



Deliberazione n.32 /pareri/2008

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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 21 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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 4915 protocollo del 17 aprile 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Ranica (Bergamo) 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune Ranica (Bergamo);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota n. 4915 I. di protocollo del 17 aprile 2008, il Sindaco del Comune di Ranica (BG) ha chiesto il parere di questa Sezione regionale in ordine all'applicazione dell'art. 1, comma 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) alla luce della legge n.244/2007 (legge finanziaria 2008) che prevede la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato, in presenza di taluni presupposti e secondo determinate modalità.

In particolare il Sindaco di Ranica intende conoscere il parere di questa Sezione in merito alla possibilità di convertire in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il contratto a tempo determinato per due unità di personale (un collaboratore amministrativo ed un assistente sociale), per la copertura di posti già inseriti nel programma di fabbisogno del personale per il triennio 2007-2009, ovvero, in caso di risposta negativa al quesito in argomento, se l'ente possa, nelle more della stabilizzazione, procedere con la proroga dei contratti a tempo determinato ai sensi dell'art. 3 commi 92 e 94 della legge finanziaria per il 2008. Infine, il Sindaco di Ranica chiede espressamente se la spesa per il personale assunto in ossequio alla normativa sul diritto al lavoro per i disabili, ai sensi della legge n.68/1999 debba essere rilevante ai fini del calcolo della riduzione di cui all'art.1 comma 557 della legge finanziaria per il 2007.

A tal fine il Sindaco ha precisato:

- che il Comune è soggetto al Patto di stabilità interno;
- che il Patto nel 2006 non è stato rispettato;
- che il Patto nel 2007 è stato rispettato;
- che si prevede per il 2008 il mancato rispetto degli obiettivi del Patto;

- che nell'esercizio 2007 la spesa per il personale è diminuita;
- che la spesa di personale inserita nel bilancio di previsione per il 2008, comprensiva degli oneri relativi alla stabilizzazione delle due unità succitate, risulta rispetto al 2007 ulteriormente ridotta;
- che i suddetti lavoratori matureranno il requisito dei tre anni di servizio rispettivamente in data primo maggio 2008 e 7 giugno 2008;
- che la stabilizzazione di entrambi i lavoratori è funzionale alle esigenze organizzative dell'ente, poiché colmerebbe i vuoti di organico già verificatisi nel biennio 2004-2005 e mai coperti per l'intervenuta normativa di blocco delle assunzioni;

Sulla richiesta di parere è stato preventivamente acquisito l'orientamento del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, reso con nota prot. 8228/C21

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

In via preliminare va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere, sia riguardo la legittimazione del soggetto proponente, che al contenuto oggettivo del quesito.

Le condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della richiesta sussistono, sia ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il 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, sia con riferimento ai parametri derivanti, conformemente alla deliberazione n. 5/AUT/2006, dalla natura della funzione consultiva prevista dalla norma citata nel quadro delle competenze che la legge medesima ha attribuito alla Corte dei conti.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, la richiesta è ammissibile in quanto proposta dal soggetto istituzionalmente posto al vertice dell'organizzazione del Comune, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente verso l'esterno.

MERITO

Per quel che concerne l'esame del quesito, la richiesta di parere ha per oggetto l'interpretazione di norme della legge finanziaria per il 2008, che hanno come scopo il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea attraverso il rispetto del patto di stabilità interno e che pertanto rientrano nella materia della contabilità pubblica anche ove riguardino specifici settori d'intervento.

La disciplina vincolistica in materia di assunzioni, adottata dalle finanziarie degli ultimi anni, ha generato il ricorso a forme di precariato, utilizzato dalle varie P.A. per colmare i vuoti di organico e le contingenti esigenze di personale.

Con le finanziarie per il biennio 2007-2008, il legislatore si è sforzato, da un lato, di ridurre l'area di precariato in precedenza formatasi e di scongiurare il futuro ricorso a forme di lavoro non stabile, dall'altro, di introdurre regole giuridiche ossequiose del principio di accesso concorsuale ai pubblici uffici, scolpito dall'art. 97 comma 3 della Costituzione.

La richiesta del Sindaco di Ranica è diretta a conoscere il parere della Sezione in merito all'interpretazione del comma 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale dispone che le regioni e gli enti locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono "stabilizzare", cioè assumere a tempo indeterminato, il personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, nel limite dei posti disponibili in organico e a condizione che sia stato assunto mediante procedure selettive di tipo concorsuale.

Tale possibilità è estesa anche, alle medesime condizioni:

- a. al personale che maturi i tre anni di servizio non continuativo in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006;
- b. al personale che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge;
- c. ai lavoratori socialmente utili.

Su tale disciplina si è inserita la regolazione in materia di stabilizzazioni prevista dalla legge finanziaria per l'anno 2008.

Le procedure di stabilizzazione per il 2008 e 2009 sono fatte salve dall'art. 3, comma 90, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008), il quale ha prescritto, alla lettera B, che le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'art.1 comma 558 della legge 296/2006, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

In sostanza, le nuove norme ribadiscono il principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso ai sensi dell'art. 97 Cost., secondo la lettura costituzionalmente orientata di numerose sentenze della Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto nella selezione pubblica la forma generale ed ordinaria di reclutamento dei pubblici dipendenti (sent. 205/2006; 34/2004; 205/2004), nonché estendono temporalmente in favore

delle amministrazioni regionali e locali i principi in tema di stabilizzazione previste dalla finanziaria per il 2007, ovvero: il rispetto del Patto di stabilità, il requisito dei tre anni di anzianità di servizio, il vincolo della disponibilità dei posti in organico.

