



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Salvatore Tutino	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 6 febbraio 2014

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. 353 del 31 dicembre 2013 con la quale il sindaco del comune di Castiglione Olona (VA) ha richiesto 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 sopra citato;

Udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Il sindaco del comune di Castiglione Olona (VA), con la nota sopra citata, chiede a questa Sezione di esprimere un parere in merito alla possibilità di procedere alla stabilizzazione, secondo i criteri stabiliti dal decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, di un dipendente già assunto con contratto di lavoro a tempo determinato che presta attualmente servizio presso l'ente con la qualifica di operatore museale.

Premette a tal fine che:

- il comune di Castiglione Olona, sede di due musei regolarmente riconosciuti dalla Regione Lombardia, prevede nella propria dotazione organica la figura di operatore museale;
- tale figura risulta attualmente ricoperta da un dipendente assunto a tempo determinato a decorrere dal 21 aprile 2010, quindi per un periodo di oltre 3 anni nell'ultimo quinquennio, con la relativa spesa a carico del bilancio comunale;
- l'unica cessazione verificatasi per collocamento a riposo di un dipendente nell'anno 2012 è stata utilizzata, attingendo dalla graduatoria di un altro comune per una nuova assunzione;
- il comune ha rispettato il patto di stabilità per l'esercizio 2012;
- il comune ha altresì rispettato la percentuale di incidenza delle spese di personale sulla totalità delle spese correnti.

Si precisa inoltre che il contratto del dipendente in questione è stato prorogato per due mesi in attesa di chiarimenti in merito alla legittimità di un'eventuale stabilizzazione la quale comunque non comporterà oneri aggiuntivi di spesa per il comune.

ammissibilità

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

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato inoltro del parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (organo previsto dall'art. 54 dello Statuto e disciplinato dalla legge regionale n. 22 del 2009, e solo recentemente costituito con Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 225 del 30 settembre 2013) non osta alla predetta ammissibilità.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli*

enti pubblici" da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

La richiesta in parola, pur essendo formulata con riferimento ad un caso specifico, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, nella misura in cui si presta ad ottenere indicazioni generali riguardanti i vincoli di finanza pubblica sottesi all'avvio delle procedure di stabilizzazione del personale precario, la cui concreta applicazione rimane comunque di esclusiva competenza dell'ente istante.

Deve considerarsi viceversa esclusa la valutazione di ulteriori aspetti della disciplina normativa in materia non riconducibili alla nozione di contabilità pubblica sopra richiamata.

merito

L'esame del merito della questione, nei termini sopra riferiti, richiede pertanto di verificare le condizioni alle quali un ente locale, a fronte dei divieti e degli obblighi imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, possa provvedere all'assunzione a tempo indeterminato di dipendenti già in servizio presso lo stesso ente con forme di lavoro flessibile, avvalendosi, in particolare, delle procedure previste dal decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 133.

Quest'ultimo costituisce, come è noto, l'ultimo approdo di un percorso legislativo, avviato con la finanziaria del 2007, diretto favorire la stabile immissione nei ruoli della P.A. di personale assunto con forme contrattuali flessibili, attraverso l'introduzione di speciali procedure di reclutamento (c.d. procedure di stabilizzazione del personale precario).

L'attuale sistema di accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche contempla pertanto, accanto al reclutamento ordinario regolato dall'art. 35, commi da 1 a 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, due forme di reclutamento speciale, di cui una, prevista in via permanente dal successivo comma 3 bis, introdotto dall'art. 1, comma 401, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e l'altra, avente carattere transitorio per il periodo 2013-2016, definita dall'art. 4, commi 6, e seguenti, del citato decreto legge n. 101/2013.

Le disposizioni da ultimo introdotte hanno contribuito, in particolare, a ridefinire le procedure già regolate dalla precedente legislazione in modo tale da garantire il necessario rispetto dei principi costituzionali in materia di accesso al pubblico impiego, contemperando, al medesimo tempo, l'interesse alla stabilizzazione dei dipendenti precari con il concorrente interesse al contenimento della spesa per il personale, imposto ai singoli enti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'avvio delle procedure di stabilizzazione, oltre a dover essere contenuto nel limite del 50 per cento delle risorse complessivamente disponibili per le assunzioni, a garanzia di un adeguato accesso dall'esterno secondo le indicazioni della Corte costituzionale, risulta infatti espressamente subordinato al rispetto della vigente normativa in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale.

