



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 3/PAR

Parere n. 2/2009

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione dott.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere dott. Antonio Nenna	Componente-relatore
Primo referendario dott. Rocco Lotito	Componente;

nella Camera di consiglio del 6 marzo 2009

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n.340, ed in particolare l'art.27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Barile (PZ) con lettera prot. n. 44 del 7 gennaio 2009;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 2 del 6 marzo 2009, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il consigliere dott. Antonio Nenna;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

PREMESSO

che con la suddetta lettera il Sindaco del comune di Barile ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto: "Legge Finanziaria 2008.

Stabilizzazione personale precario”;

CONSIDERATO

- che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;
- che, a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;
- che la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO

- che nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;
- che, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;
- che, sotto il profilo oggettivo, possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. E' stato,

peraltro, chiarito (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) che *“ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.”.*

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità;

- che la funzione consultiva non debba svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare

oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti;

- che ulteriore limite sia costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo;

RITENUTO di poter, per tali ragioni, esprimere il proprio parere in merito; tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

Il Sindaco del comune di Barile ha formulato la seguente richiesta di parere:

<Premesso

Che il comma 90 lett.b) art.3 della Legge 244/2007 prevede 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 ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007;

Che il comma 91 art.3 della Legge 244/2007 prevede che il limite massimo del quinquennio previsto dal comma 519 dell'art. 1 della Legge 296/2006, al fine della possibilità di accesso alle forme di stabilizzazione di personale precario, costituisce principio generale;

Che il comma 94 lett.a) art 3 della Legge 244/2007 prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1 comma 2 del D.Lgs 165/2001 e successive modificazioni, predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558 della Legge 296/2007;

Ciò premesso, il sottoscritto Sindaco pro tempore del Comune di Barile, dovendo questo Comune predisporre, in sede regolamentare, la disciplina relativa ai criteri e alle modalità di stabilizzazione del personale precario prevista dalla Legge 296/2007 e Legge 244/2007 formula richiesta di parere

ai sensi dell'art.7 comma 8 della legge 131/03, in relazione alla seguente problematica per conoscere:

"se, in base all'art.3 commi 90 lett.b), 91 e 94, il requisito temporale di anzianità per l'accesso alle stabilizzazioni per il personale non più in servizio, né alla data del 1° gennaio 2007 né alla data del 1° gennaio 2008, possa essere legittimamente previsto in sede regolamentare fissando nel 1° gennaio 2008 la data dalla quale far retroagire il quinquennio, ai fini del conteggio del triennio utile, per la stabilizzazione del medesimo personale da prevedere nell'ambito della programmazione ai sensi del comma 94 lett.a) del ripetuto art.3 della legge 244/07), formulando, pertanto, la correlativa disposizione nei termini seguenti: "personale di qualifica non dirigenziale non più in servizio che abbia maturato tre anni di servizio a tempo determinato, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data del 1° gennaio 2008, in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007">.

Nel merito si espone quanto segue.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha introdotto (art.1, commi 519, 558 e 560) una speciale disciplina sulle "stabilizzazioni" di personale pubblico precario, che risulta essere derogatoria rispetto alla normativa sul reclutamento ordinario del personale nelle pubbliche amministrazioni. La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha poi modificato detta disciplina, prevedendo, tra l'altro, all'art. 3, comma 94, che le amministrazioni interessate predispongano, entro il 30 aprile 2008, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in possesso di determinati requisiti.

La legge finanziaria per il 2008 è, inoltre, intervenuta al fine di prevenire, in futuro, il formarsi, nelle amministrazioni pubbliche, di quelle situazioni di precariato che hanno determinato la necessità di introdurre le sopra citate procedure di stabilizzazione. L'articolo 3, comma 79, della legge n. 244/2007, infatti, novellando l'articolo 36 del D. lgs. n. 165 del 2001, ha statuito, innanzitutto, il principio per cui: "Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (...)". Il ricorso a forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa è ora ammesso solo per rispondere "ad esigenze temporanee ed eccezionali" (cfr. art. 36 citato, come da ultimo sostituito dall'art. 49 del D.L. n.112/2008, convertito in legge n. 133/2008).

