



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL**  
**PIEMONTE**

Parere n. 25/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 14 ottobre 2008 composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dalla Provincia di Cuneo, n. 43683, del 12 agosto 2008, con protocollo di ricezione del 1° settembre 2008, recante un quesito in materia di stabilizzazione del personale precario;

Vista l'Ordinanza n. 23/2008, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### FATTO

La Provincia di Cuneo, con nota a firma del suo Presidente, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in materia di stabilizzazione del personale, come disciplinata dall'articolo 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007) e dall'articolo 3, commi 90 e ss. della legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008).

In particolare la Provincia istante intenderebbe procedere alla copertura di un posto vacante in organico (profilo di direttore servizio amministrativo – cat. D 3), nel rispetto delle regole del patto di stabilità,

attraverso la "stabilizzazione" della posizione di un soggetto già incaricato, dallo stesso Ente, ex articolo 110 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), che andrebbe a ricoprire mansioni precedentemente svolte dal titolare di una posizione organizzativa ora soppressa. Si precisa che tale soggetto ha ricoperto, a far data dal 1 agosto 2004, quindi da più di tre anni, un incarico di alta specializzazione non dirigenziale. Si chiede pertanto se si possa legittimamente addivenire alla stabilizzazione, anche di fattispecie come quella appena descritta.

Secondo la tesi prospettata dall'Ente istante, tale possibilità troverebbe fondamento nelle disposizioni dell'articolo 1, comma 558, della finanziaria del 2007, ritenendo incluse le procedure ex art. 110 del TUEL fra le "procedure diverse" (dalle procedure selettive di tipo contrattuale o previste dalla legge), cui si fa riferimento per individuare il personale assunto a tempo determinato da stabilizzare, fatto salvo l'espletamento di apposite prove selettive. Ma soprattutto la possibilità di stabilizzare gli incarichi non dirigenziali di alta specializzazione ex art. 110 del TUEL, deriverebbe, secondo la Provincia richiedente, dalla non riconducibilità degli stessi fra le fattispecie escluse dall'applicazione della rigorosa disciplina sul tempo determinato introdotta con la novella dell'art. 36 del D. lgs. n. 165 del 2001 (art. 36, comma 7), e come tali non suscettibili di stabilizzazione.

#### MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che,

innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dalla Provincia di Cuneo, ed è stata formalizzata dal suo Presidente.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame, per come formulata, non sembra avere i richiamati requisiti di generalità ed astrattezza.

Tuttavia, il quesito posto, per quanto funzionale all'adozione di uno specifico atto di gestione, investe la più generale problematica della stabilizzazione del personale precario e dunque la corretta interpretazione della relativa disciplina.

Pertanto, questa Sezione, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, ritiene di poter comunque pronunciarsi sull'istituto di carattere generale oggetto del quesito, rendendo un parere in astratto in una materia che, implicando l'applicazione di disposizioni normative finalizzate al contenimento della spesa degli enti locali e dunque il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, può considerarsi attinente alla contabilità pubblica.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### 3) Merito:

La questione generale ed astratta su cui questa Sezione è chiamata a pronunciarsi concerne l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione, disciplinate dall'articolo 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007) e dall'articolo 3, commi 90 e ss. della legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008), anche agli incarichi, non dirigenziali, di alta specializzazione, assegnati ex articolo 110 del D. Lgs n. 267 del 2000 (TUEL), ricorrendo tutti i presupposti previsti dalla richiamata disciplina, e nel rispetto delle prescrizioni ivi stabilite.

Come noto la legge finanziaria per il 2007 ha introdotto una speciale disciplina sulle stabilizzazioni, derogatoria rispetto alla normativa sul reclutamento ordinario del personale nelle pubbliche amministrazioni, al fine di rimediare alle situazioni di lavoro precario determinatesi come effetto dell'utilizzo improprio del lavoro flessibile. La finanziaria per il 2008 ha innovato detta materia, prevedendo una disciplina più complessa che, fra l'altro, ha ampliato il numero dei destinatari della stabilizzazione,

ha dato rilevanza anche alle collaborazioni coordinate e continuative, ha previsto la possibilità, per le amministrazioni interessate, di predisporre, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni, piani per la progressiva stabilizzazione del personale in possesso dei prescritti requisiti.