Al riguardo, giova innanzitutto rammentare che i tre anni di anzianità devono essere effettivamente maturati e pertanto la procedura di stabilizzazione potrà essere avviata solo successivamente alla scadenza del triennio di servizio, ove ricorrano tutte le altre condizioni di legge.

Inoltre, si deve ribadire che laddove il personale a tempo determinato sia stato assunto a seguito di una procedura selettiva idonea ad accertare i requisiti ed aperta a tutti i soggetti interessati, l'ente possa *tout court* procedere, nei limiti della dotazione organica e fatti salvi gli altri requisiti di legge, alla diretta stabilizzazione dei dipendenti.

Qualora invece l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego non sia stata preceduta da una procedura concorsuale di selezione, il personale precario può essere assunto a tempo indeterminato a seguito dell'espletamento di un concorso pubblico di accesso, aperto alla partecipazione di soggetti estranei e fatta salva una ragionevole riserva di posti per il personale interno da stabilizzare.

Sul punto, giova osservare che per le amministrazioni regionali e locali, come per le altre amministrazioni pubbliche, è in vigore la disposizione legislativa di cui all'art.3 comma 106 della legge 244/2007, la quale stabilisce che: "fermo restando quanto previsto dall'art. 1 comma 519 della legge n.296/2006, nell'anno 2008, i bandi di concorso per le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni possono prevedere una riserva di posti non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso per il personale non dirigenziale che abbia maturato almeno tre anni di esperienze di lavoro subordinato a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2008, nonché il riconoscimento, in termini di punteggio, del servizio prestato presso le pubbliche amministrazioni per almeno tre anni".

Ne consegue che per i bandi di concorso emanati nell'anno 2008, gli enti locali hanno la facoltà di introdurre nella procedura selettiva un'aliquota di riserva per il personale precario da stabilizzare non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso. La *ratio* della previsione normativa è insita nel rispetto del principio dell'accesso concorsuale al pubblico impiego mediante procedura di selezione tendenzialmente aperta a tutti gli interessati e, nel contempo, è ravvisabile nell'esaltazione del criterio meritocratico individuale, anche tenendo conto della professionalità già maturata alle

dipendenze della pubblica amministrazione, in ossequio ai principi di razionalità e di non discriminazione (artt.3 e 97 comma III Cost.).

Preso atto che il sindaco di Ranica ha attestato la sussistenza degli altri requisiti di legge (rispetto delle regole del Patto di stabilità per l'anno 2007, disponibilità del posto in organico) e fatto salvo l'espletamento di prove selettive, qualora non effettuate in sede di assunzione a tempo determinato, deve essere anche rimarcato che nel caso di specie la spesa per il personale nell'esercizio del 2007 è dichiarata in diminuzione e che nel bilancio di previsione per il 2008, la medesima spesa, comprensiva degli oneri stanziati per l'assunzione delle due unità di personale da stabilizzare, risulterebbe in diminuzione rispetto a quella dell'anno 2007.

Da ultimo, occorre evidenziare che le due unità di personale sono destinate a coprire le carenze di organico dovute al blocco delle assunzioni previsto per il biennio 2004-2005.

Delineato l'alveo normativo in cui il Comune è chiamato a decidere sulle programmate stabilizzazioni, si può dunque concludere che la prevista procedura, in presenza dei requisiti legali, è assolutamente funzionale alle esigenze organizzative dell'ente e sostanzialmente non incidente, in termini di spesa per il personale, sui vincoli derivanti dal rispetto del Patto di stabilità.

L'ente locale può avviare la procedura di stabilizzazione rispettando le condizioni ed i vincoli previsti dagli artt. 1 comma 558 della legge 296/2006 e 3 commi 90 e 106 della legge 244/2007, nei limiti delle dotazioni di organico e nel rispetto del Patto di stabilità, seguendo una duplice traiettoria alternativa: con assunzione diretta, qualora il personale precario fosse stato già assunto con procedura concorsuale; con apposita selezione pubblica negli altri casi, individuando facoltativamente un'aliquota di posti riservati al personale precario da stabilizzare non superiore al venti per cento dei posti concorsuali, ed agendo, in ogni caso, nel rispetto dei summenzionati principi che presidono all'espletamento di una selezione aperta a tutti gli interessati.

Per quel che concerne, inoltre, la possibilità di avvalersi del personale precario nelle more della procedura, l'art. 3 comma 92 della legge 244/2007 prevede espressamente tale facoltà per le pubbliche amministrazioni che hanno avviato il programma di stabilizzazione, tenendo conto della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008,2009,2010 e con le scansioni temporali dettate dall'art.3 comma 94 della citata legge finanziaria, in ragione dei differenti tempi di maturazione dei requisiti di stabilizzazione.

Infine, nel calcolo della spesa per il personale deve essere ricompresa anche la voce relativa alla spesa del personale diversamente abile. La preferenza accordata dalla legge in favore delle categorie di lavoratori disabili

attiene ad una riserva soggettiva stabilita per fini perequativi della svantaggiata condizione personale, nonché al fine di agevolare il loro inserimento nel mondo del lavoro. Ne consegue che gli oneri sostenuti per le relative assunzioni devono rientrare nel calcolo delle spese di personale, in ossequio al generale principio di riduzione della spesa per il personale sancito dall'art.1 comma 557 della legge 296/2006.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Gianluca Braghò)

Il Presidente

(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il _21 maggio_2008

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)