



*Corte dei Conti*

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere, relatore
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 10 marzo 2016,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, 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;

VISTO il regolamento 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra la Sezione regionale, il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale della Toscana in materia di

“ulteriori forme di collaborazione” tra la Corte e le autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, consigliere Paolo Peluffo;

## PREMESSO

Con nota prot. 26056/1.13.9 il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione una richiesta di parere avanzata dal comune di Fivizzano.

Il comune chiede chiarimenti in ordine all’applicabilità della procedura di cui all’art. 4, comma 6-*quater*, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, con riferimento ad un’assunzione da effettuare nel corso del 2015, a seguito all’entrata in vigore delle disposizioni apportate dall’art. 1, commi 424 e 426, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), come dettagliate dalla circolare 29 gennaio 2015, n. 1, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

L’ente richiede alla Sezione di specificare i rapporti tra le due norme (art. 4 c. 6-*quater* d.l. n. 101/2013 e art. 1 commi 424 e 426 l. n. 190/2014), al fine di verificare l’azionabilità della procedura di stabilizzazione del personale precario, alla luce delle successive disposizioni volte al prioritario ricollocamento del personale eccedente di area vasta.

Il comune sottolinea, inoltre, come l’art. 1, c. 426, della l. n. 190/2014 abbia provveduto espressamente a prorogare il termine finale previsto per il procedimento di stabilizzazione, con passaggio dal 31 dicembre 2016 al 31 dicembre 2018, solo con riferimento ai commi 6, 8 e 9 dell’art. 4 del d.l. n. 101/2013, senza considerare il comma 6-*quater*.

In particolare, quest’ultima norma prevede una disciplina speciale e transitoria che consente, in via prioritaria rispetto all’assunzione con procedura selettiva pubblica, la stabilizzazione, a domanda, del personale non dirigenziale precario, in presenza degli altri requisiti di legge. Nello specifico, l’art. 4 comma 6-*quater* del d.l. n. 101/2013 dispone: “Per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, le regioni e i comuni che

hanno proceduto, ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a indire procedure selettive pubbliche per titoli ed esami possono, in via prioritaria rispetto al reclutamento speciale di cui al comma 6 del presente articolo e in relazione al proprio effettivo fabbisogno e alle risorse finanziarie disponibili, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno e nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali e in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, procedere all'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, del personale non dirigenziale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato, sottoscritto a conclusione delle procedure selettive precedentemente indicate, che abbia maturato, alla data di entrata in vigore del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle loro dipendenze negli ultimi cinque anni. Nelle more delle procedure di cui al presente comma, le regioni e i comuni possono prorogare, nel rispetto dei limiti massimi della spesa annua sostenuta per le stesse finalità, previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, i contratti di lavoro a tempo determinato di cui al periodo precedente fino alla conclusione delle procedure stesse e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.”

L’art. 1, commi 424 e 426 della l. 190/2014, d’altra parte, pone il principio di priorità assoluta di collocamento del personale eccedentario di area vasta e dei vincitori di concorso rispetto a tutte le altre categorie di lavoratori, ivi compresi i precari. Il testo dei commi 424 e 426, a questo proposito espressamente dispone: “424. Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei

servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. [...] Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle. [...]

426. In relazione alle previsioni di cui ai commi da 421 a 425 il termine del 31 dicembre 2016, previsto dall'articolo 4, commi 6, 8 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, per le finalità volte al superamento del precariato, è prorogato al 31 dicembre 2018, con possibilità di utilizzo, nei limiti previsti dal predetto articolo 4, per gli anni 2017 e 2018, delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali. Fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 529, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, le regioni possono procedere alla proroga dei contratti a tempo determinato interessati alle procedure di cui al presente periodo, fermo restando il rispetto dei vincoli previsti dall'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.”