L'art. 4, comma 6, del decreto n. 101/2013, in particolare, consente alle amministrazioni pubbliche di bandire, fino al 31 dicembre 2016, procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente ai soggetti in possesso dei requisiti ivi indicati *"nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno - si tratta del limite massimo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale -, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente"*.

Si precisa, inoltre, che le procedure selettive *possono essere avviate solo a valere sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate, in misura non superiore al 50 per cento, in alternativa a quelle di cui all'articolo 35, comma 3 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 16*.

Lo stesso art. 4, al successivo comma 6 quater, nel riconoscere alle regioni e ai comuni la possibilità di procedere all'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, del personale non dirigenziale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato a conclusione delle procedure selettive che pubbliche per titoli ed esami bandite ai sensi dell'art. 1, comma 560, della legge n. 296/2006, che abbia maturato, alla data di entrata in vigore del decreto, almeno tre anni di servizio alle loro dipendenze negli ultimi cinque anni, richiede, ancor più espressamente, *"il rispetto delle regole del patto di stabilità interno e dei vincoli normativi assunzionali e in materia di contenimento della spesa complessiva di personale"*.

La lettera della legge conferma quindi che la stabilizzazione di personale precario, comportandone la definitiva immissione nei ruoli dell'amministrazione, configura, a tutti gli effetti, una nuova assunzione. L'inserimento del lavoratore nella stabile struttura dell'ente infatti, lungi dal risolversi in una mera modificazione del contratto già in essere, richiede, come confermato anche dalla giurisprudenza della Cassazione (Sezione III

Lavoro, sentenza n. n. 4024 del 6 marzo 2012), l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato che, come tale, rimane soggetto ai divieti e alle limitazioni previste in materia di assunzioni dalla legislazione vigente.

Si tratta, in particolare, dei vincoli imposti dalle seguenti disposizioni:

- art. 31, comma 26, lettera d) della legge 12 novembre 2011, n. 183 che vieta agli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel precedente esercizio di procedere all'assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto;
- art. 1, comma 557 ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che, attraverso il richiamo all'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sanziona con il divieto di assunzione, nei medesimi termini di cui sopra, il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione delle spesa di personale a carico degli enti soggetti al patto di stabilità secondo le modalità previste dal precedente comma 557 del medesimo articolo;
- art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112/2008 che sancisce il blocco totale delle assunzioni per gli enti che hanno un'incidenza di spese del personale – da computare secondo le modalità ivi esposte - sul totale delle spese correnti pari o superiore al 50 per cento, con possibilità per i restanti enti di assumere nei limiti del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Il quadro normativo sopra descritto comporta che l'avvio delle stabilizzazioni debba ritenersi senz'altro precluso per gli enti che, nell'esercizio precedente, non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno o che non siano conformati all'obbligo di riduzione progressiva della spesa di personale ai sensi all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, vigendo per essi un divieto assoluto di assunzione espressamente esteso ai processi di stabilizzazione in atto (art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008).

Non possono procedere a stabilizzazioni, inoltre, per effetto del divieto di cui all'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112/2008, gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale risulti pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti.

Gli enti soggetti al patto di stabilità che abbiano rispettato i predetti vincoli e ai quali lo stesso art. 76, comma 7, consente procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, possono quindi destinare la metà delle predette risorse alla stabilizzazione del personale precario in osservanza del limite del 50 per cento di cui all'art. 35, comma 3 bis del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 4, comma 6, del decreto n. 101/2013.

Si può quindi affermare in conclusione, precisando anche i profili temporali di efficacia dei vincoli assunzionali sopra richiamati, che il comune soggetto al patto di stabilità potrà

procedere nel 2014 all'assunzione a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'art. 4, commi 6 e seguenti, del decreto legge n. 101/2013, sulla base della prescritta programmazione triennale del fabbisogno e propria specifica disponibilità finanziaria, esclusivamente entro il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nell'anno 2013 (50 per cento del limite assunzionale di cui al citato art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112/2008), a condizione che nello stesso esercizio 2013 il comune medesimo:

- abbia rispettato il patto di stabilità interno;
- abbia ottemperato all'obbligo riduzione della spesa di personale secondo le modalità previste dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006;
- abbia mantenuto il rapporto tra la spesa di personale e il totale della spesa corrente in misura inferiore al 50 per cento.

Rimane naturalmente rimessa all'ente la verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi dei dipendenti interessati alla stabilizzazione e degli ulteriori profili di legittimità delle relative procedure che non hanno formato oggetto del presente parere.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 6 febbraio 2014.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 18/02/2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)