



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

Sezione di Controllo
per la Regione Autonoma della Sardegna

composta dai magistrati:

Prof. Avv. Giuseppe PALUMBI	Presidente
Dott. Avv. Nicola LEONE	Consigliere
Dott. Avv. Paola MARCIA	Consigliere
Dott. Avv. Valeria MISTRETTA	I° Referendario
Dott. Michele Scarpa	I° Referendario - relatore

Nella camera di consiglio del 08.05.2008 e del 06.06.08;

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

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131;

Vista la richiesta di parere pervenuta dal Consiglio delle Autonomie locali a mezzo nota prot. n. 189 in data 10.04.2008;

Vista l'assegnazione del parere al magistrato relatore con nota di assegnazione istruttoria n. 271/Pres. in data 22.04.2008 del Presidente della Sezione di Controllo

Vista la nota prot. n.318 /III/3 del 24.04.2008 con cui il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Udito il relatore;

P R E M E S S O

Il Consiglio delle Autonomie locali, nel trasmettere una richiesta di parere dell'Autorità d'Ambito della Sardegna, formula una richiesta di parere ai sensi dell'art.7 c.8 della legge n.131/2003, sulla stabilizzazione del personale precario ai sensi dell'art.3 c.90 l.n.244/2007 (l.f.2008).

Questioni preliminari

a) ammissibilità soggettiva

1. La Sezione rileva positivamente che la richiesta di parere proviene dal Consiglio delle Autonomie Locali che, nel trasmettere una specifica richiesta dell'Autorità d'Ambito della Sardegna, ne configura un inquadramento generale e sistematico utile all'intero sistema delle autonomie.

1.1. Tale inquadramento generale e sistematico, come la Sezione ha ripetutamente chiarito, consente l'esplicazione della funzione consultiva intestata dalla legge alla Sezione che non consiste tanto in un servizio di consulenza amministrativa su quesiti specifici (mera consulenza amministrativa su singoli atti), quanto in un servizio di consulenza al livello istituzionale del sistema delle autonomie.

1.2. Una funzione consultiva qualificata soggettivamente dalla natura della Corte – Organo-Istituzione indipendente e neutrale - data la natura e la collocazione costituzionale della Corte dei Conti.

1.3. Una funzione consultiva qualificata oggettivamente perché trattasi di consulenza a livello istituzionale sull'interpretazione di norme e non a livello amministrativo sulla legittimità di singoli atti.

1.3.1. Da qui discende l'ammissibilità soggettiva delle richieste provenienti solo dalla rappresentanza istituzionale proprio per la finalità di consulenza all'istituzione in chiave di collaborazione istituzionale.

2. La richiesta in oggetto è ammissibile sotto il profilo soggettivo perché proviene dal Consiglio delle Autonomie locali.

b) ammissibilità oggettiva

3. Come rilevato in precedenti pareri, l'autoqualificazione - il *nomen iuris* - non vincola questa Sezione che è chiamata a valutare *funditus* la corrispondenza della qualificazione rispetto allo schema di legge.

3.1. *A contrario* ed *a fortiori* anche l'assenza di autoqualificazione non vincola la Sezione che è chiamata a verificare *funditus* se la richiesta di parere è utile a sostanziare quel rapporto collaborativo di ausilio istituzionale della Sezione regionale della Corte dei Conti nei confronti del sistema delle autonomie locali; ausilio che costituisce lo scopo perseguito dallo schema di cui alla legge n.131/2003.

3.2. Alla luce di quanto osservato, appare fin troppo evidente che la consulenza in oggetto deve garantire un effettivo rapporto collaborativo della Sezione regionale rispetto all'ente locale tale da consentire all'ente un'azione di autocorrezione e di orientamento utile per il futuro, anche rispetto a profili ermeneutico-applicativi di singoli istituti di contabilità e dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

4. Il parere richiesto pertanto è ammissibile perché – a prescindere dalla sua qualificazione (*nomen iuris*) contiene elementi oggettivi tali da soddisfare i requisiti di cui al punto n.3

4.1. Infatti la richiesta di parere è circoscritta a profili interpretativi di norme di contabilità ed è formulata in modo generale (non connesso a fattispecie concrete) e senza alcun profilo di connessione con questioni pendenti presso altri organi giurisdizionali.

