriminati di stabilizzazione di lavoratori precari potrebbero comportare violazione dell'art. 97, co. 3 della Costituzione che prevede esplicitamente che agli impieghi pubblici si acceda per concorso, fatti salvi i casi stabiliti dalla legge.

2) La legge finanziaria per il 2007 ha avviato un preciso programma di stabilizzazione dei lavoratori precari pubblici che è proseguito con la legge finanziaria per il 2008.

La procedura di stabilizzazione prevista dal co. 558, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 prevede la possibilità di addivenire alla stabilizzazione in seguito a richiesta degli interessati, sempreché gli enti pubblici intendano dar corso alla relativa procedura. Come ha precisato la giurisprudenza amministrativa, la norma in questione non attribuisce un diritto alla stabilizzazione, poiché l'avvio della procedura non costituisce un obbligo ma solo una facoltà riconosciuta all'ente (TAR Veneto, II, 15 novembre 2007, n. 3646).

L'art. 3, co. 90 della legge n. 244 del 2007, in relazione agli enti territoriali, prevede unicamente un'estensione del periodo temporale di riferimento, consentendo l'ammissione alla procedura di stabilizzazione disciplinata dal co. 558 dell'art. 1 della l. finanziaria per il 2007 del personale in possesso del requisito triennale, maturato in forza di contratti stipulati anteriormente al 27 settembre 2007.

Conseguentemente, conserva piena validità il co. 558 della legge n. 296 del 2006 in base al quale gli enti locali possono dar corso alle procedure di stabilizzazione solo se rispettano il Patto di stabilità interno e nei limiti dei posti disponibili nell'organico dell'ente, ovvero previa modifica della pianta organica, ove possibile. A dette procedure possono partecipare i soggetti che abbiano prestato servizio nell'ente per un periodo non inferiore a tre anni, in virtù di contratti stipulati in data anteriore al 27 settembre 2007.

Di particolare interesse è l'ultima parte della norma in base alla quale può procedersi alla stabilizzazione del solo personale che *"sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive"*.

Pertanto, in base alla norma in questione, ai fini della stabilizzazione assume rilievo la modalità di instaurazione del rapporto a tempo determinato che, se preceduto dall'espletamento di *"procedure selettive di natura concorsuale"*, non dovrebbe sottostare ad alcuna altra prova selettiva che, al contrario, dovrebbe essere prevista ove l'instaurazione del rapporto a tempo determinato non sia stata preceduta da alcuna selezione pubblica.

4) Il richiamo alla necessità che l'accesso ai ruoli dell'amministrazione pubblica sia subordinato a procedure selettive di natura concorsuale, contenuto nella prima parte del co. 90 dell'art. 3, non sembra idoneo a modificare la previsione contenuta nel citato comma 558, dell'art. 1 che differenzia la posizione dei soggetti da stabilizzare in relazione alla circostanza che l'instaurazione del

rapporto di lavoro a tempo determinato sia stata preceduta o meno dall'espletamento di procedura selettiva pubblica.

Al riguardo è appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale, ripetutamente, ha dichiarato l'incostituzionalità di norme che prevedevano modalità di accesso agli impieghi pubblici al di fuori del concorso pubblico (per tutte: Corte cost. 26 maggio 2006, n. 205), ma ha ritenuto che il personale assunto con contratto a termine a seguito di un concorso pubblico possa essere inserito in ruolo, poiché le prove selettive devono ritenersi idonee a verificare le competenze e le attitudini del dipendente (Corte cost., n. 250 del 1993).

Conseguentemente, può ritenersi che ove il personale sia stato assunto a tempo determinato nell'ambito di una specifica procedura selettiva idonea a valutarne le competenze ed aperta a tutti i soggetti potenzialmente interessati l'ente possa procedere, nei limiti della dotazione organica e fatti salvi gli altri requisiti previsti dalla norma, alla stabilizzazione diretta del personale.

Al contrario, ove l'instaurazione del rapporto non sia stata preceduta da una procedura selettiva il personale precario può essere assunto a tempo indeterminato sulla base di concorsi di accesso o altre "*procedure selettive*" aperte alla partecipazione di soggetti estranei, fatta salva, comunque, la riserva di una aliquota di posti per il personale da stabilizzare.

Al contrario, in quest'ultimo caso, se le procedure avessero la struttura di concorsi interni riservati al solo personale precario la disciplina della stabilizzazione potrebbe porsi in contrasto con il citato art. 97 della Costituzione.

Riguardo all'ammontare dell'aliquota di posti da riservare, in questo caso, al personale precario non vi è alcuna disposizione legislativa che indichi in modo tassativo l'entità della stessa. Con la conseguenza che rientra nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente stabilire la quota in misura tale da soddisfare sia le esigenze organizzative dell'amministrazione che la salvaguardia del principio di accesso agli impieghi pubblici per il tramite di concorso.

5) In conclusione: l'esame della normativa relativa alla stabilizzazione dei lavoratori precari mette in luce che il legislatore ha cercato di disciplinare il fenomeno, cercando di contemperare le esigenze di ciascun ente, quelle dei lavoratori e quelle della collettività, prevedendo una disciplina di accesso agli impieghi pubblici che garantisca l'imparzialità e tuteli le possibilità di accesso e le aspettative di ogni cittadino.

Gli enti territoriali possono avviare i processi di stabilizzazione dei lavoratori precari, sempreché sussistano le condizioni stabilite nel co. 558 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 e del co. 90, dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008, nell'ambito delle rispettive dotazioni organiche, procedendo alla

stabilizzazione diretta se il personale precario era stato assunto a seguito di procedura di natura concorsuale e, negli altri casi, prevedendo lo svolgimento di apposite selezioni pubbliche all'interno delle quali un'aliquota di posti può essere riservata al personale precario da stabilizzare, il quale, ovviamente, potrà liberamente concorrere anche in relazione agli altri posti disponibili.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
20 maggio 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)