La finanziaria per il 2008 ha anche introdotto una rigorosa disciplina del lavoro flessibile diretta a prevenire, in futuro, il formarsi, nelle amministrazioni pubbliche, di quelle situazioni di precariato che hanno reso necessaria la disciplina della stabilizzazione. L'articolo 3, comma 79, della finanziaria 2008, infatti, novellando l'articolo 36 del D. lgs. n. 165 del 2001, ha statuito il principio per cui "le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile". Dall'applicazione di tale rigoroso principio sono escluse alcune fattispecie tassativamente elencate. In particolare, il comma 7 del novellato art. 36 del D. lgs. n. 165 del 2001 esclude l'applicazione della disciplina contenuta nel medesimo articolo agli uffici di cui all'articolo 14, comma 2, dello stesso decreto, agli uffici di cui all'articolo 90 del TUEL, ai contratti relativi agli incarichi dirigenziali ed alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Sono fattispecie che, instaurate *intuitu personae*, si caratterizzano per il rapporto fiduciario con l'organo politico, e che, giustificate da esigenze organizzative reali, rappresentano ipotesi di utilizzo non improprio del contratto a tempo determinato.

Rispetto al riaffermato modello standard di assunzione nel pubblico impiego, ovvero "esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato", le procedure di "stabilizzazione" si pongono quali procedure speciali, motivate dall'esigenza di sopperire alle situazioni patologiche esistenti. Trattasi dunque di procedure da applicarsi transitoriamente, nell'attesa di una piena riaffermazione del regime ordinario. Pertanto, le norme recanti la disciplina della "stabilizzazione", quale forma speciale di reclutamento derogatoria rispetto alle modalità ordinarie del concorso pubblico, debbono essere oggetto di un'interpretazione restrittiva e devono trovare un'applicazione coerente alla *ratio* del complesso quadro normativo.

In tale logica risulta corretto considerare le sopra richiamate deroghe all'applicazione del rigoroso principio di assunzione nel pubblico impiego (di cui al comma 7 dell'articolo 36 del D. lgs. n. 165 del 2001), quali fattispecie escluse dalla normativa sulla stabilizzazione. Trattasi, infatti, di ipotesi non improprie di contratto a tempo determinato, instaurate "intuitu personae" e caratterizzate da un rapporto fiduciario le quali, per la loro natura, non determinano aspettative in capo agli interessati. Rispetto ad esse resta dunque precluso il prodursi di forme di "preariato" suscettibile di divenire, in astratto, oggetto stabilizzazione (in tal senso anche l'interpretazione resa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica – UPPA, nelle circolari n. 3 e n. 5 del 2008).

Parimenti, a parere di questa Sezione, devono ritenersi esclusi, dalla disciplina della stabilizzazione, gli incarichi a contratto ex art. 110 del TUEL, compresi gli incarichi non dirigenziali di alta specializzazione.

Ai sensi dell'articolo 110 del TUEL lo statuto degli enti locali può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire. Per quanto qui più rileva, si rammenta che, ai sensi del medesimo articolo e nel rispetto dei vincoli ivi stabiliti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire (art. 110, comma 2). Tali contratti "non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica" (art. 110, comma 3). Inoltre il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità *ad personam*, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, "anche in considerazione della temporaneità del rapporto" e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali (art. 110, comma 3).

Gli incarichi a contratto ex art. 110 del TUEL, inclusi gli incarichi non dirigenziali di alta specializzazione, si caratterizzano, dunque, per essere

instaurati *intuitu personae*, e dunque per il particolare rapporto fiduciario con l'organo di vertice. Trattasi, conseguentemente, di rapporti per loro natura temporanei e legati alla durata del mandato politico.

Si ritiene, pertanto, che gli incarichi in parola, in ragione degli elementi che ne caratterizzano la natura, non possano divenire oggetto di procedure di stabilizzazione.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 14 ottobre 2008.

Il Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 14 ottobre 2008  
Il Direttore  
F.to Funz. Nicola MENDOZZA