## CONSIDERATO

In primo luogo, è necessario verificare la ricorrenza dei presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

È integrato il requisito soggettivo, provenendo la richiesta dall'organo di vertice, legale rappresentante dell'ente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Risulta parimenti sussistente il profilo oggettivo, trattandosi di materia rientrante nell'ambito della contabilità pubblica. La normativa di riferimento, infatti, è collocata, per ciò che concerne la stabilizzazione dei precari, all'interno di

un *corpus* recante “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”, e, in relazione alla disciplina approntata per i dipendenti soprannumerari di area vasta, nell’ambito di norme volte alla riduzione ed alla razionalizzazione della spesa pubblica. In una visione dinamica, pertanto, possono ritenersi attinenti al concetto di contabilità pubblica anche i quesiti che riguardano la disciplina del personale, per cui risultino preordinate specifiche misure di contenimento della spesa.

Tanto premesso, è possibile affrontare la disamina nel merito.

Occorre prioritariamente analizzare il rapporto tra i commi 6, 8 e 9 dell’art. 4 d.l. n. 101/2013, rispetto ai quali la legge di stabilità per il 2015 ha previsto espressamente la proroga del termine finale di efficacia, ed il comma 6-*quater* del medesimo decreto legge, non interessato dalla proroga, considerando anche i chiarimenti apportati sul punto dalla citata circolare n. 1/2015.

Il comma 6, in particolare, disciplina la possibilità, per tutte le pubbliche amministrazioni, di indire procedure concorsuali per la stabilizzazione di dipendenti a tempo determinato, che presentino, alternativamente, i seguenti requisiti, risultanti da previsioni stratificate:

- Prestazione di servizio da almeno tre anni, anche non continuativi, con conseguimento di tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006;
- Prestazione di servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che per prima ha introdotto tale disposizione;
- Conseguimento dei predetti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007;
- Maturazione, nel quinquennio precedente all’entrata in vigore del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, di almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell’amministrazione che emana il bando;

- Sussistenza dei precedenti requisiti per i dipendenti delle province, rispetto a tutti i bandi indetti da amministrazioni aventi sede nel territorio provinciale.

Il comma 8 prevede, per gli enti territoriali che presentino carenze di organico, la facoltà di assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti *part time*, attingendo da apposito elenco regionale, di soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili che abbiano maturato dodici mesi di permanenza in tali attività dal 1 gennaio 1998 al 31 dicembre 1999.

Infine, il comma 9 dispone, con riferimento alle amministrazioni che nella programmazione triennale del fabbisogno di personale 2013-2016 prevedessero di effettuare procedure concorsuali, la possibilità di proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con dipendenti che avessero maturato, alla data di pubblicazione della legge di conversione del decreto (30 ottobre 2013), almeno tre anni di servizio alle proprie dipendenze.

Si tratta, com'è evidente, di disposizioni tra loro non collegate, in quanto volte alla stabilizzazione di soggetti che si trovano in differenti condizioni, con previsione di destinatari e presupposti di applicazione non accomunabili.

Rispetto al comma 6, il comma *6-quater* si pone, a propria volta, come disciplina derogatoria. Infatti, con esplicita limitazione agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, la norma prevede, solo per le regioni ed i comuni che abbiano proceduto a bandire nel triennio 2007-2009 concorsi con quota di riserva non inferiore al 60 per cento dei posti in favore di soggetti già assunti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (ai sensi del richiamato art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), la facoltà di procedere “in via prioritaria rispetto al reclutamento speciale di cui al comma 6 del presente articolo [...] all'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, del personale non dirigenziale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato, sottoscritto a conclusione delle procedure selettive precedentemente indicate, che abbia maturato, alla data di entrata in vigore del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle loro dipendenze negli ultimi cinque anni”. Si tratta, dunque, di un'eccezione, specificativa del disposto di cui al comma 6, per la quale il legislatore ha previsto un'applicazione “in via prioritaria”,

nell'intento di stabilizzare in tempi più rapidi i lavoratori coinvolti nei processi assunzionali agevolativi dei c.d. "co.co.co."

Tale circostanza, unitamente alla mancata proroga del termine finale di efficacia, indica la volontà legislativa di non prolungare l'applicabilità dell'*iter* di stabilizzazione di cui al comma 6-*quater*, delineato espressamente come eccezionale rispetto alla procedura di assunzione a tempo indeterminato di cui al comma 6 e, comunque, non collegato con le disposizioni di cui ai commi 8 e 9, tanto da non potersi affermare neppure una proroga "funzionale" per analogia.