Fatto e Diritto

5. Il Consiglio delle Autonomie locali, nel trasmettere una specifica richiesta di parere dell'Autorità d'Ambito della Sardegna, chiede alla Sezione un parere circa la corretta interpretazione dell'art.3 c.90 l.n.244/2007 in materia di stabilizzazione del personale precario.

5.1. Il Consiglio delle Autonomie locali chiede se è possibile stabilizzare personale assunto anteriormente al 28.09.2007 e in servizio al 01.01.07 con 3 anni di anzianità.

5.1.1. In relazione alla richiesta di parere in oggetto si rende necessario accertare la natura giuridica dell'Autorità d'Ambito ai fini della verifica dell'applicabilità delle procedure di stabilizzazione.

Ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36, i Comuni e le Province organizzano il servizio idrico integrato mediante forme di cooperazione individuate dalla Regione tra quelle previste dalla normativa sull'ordinamento delle Autonomie locali.

La Regione Autonoma della Sardegna con la Legge Regionale n. 29 del 17 ottobre 1997 ha provveduto all'Istituzione del servizio idrico integrato, all'individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali.

A tal fine, i Comuni e le Province della Sardegna costituiscono un consorzio obbligatorio dotato di personalità giuridica pubblica e di

autonomia organizzativa e patrimoniale, denominato Autorità d' Ambito.

A tale soggetto giuridico, quale consorzio pubblico obbligatorio tra enti locali e province ai sensi dell'art.2 c.2 d.lgvo.n.267/2000, è pertanto applicabile la procedura di stabilizzazione disciplinata dal legislatore per gli enti locali di cui all'art.3 c.90 lett.b l.n.244/2007.

5.2. Innanzitutto in relazione alle modalità amministrative di applicazione della procedura di stabilizzazione si richiama la recente circolare del competente UPPA n.5/2008, mentre il presente parere si limita ad evidenziare solo i profili di tutela di interesse pubblico (non solo finanziario) di competenza della Sezione.

5.2.1. La procedura di stabilizzazione si configura quale facoltà dell'Amministrazione di stabilizzare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, attivati per l'espletamento di funzioni istituzionali, attraverso procedure selettive riservate allo stesso personale precario, in deroga alla ordinaria procedura concorsuale, aperta e non riservata; pertanto trattandosi di una procedura in deroga, gli enti dovranno attenersi al principio generale della stretta interpretazione.

5.2.2. La procedura di stabilizzazione deve essere prevista all'interno del programma triennale di fabbisogno del personale di cui all'art. 91 del D. Lgs n. 267/00; ai sensi del c. 94, art. 3, della legge finanziaria 2008, le amministrazioni adottano la programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010 entro il 30 aprile 2008; la stabilizzazione presuppone l'espletamento di una procedura selettiva concorsuale - e quindi non integralmente riservata al personale da stabilizzare - qualora la stabilizzazione riguardasse personale precario assunto mediante procedure selettive non concorsuali; pertanto in tale caso la procedura di stabilizzazione ha carattere concorsuale e

conseguentemente dovrà essere comunicata ai sensi dell'articolo 34 bis del D. Lgs n. 165/2001.

5.2.3. Le assunzioni derivanti dalla procedura di stabilizzazione sono inserite all'interno del programma triennale delle assunzioni ove l'Ente dovrà adeguatamente motivare l'interesse pubblico conseguito mediante il ricorso alla procedura di stabilizzazione - che prevede una procedura selettiva riservata a favore dei profili professionali da stabilizzare - in deroga all'ordinaria procedura concorsuale non riservata; pertanto la procedura di stabilizzazione dovrà essere congruamente motivata onde non ledere il principio dell'*adeguato accesso dall'esterno*, mentre si ritiene che tale procedura non possa ledere - a parità di profilo ed esperienza professionale e di *curricula* - l'interesse legittimo del personale già inserito in graduatoria in virtù di precedenti selezioni concorsuali.

Inoltre - come richiamato dalla circolare UPPA n.5/2008 - la procedura di stabilizzazione deve garantire un adeguato accesso dall'esterno, in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire, gli eventuali processi di mobilità, e le altre priorità fissate dal legislatore quali, ad esempio, la trasformazione di rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno (art. 3, comma 101, della l. 244/2007), nonché il rispetto degli altri vincoli normativi quali la quota di riserva per le categorie protette prevista dalla legge 12 marzo 1999, n. 68.