Pertanto le procedure di stabilizzazione dei lavoratori precari della Pubblica amministrazione, introdotte dalla legge n.296/2006 e modificate dalla legge n. 244/2007, sono indirizzate in primo luogo ad evitare che l'abuso o, quantomeno, l'utilizzo improprio dei contratti di lavoro flessibile in sostituzione dei normali contratti a tempo indeterminato, possa continuare a determinare ulteriore precariato nella pubblica amministrazione (cfr. nota circolare Dip. Funzione Pubblica – U.P.P.A. n. 3851 del 27.1.2009 e circolare n. 5/2008 del 18.4.2008 Dip. Funzione Pubblica) .

Ciò detto, si rileva che l'art. 3, comma 94, della legge n. 244/2007 ha previsto la predisposizione, entro il 30 aprile 2008, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in possesso dei seguenti requisiti:

- a) personale in servizio (al 1 gennaio 2008) con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n.296;
- b) personale già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data del 1 gennaio 2008, e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore al 28 settembre 2007, presso la stessa amministrazione, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, commi 529 e 560, della legge n.296/2006. E', comunque, escluso dalle procedure di stabilizzazione di cui trattasi il personale di diretta collaborazione degli organi politici.

Occorre, pertanto, soffermarsi sulla fattispecie di cui al punto a) che, nel richiamare il comma 558 dell'art. 1 della legge n.296/2006, come modificato dall'art. 3, comma 90, lett. b) della stessa legge n. 244/2007, ha fatto riferimento al solo personale non dirigenziale in servizio al 1 gennaio 2008 in possesso, per quanto in questa sede interessa, tra l'altro dei seguenti ulteriori requisiti:

- 1) personale con contratto a tempo determinato che abbia maturato tre anni di servizio, anche non continuativo;
- 2) personale con contratto a tempo determinato che maturerà tre anni di servizio, anche non continuativo, in base ad un contratto stipulato prima del 28 settembre 2007.

Pertanto, nelle stabilizzazioni di cui al predetto comma 94, lett.a) non è stato contemplato il "personale non più in servizio, né alla data del 1° gennaio 2007 né alla data del 1° gennaio 2008 (...) che abbia maturato tre anni di servizio a tempo determinato, anche non continuativi, nel

quinquennio anteriore alla data del 1° gennaio 2008, in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007", come prospettato dal Comune richiedente.

Né tale possibilità può derivare dal riferimento, formulato nella richiesta di parere, al comma 90, lett.b) dell'art. 3 della legge n.244/2007 che, a sua volta, ha richiamato l'art. 1, comma 558, della legge n.296/2007 modificandolo solo in parte onde consentire l'accesso alle procedure di stabilizzazione pure del personale in servizio che maturerà tre anni di servizio, anche non continuativo, in base ad un contratto stipulato prima del 28 settembre 2007, anziché prima del 29 settembre 2006. Nulla infatti è stato modificato in ordine al personale cessato¹.

Tanto emerge dalla lettura coordinata delle disposizioni citate delle leggi n. 296/2006 e n. 244/2007.

Infine, pare utile evidenziare che: *<<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>>* (cfr. parere n.25/Par./2008 del 14.10.2008 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte. Si veda anche la già citata circolare n. 5/2008 del 18.4.2008 Dip. Funzione Pubblica);

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del comune di Barile (PZ) con lettera prot. n. 44 del 7 gennaio 2009;

¹ Si ricorda che il citato comma 558 dell'art. 1 della legge n.296/2006 ha previsto anche la possibilità di stabilizzazione del personale non dirigenziale non più in servizio al 1 gennaio 2007 che abbia espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore al 1 gennaio 2007.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al comune di Barile ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 6 marzo 2009.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I COMPONENTI

F.to Dott. Antonio NENNA - relatore

F.to Dott. Rocco LOTITO

Depositata in Segreteria il 06 marzo 2009
PER IL PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
IL FUNZIONARIO
F.to dott. Francesco MICUCCI