D'altra parte, l'estensione al 31 dicembre 2018 delle procedure di cui ai commi 6, 8 e 9 risulta coerente con la volontà di consentire per il futuro (biennio 2017/2018) l'operatività della disciplina in questione, a fronte della sopravvenuta esigenza di assorbimento del personale eccedentario di area vasta, per gli anni 2015 e 2016, come stabilito dall'art. 1, commi 424 e 426 della l. n. 190/2014.

Prolungando l'efficacia delle procedure di stabilizzazione, si è inteso, dunque, salvaguardare la possibilità di assunzione a tempo indeterminato per i dipendenti a tempo determinato che presentassero i prescritti requisiti di anzianità e per i soggetti impegnati in lavori socialmente utili, ma non per i lavoratori di cui al comma 6-*quater*. Nello specifico, la previsione normativa di cui al comma 426 dell'art. 1, l. n. 190/2014, nel disporre la "possibilità di utilizzo, per gli anni 2017 e 2018, delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali" ha voluto consentire l'operatività di dette procedure per il periodo successivo al 2015 e al 2016, anni in cui l'esigenza primaria è, invece, il ricollocamento del personale in esubero di area vasta. Tale priorità è richiamata dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19 del 4 giugno 2015, resa su questione di massima, che dispone: "Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. Inoltre, la circolare n. 1/2015 chiarisce come la previsione di cui al comma 426 dell'art. 1, l. n. 190/2014 tenda a dilazionare di un biennio il termine per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni. Il disegno di politica legislativa di contrasto del precariato nel lavoro pubblico non viene quindi interrotto ma post-posto al fine di offrire una

finestra temporale negli anni 2015-2016 per il riassorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta”.

Nondimeno, è pur vero che, incidentalmente, la citata circolare afferma: “rimangono consentite le assunzioni, a valere sui budget degli anni precedenti, nonché quelle previste da norme speciali”. Questa previsione, però, non può certo riferirsi alla disciplina di cui al comma 6-*quater*. In primo luogo, infatti, tale norma non è stata prorogata, talché avrebbe dovuto dispiegare i propri effetti, se non fosse sopravvenuta la predetta esigenza di ricollocamento, entro il 31 dicembre 2016. A ciò si aggiunga, comunque, che il comma 6-*quater* richiama, prevedendo un “canale preferenziale” per i dipendenti a tempo determinato assunti con riserva dei posti pari o superiore al 60 per cento in favore dei “co.co.co.”, il comma 6, la cui efficacia è espressamente sospesa nel 2015-2016 e posticipata al biennio 2017-2018.

Per gli anni 2015 e 2016, coerentemente con la l. n. 190/2014, la circolare afferma che “in relazione alla necessità di ricollocare il personale soprannumerario [...] il legislatore ha previsto di vincolare le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato delle amministrazioni pubbliche”.

La priorità di collocamento del personale in esubero di area vasta è stata recentemente ribadita non solo da questa Sezione (*cf.* deliberazione n. 244/2015), ma anche, in relazione ad analoga questione, dalla Sezione controllo Campania, a mente della quale “a seguito della novella legislativa l’obiettivo di contrasto del lavoro precario [...] diviene recessivo rispetto agli obiettivi di cui alla citata norma ex art. 1, commi 418 a 430, L. 190/2014” (*cf.* deliberazione n. 167/2015).

L’assunzione nel 2015 di un dipendente non appartenente alla qualifica dirigenziale, in applicazione dell’art. 4, comma 6-*quater*, del d.l. n. 101/2013 non può, dunque, avere luogo.

\* \* \*

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal comune

di Fivizzano ed inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali con nota prot. n. 26056/1.13.9.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Fivizzano ed al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 10 marzo 2016

L'estensore  
f.to Paolo Peluffo  
Tabbita

Il presidente  
f.to Roberto

Depositata in Segreteria il 10 marzo 2016

Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
f.to Claudio Felli