5.2.4. Si evidenzia che l'opzione normativa di cui all'art.1 c.558 l.n.296/2006 della stabilizzazione del lavoro precario attraverso prove selettive riservate al personale con rapporto a tempo determinato non consente una deroga sistematica al principio costituzionale del concorso pubblico (articolo 97 Cost.) mediante selezione comparativa secondo criteri efficienti, oggettivi e trasparenti laddove la norma richiama la stabilizzazione di personale assunto mediante procedure selettive concorsuali; di conseguenza non potrà che essere di natura concorsuale la

procedura selettiva per la stabilizzazione del personale assunto mediante procedura selettiva non concorsuale; pertanto le selezioni, proprio perché riservate, devono essere adeguatamente motivate e non devono contenere motivazioni apparenti che sottendano arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi (principio dell'adeguato accesso dall'esterno).

5.2.5. Da quanto di sopra considerato emerge che la disciplina sulla stabilizzazione del lavoro precario attraverso prove selettive riservate al personale con rapporto a tempo determinato non costituisce una deroga normativa al principio dell'art. 97 Cost. ammessa in «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico » (s.n. 81/ 2006 C.Cost.), requisiti normativi indispensabili affinché la deroga non si risolva in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205 del 2006).

5.2.5.1. Il Consiglio di Stato con ordinanza n.2230/2008 solleva una questione di legittimità costituzionale derivante dai meccanismi applicativi di ordine temporale dell'Istituto in oggetto; la Sezione osserva che l'istituto della stabilizzazione discrimina a monte tutti quei soggetti che anche consapevolmente non hanno ritenuto di voler partecipare a procedure selettive e/o concorsuali a tempo determinato; questo perché la successiva (al bando) normativa stabilizza posizioni lavorative bandite a tempo determinato, con ciò consentendo di fatto la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato a danno di coloro che attendevano l'indizione di una procedura concorsuale e/o selettiva a tempo indeterminato.

5.2.6. E' coerente con l'inquadramento sistematico di sopra descritto la previsione dell'art. 3, comma 106, della legge 244/2007, per le amministrazioni pubbliche di poter esperire per l'E.F.2008 bandi speciali di concorso pubblico per assunzioni a tempo indeterminato di personale che abbia maturato esperienza

lavorativa presso le amministrazioni pubbliche prevedendo una riserva di posti non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso.

5.2.7. La normativa non stabilisce un termine finale per la conclusione della procedura di stabilizzazione, laddove invece – ai sensi del c.90 art.3 l.f.2008 – la procedura di stabilizzazione si applica per la sostituzione delle cessazioni dal servizio previste nel piano triennale del personale negli anni 2008-2009, ancorché il triennio di servizio utile ai fini della stabilizzazione venga maturato successivamente a tali date. Inoltre, sempre in ordine ai profili temporali, appare utile evidenziare che convivono due normative identiche nella disciplina sostanziale della procedura di stabilizzazione dei lavoratori precari negli enti locali (art.1 c.558 l.n.296/2006 e l'art.3 c.90 l.n.248/2007) che differiscono solo nei diversi riferimenti temporali a data certa utili ai fini del calcolo delle posizioni lavorative ammissibili alla procedura di stabilizzazione.

5.2.8. Ai fini del calcolo delle posizioni lavorative da ammettere alla procedura di stabilizzazione non rilevano eventuali proroghe contrattuali, ancorché disposte ai sensi dell'art. 3, comma 94, lett. a) della legge 244/2007, successive alla data del 28 settembre 2007.

5.2.9. L' art.3 c.90 lett.b l.n.244/2007 non circoscrive l'ambito di applicazione della procedura di stabilizzazione ai soli enti soggetti al rispetto del patto di stabilità interno, come invece stabilito per l'E.F.2007 ai sensi dell'art.1 c.558 l.n.296/2006 che limitava l'accesso alla procedura di stabilizzazione solo agli enti di cui al c.557 che avevano conseguito il rispetto del patto di stabilità interno; infatti il richiamo dell'art.1 c.562 l.n.296/2006 al c.558 non può intendersi riferito anche alla procedura di stabilizzazione stante il principio di stretta interpretazione della normativa sulla stabilizzazione del personale precario (c.558).

