



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

nell'adunanza del 30 settembre 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 legge 27 dicembre 2006, n. 296;

Vista legge 24 dicembre 2007, n. 244;

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. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 66/pareri/2008 del 23 settembre 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Palosco (BG);

Udito il relatore, consigliere Antonio Caruso;

PREMESSO

Con nota n. 5222 del 27 agosto 2008 il Sindaco del Comune di Palosco (Bergamo) ha chiesto il parere di questa Sezione regionale in merito al seguente quesito: "se la conversione di un contratto di formazione e lavoro (C.F.L.) possa essere considerata una nuova assunzione dall'esterno e se si possa procedere ad una progressione verticale nel rispetto delle enunciazioni della Corte Costituzionale e dell'art. 97 della Costituzione".

CONSIDERATO

La richiesta è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Le condizioni di ammissibilità sussistono. L'istanza, infatti, proviene da soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'Ente - nel caso di specie, il Sindaco - ha carattere generale, rientra nella materia della contabilità pubblica ed è finalizzata all'acquisizione di indicazioni sulle norme che gli enti territoriali devono seguire al fine di concorrere alla salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica.

Il Sindaco del Comune di Palosco, nella propria richiesta di parere, fa presente che l'ente ha una popolazione superiore a 5.000 abitanti, con un numero di dipendenti pari a 17, che nell'anno 2007 ha rispettato il Patto di Stabilità Interno e che nel dicembre del medesimo anno ha provveduto alla conversione di un C.F.L. (contratto di formazione e lavoro) nel settore Biblioteca.

Chiede, pertanto, se la suddetta conversione possa essere considerata a tutti gli effetti una nuova assunzione dall'esterno, con la possibilità di procedere ad una progressione verticale nel rispetto dei principi enunciati dalla Corte Costituzionale in materia di assunzioni e progressioni in carriera del personale.

Il quesito posto alla Sezione si inquadra nella disciplina di carattere generale in ordine alle spese di personale applicabile a tutti i comuni che sono sottoposti al patto di stabilità interno, i quali sono tenuti a contenere le spese di personale nell'ambito del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del patto.

Al riguardo questa Sezione non può non richiamarsi a quanto già affermato in proprie precedenti deliberazioni (ex pluribus: n. 28 del 12.6.2007, n. 6 dell'11.2.2008 e n. 31 del 14.5.2008) alle quali fa rinvio per le considerazioni di carattere generale.

In particolare, la legge 27.12.2006 n. 296 ("legge finanziaria 2007") ha dettato una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono adempiere al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica è tenuta a osservare, nel suo complesso, ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht, per assicurare il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea ivi compresa l'Italia.

Pertanto i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (come il comune "de quo") sono tenuti a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, mediante la riduzione della spesa di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative. Viceversa i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 sono soggetti, in materia di spese per il personale, a due limiti predeterminati: l'uno riferito al mantenimento del livello di spesa in misura pari a quello del 2004 e l'altro diretto a contenere le eventuali nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro che si siano verificate nell'anno precedente (comma 562 l.f. 2007).

Per gli enti sottoposti al Patto il comma 557 prevede che i medesimi assicurino la riduzione della spesa del personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative.

Il successivo comma 558, poi, prevede la stabilizzazione del personale non dirigenziale, in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge.

Infine la stessa norma precisa che alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse, si provvede previo espletamento di prove selettive.

Al fine di chiarire le problematiche sottese al quesito va preliminarmente precisata la tipologia del contratto di formazione e lavoro (C.F.L.) alla luce più recenti disposizioni introdotte in materia.

Il contratto di formazione e lavoro è un rapporto subordinato a tempo determinato, a "causa mista", che serve per incentivare l'occupazione giovanile attraverso un percorso professionale e formativo. Per tale tipo di contratto il datore di

lavoro deve garantire al lavoratore l'istruzione necessaria per acquisire le professionalità necessarie per facilitare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

E' definito contratto a causa mista in quanto è un contratto che prevede da un lato lo scambio di prestazione lavorativa – retribuzione; e dall'altro l'acquisizione di una professionalità da parte del lavoratore.

