

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 27 novembre 2014

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

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (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 n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Sortino con nota di prot. n. 17098 del 24 ottobre 2014;

vista l'ordinanza n. 295/2014/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore dott. Sergio Vaccarino,

FATTO

Con nota prot. n. 17098, datata 24 ottobre 2014, pervenuta alla segreteria della Sezione di Controllo in data 27 ottobre 2014 (prot. CC 8573), il Sindaco del Comune di Sortino inoltra richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della L. 131 del 2003, in ordine alla possibilità di stabilizzazione di 47 precari, dei quali n.3 in B1 e n. 44 in C1.

Pertanto, dopo aver premesso che il Comune ha rispettato per l'anno 2013 i vincoli di finanza pubblica in ordine al rispetto del patto di stabilità ed alla riduzione della spesa del personale, rende noto che ha rideterminato i posti della dotazione organica, ha effettuato la programmazione annuale ed il piano triennale delle assunzioni ed, infine, ha istituito il comitato unico di garanzia per le pari opportunità.

Di conseguenza, chiede che la Sezione esprima il proprio avviso in merito alla stabilizzazione del predetto personale formulando i seguenti quesiti.

1. se, per l'assunzione a tempo indeterminato del personale in questione, occorre utilizzare esclusivamente le risorse provenienti dal turn-over secondo come stabilito dall'art. 3 del D. L. n. 90/2014 convertito nella legge n. 114/2014 o, trattandosi di personale precario da quasi 20 anni, si può procedere alla stabilizzazione tenendo conto della spesa storicizzata e non delle percentuali previste dall'art. 3 del D.L.90/2014;
2. se la stabilizzazione può essere effettuata per tutte le 47 unità con il declassamento in B, oppure deve essere rispettata la categoria di appartenenza;
3. se la stabilizzazione per le categorie "A" e "B" è configurata come nuova assunzione,

4. se la "non assunzione" esporrebbe l'ente a ricorsi per contratti reiterati oltre i 36 mesi, come è già successo per altri Enti.

DIRITTO

Preliminarmente si deve verificare se ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 131 del 2003 ed in base agli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, la Sezione ritiene la predetta richiesta di parere ammissibile sotto i profili "soggettivo" ed "oggettivo".

Circa il primo aspetto la richiesta è ammissibile in quanto proveniente dall'organo di vertice dell'Ente.

Per quanto concerne, invece, il profilo oggettivo, si fa rilevare che, ai sensi della normativa con cui la funzione consultiva è stata attribuita alla Corte dei conti, la stessa non ha una portata generale, ma è limitata alla "materia di contabilità pubblica", intesa come l'insieme dei principi e delle norme che regolano la gestione patrimoniale e finanziaria dello Stato e degli enti pubblici (delibera n. 5/2006 della Sezione delle Autonomie).

Questa Sezione condivide pienamente quanto affermato nella citata delibera della Sezione delle Autonomie secondo cui vi è l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, "assuma un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli".

Da ciò discende, che la locuzione "materia di contabilità pubblica" non può essere oggetto di alcuna interpretazione estensiva escludendo, pertanto ogni quesito che possa vertere su materie appartenenti ad altri ordinamenti (civile, penale etc.) o che possa determinare il risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

Va, inoltre, escluso che in *subjecta materia* possa rientrare ogni concreta attività dell'Ente che abbia riflessi di natura finanziaria o patrimoniale.

Il ruolo che la Corte svolge in sede consultiva deve rispondere alle esigenze di generalità e neutralità non potendosi ingerire nei processi decisionali dell'Ente condizionandone le scelte ed, in linea più generale si deve sempre tenere presente il principio di non interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti o le attribuzioni giurisdizionali di altre magistrature.

Dalle suesposte considerazioni discende, l'ammissibilità oggettiva dei quesiti di cui ai punti 1, 2 e 3 della richiesta e l'inammissibilità del quesito n. 4 sia perché verte su materia appartenente all'ordinamento civile e sia per la possibile interferenza con un eventuale giudicato dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria.

Passando al merito, si rileva che la materia della stabilizzazione del personale precario è stata oggetto della recente novella legislativa recata dal predetto D.L. n. 90 del 2014 che all'articolo 3 comma 5 dispone che *"Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. (.....). La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma*

2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo.

Il comma 5 bis, del medesimo articolo, aggiunge il comma 557 quater all'art. 1 della legge n. 296 del 2006 con il seguente tenore: *"557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".*

Il successivo comma 5 quater prevede che gli enti, in cui l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni di personale con percentuali superiori a quelle previste dal comma 5 (80 per cento dal 2014 e 100 per cento dal 2015 rispetto alla spesa del personale di ruolo cessato nell'anno precedente).