5.2.10. Pertanto a partire dall'E.F.2008 la procedura di stabilizzazione non è limitata ai soli enti locali sottoposti all'applicazione del patto di stabilità interno, per i quali la norma (art.3 c.90 lett. B. l.n.244/2007) nel richiamare la procedura di stabilizzazione introdotta dalla legge finanziaria dell'E.F. 2007 (all'art.1 c.558 l.n.296/2006) ribadisce quindi - seppure implicitamente - il vincolo del rispetto del patto di stabilità interno come pre-requisito della procedura di stabilizzazione.

5.2.11. All'uopo si evidenzia che il mancato rispetto del patto di stabilità interno non consente l'attivazione delle procedure di stabilizzazione, stante la specificità della procedura di stabilizzazione (procedura eccezionale di carattere derogatorio) che non può essere implicitamente ricompresa nella disapplicazione per il 2007 del divieto delle assunzioni per gli enti locali che hanno violato il patto di stabilità interno; infatti l'art.8-sexies del D.L. n. 300/2006 convertito con modificazioni nella Legge 26/2/2007 n. 17, disapplica per l'anno 2007 - agli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno - l'art. 1 c. 561 l.n. n. 296/2006 che dispone il divieto a procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto; tale norma si riferisce alle assunzioni ma non può estendersi tuttavia alle procedure di stabilizzazione, stante il carattere derogatorio e di stretta interpretazione delle norme relative alle procedure di stabilizzazione.

5.2.12. Per gli enti locali non sottoposti al rispetto del patto di stabilità interno, ai sensi del c.101 art.3 della l.f. 2008, il rispetto dei limiti di spesa e di personale di cui al c.562 l.n.296/2006 costituisce pre-requisito per l'accesso alla procedura di stabilizzazione.

5.2.13. In relazione al pre-requisito del rispetto del patto di stabilità interno per l'accesso alla procedura di stabilizzazione di cui al p.n. 5.2.9., la natura giuridica dell'Autorità d'Ambito, quale

consorzio tra comuni e province ai sensi dell'art.2 c.2 d.lgvo.n.267/2000, non consente l'applicabilità del pre-requisito in argomento alla fattispecie *de qua*, laddove invece dovrà essere applicabile il principio del contenimento e della tendenziale riduzione delle spese per il personale.

5.3. Inquadrate l'istituto della stabilizzazione come al punto precedente è possibile ora analizzare i quesiti sulla stabilizzazione del personale precario in applicazione dell'art.3 c.90 lett.b l.n.244/2007; la norma facoltizza gli enti locali la stabilizzazione, entro il limite dei posti in organico, del personale non dirigenziale assunto mediante procedura selettiva (posteriore alla definizione dell'organico) con contratto a tempo determinato.

5.3.1. In base all' art.3 c.90 lett.b l.n.244/2007, la stabilizzazione del personale è consentita in tre fattispecie:

1. personale in servizio al 01.01.08 che ha maturato tre anni di servizio anche non continuativi;
2. personale cessato dal servizio anteriormente al 01.01.08 che ha maturato tre anni di servizio anche non continuativo nei cinque anni anteriori al 01.01.08;
3. personale in servizio al 01.01.08 che maturerà tre anni di servizio anche non continuativo in base a contratto di lavoro stipulato anteriormente al 28.09.07;

5.3.2. Come evidenziato in 5.2.7., la stabilizzazione è possibile per le medesime fattispecie di sopra indicate anche ai sensi dell'art.1 c.558 l.n.296/2006 (l.f.2007), spostando indietro di un anno le date indicate al c.90 art.3 l.f.2008.

5.3.3. In relazione al quesito sub. 5.1. la risposta al quesito sarebbe positiva - in relazione a quanto esposto sub. 5.3.1. p.n.2. - laddove l'anzianità di tre anni di servizio fosse stata maturata entro cinque anni anteriori al 01.01.08.

6. L'Autorità d'Ambito chiede, infine, un parere circa alcune casistiche meramente applicative dell'istituto in parola. In

relazione a tali specifiche richieste la Sezione rimanda alla puntuale analisi ed applicazione della circolare dell'UPPA.

P . Q . M .

La Sezione, in relazione a quanto esposto in considerato, dichiara ammissibile la richiesta di parere in oggetto.

Nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Sezione del Controllo della Corte dei Conti della Sardegna.

La presente deliberazione viene trasmessa al Presidente dell'Autorità d'Ambito ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

IL PRESIDENTE

(Prof. Avv. Giuseppe PALUMBI)

IL RELATORE

(Michele Scarpa)

Depositata in Segreteria in data 12.06.2008

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Anna Maria Ferrero