Tali contratti sono stati estesi anche alle pubbliche amministrazioni (art. 36, comma 1, d.lgs. 165/2001) legittimando l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di tutte le forme contrattuali possibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e demandando ai contratti collettivi nazionali di comparto la funzione di integrare la disciplina legale dei vari istituti.

Per il comparto regioni-autonomie locali la possibilità di fare ricorso a tale forma di lavoro flessibile è riconducibile alle disposizioni contenute nell'art. 3 del CCNL del 14 settembre 2000, il quale, pur dettando una disciplina specifica della materia, stabilisce che: " gli enti possono stipulare contratti di formazione e lavoro nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 3 del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863 e all'art. 16 del D.L. 16 maggio 1994, n. 299, convertito in legge 19 luglio 1994, n. 451.

Il contratto di formazione e lavoro nasce quindi con la finalità di sostenere l'incremento del livello occupazionale e come tale è stato da sempre considerato dal Legislatore come un contratto particolare regolato da norme speciali.

Per quanto riguarda, nello specifico, la stabilizzazione dei contratti formazione e lavoro (C.F.L.), il comma 528 ha previsto che le procedure di conversione di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione lavoro prorogati ai sensi dell'art. 1, comma 243, della legge 23.12.2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006), ovvero in essere alla data del 30.9.2006, possono essere attuate nel limite dei posti disponibili in organico.

Nelle more della procedura di conversione, i C.F.L. sono prorogati "ope legis" al 31.12.2007.

La Legge Finanziaria 2008, dal canto suo, senza modificare le regole poste dal citato comma 528, si è limitata ad assegnare (art. 3, comma 100), una ulteriore proroga fino al 31.12.2008 ai C.F.L., non convertiti entro il 31.12.2007.

Infine, va rilevato che l'art. 49 del D.L. del 25 giugno 2008 n. 112 (cosiddetta "Manovra d'estate") prevede espressamente la possibilità del ricorso al contratto di formazione e lavoro, o agli altri rapporti formativi previsti dalla contrattazione collettiva.

Preso atto che il comune ha dichiarato di avere già effettuato la conversione di rapporto da tempo indeterminato del contratto di formazione e lavoro nel dicembre 2007, si ritiene che l'utilizzo dell'istituto della progressione verticale invocato dall'ente non possa non tener conto del principio di bilanciamento tra assunzioni esterne ed assunzioni interne, sancito anche dall'art. 35 del d.lgs. 165/2001 e ribadito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 194/2002 che ha chiarito che "gli accessi dall'esterno non possono essere inferiori al 50% del totale dei posti da ricoprire o, se possibile in una quota inferiore".

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, 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, come già rilevato nella delibera n. 31 del 14 .5.2008, 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 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.

In conclusione, se la conversione di un CFL in contratto a tempo indeterminato può considerarsi a tutti gli effetti una stabilizzazione di personale precario, tuttavia ciò non induce a ritenere che si possa procedere ad un'ulteriore progressione in carriera attraverso lo strumento della progressione verticale (che peraltro, dal punto di vista della spesa costituisce nuova assunzione) senza la partecipazione alle normali procedure di concorso e di selezione previste dalla normativa vigente in materia.

In caso contrario, la procedura verrebbe a porsi in contrasto con l'art. 97 Cost. in quanto avrebbe una struttura di concorso interno riservato al solo personale precario.

In ogni caso, l'opportunità del ricorso alla progressione verticale per la copertura dei posti vacanti in organico è rimessa alle autonome determinazioni delle singole amministrazioni, le quali hanno l'obbligo di porre a fondamento delle proprie scelte di pianificazione l'interesse pubblico generale, il buon andamento dell'azione amministrativa, senza tuttavia perdere di vista che la crescita e lo sviluppo professionale dei lavoratori sono valori egualmente tutelati dalla Costituzione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Antonio Caruso)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
13 Ottobre 2008

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)