Preliminarmente, la Sezione ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul necessario ed ineludibile rispetto della disciplina in tema di vincoli alla spesa ed alle assunzioni di nuovo personale alla quale sono soggetti gli enti locali.

In particolare, malgrado l'abrogazione espressa della rigorosa disciplina vincolistica recata dall'art. 76, comma 7, del D. L. n. 112 del 2008 convertito nella L. n. 133 del 2008, permane pur sempre l'obbligo di una riduzione tendenziale della spesa del personale da attuarsi mediante il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale prevista dall'art. 1, commi 557 e 557-bis, della L. n. 296 del 2006, il cui carattere imperativo è stato confermato dalla stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 108 del 2011 dove ha chiarito che trattasi di normativa, ispirata dalla finalità del contenimento della spesa pubblica in quanto pone obiettivi di riequilibrio, rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della

finanza pubblica e con la recente sentenza n. 27 del 2014, dove ha sottolineato che il citato comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 rappresenta un principio generale di «coordinamento della finanza pubblica».

Ritiene il Giudice delle Leggi che, "...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale".

Quanto premesso, il primo quesito, sul presupposto che siano stati rispettati i vincoli di finanza pubblica nell'anno precedente, trova soluzione nel comma 5, 5 bis e 5 quater del predetto art. 3 e, pertanto, l'Ente locale potrà procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato richiesto, nei limiti stabiliti dalla normativa citata e con il necessario rispetto della garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno previsto dall'art. 4, comma 6 del D. L. 31 agosto 2013 n. 101, convertito nella L. n. 125 del 2013 e come ribadito dalla cospicua e concorde giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex multis* sentenze n. 205 del 2006, n. 205 e n. 34 del 2004, n. 274 del 2003, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999).

Per quanto concerne il secondo quesito, così come formulato, non può che avere risposta negativa.

Questa Sezione richiama l'attenzione sulla necessaria ed ineludibile (art. 6, commi 3 e 6, del D. Lgs n. 165 del 2001, nonché l'art. 91 del D. Lgs. n. 267 del 2000) attività di programmazione propedeutica all'assunzione. E', infatti, nella programmazione triennale, richiesta dalla legge, che ogni pubblica amministrazione, individuando le proprie necessità anche alla luce delle effettive disponibilità finanziarie, prevede le future assunzioni di personale ed aggiorna le proprie dotazioni organiche.

L'attività di programmazione deve essere compiuta sulla base dell'analisi delle necessità oggettive dell'Ente e *"non costituisce di certo uno strumento che possa giustificare di per sé un ampliamento della dotazione organica, sorretto dall'unica necessità di soddisfare l'esigenza di procedere a nuove assunzioni o alla stabilizzazione dei lavoratori precari"* (Sezione di Controllo per la Regione siciliana n. 192/2014/PAR del 25 settembre 2014).

Conseguentemente, sulla base sia della programmazione che delle risorse finanziarie disponibili, l'Ente, in relazione ai compiti da svolgere ed ai servizi da erogare, potrà di volta in volta scegliere, l'acquisizione di nuove risorse umane idonee al soddisfacimento dei propri fabbisogni.

Il terzo quesito concerne il problema se il rapporto che viene a costituirsi, una volta intervenuta la stabilizzazione, sia il medesimo di quello costituito a titolo precario oppure tra i due rapporti vi sia, invece, una soluzione di continuità.

La risposta al quesito, ad avviso di questa Sezione, è nel senso che la stabilizzazione si configura come nuova assunzione.

Con il D. L. n.101 del 2013, il legislatore ha inteso introdurre una normativa più stringente in materia di stabilizzazione dei precari nel pubblico impiego, allo scopo di porre un freno all'eccessivo ricorso all'istituto in elusione del precetto costituzionale di cui all'art. 97, co. 3, Cost. ed, in particolare, con l'art. 4, comma 1, lettera b) che ha introdotto il comma 5-ter all'art. 36 del D. Lgs. 165 del 2001 stabilendo il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

Ciò premesso si richiama l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2927 del 13 maggio 2011, nella quale viene affermato come *"la c.d. stabilizzazione non contempla una conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato, ma si limita a considerare il pregresso contratto a termine come titolo legittimante l'assunzione a tempo indeterminato in deroga alla regola del concorso pubblico per l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione,*

ciò anche in ragione sia della vigenza nel pubblico impiego del divieto di conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato (.....)”.

Il collocamento in ruolo attraverso la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione.

Pertanto, con la stabilizzazione viene costituito un nuovo e distinto rapporto (cfr. Corte dei Conti Sardegna 25 maggio 2009 n. 16) rispetto al quale il precedente assume il carattere di requisito soggettivo di partecipazione alla procedura.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 27 novembre 2014.

Il Relatore

Sergio Vaccarino

Il Presidente

Maurizio Graffeo

Depositato in Segreteria il 20 gennaio 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)