

REPUBBLICA ITALIANA  
Corte dei conti  
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 26 luglio 2016

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 del Comune di **Acquaviva Platani (CL)** con nota prot. n.3860 del 31 maggio 2016 (prot. Cdc n. 5618 -SC\_SIC-R14-A del 3.6.2016);

vista l'ordinanza n.159/2016/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 relatore, cons. Stefano Siragusa;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Acquaviva Platani, nel premettere la conoscenza delle seguenti deliberazioni: n.80/2016 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Molise, n. 52/contr/2016 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti e n. 119/ della Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, richiedeva un articolato parere in merito all'interpretazione dell'art.27, comma terzo, della legge regionale siciliana 17 marzo 2016,n.3 (legge di stabilità regionale).

In particolare si formulavano i seguenti quesiti, circa la possibilità di:

- coprire tutti i posti vacanti in pianta organica con personale precario senza distinzione di categoria professionale (cat. A, B, C e D);
- utilizzare integralmente le risorse assunzionali disponibili a partire dal 2008 al 2015, negli enti con

popolazione inferiore a 1.000 abitanti, per stabilizzare il personale precario interno;  
- derogare dai criteri di stabilizzazione previsti dall'art. 30 della legge regionale n. 5 del 31/01/2014, per finalità connesse al bilanciamento e corretto funzionamento dell'Ente.

\*\*\*\*\*

Preliminarmente, in ordine all'ammissibilità soggettiva ed oggettiva dei quesiti formulati si osserva che non si rilevano motivi ostativi, essendo stati formulati dal Sindaco, quale legittimo rappresentante dell'Ente e trattandosi di quesiti che riguardano la contabilità pubblica, secondo i criteri stabiliti dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva con deliberazione n.1/2004, dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n.5 del 17 febbraio 2006 ed integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con la deliberazione n.54/CONTR/2010.

Nel merito, si osserva quanto segue:

Con riguardo alla stabilizzazione del personale precario, questa Corte ha in più occasioni avuto modo di sottolineare come, comportando la definitiva immissione nei ruoli dell'amministrazione, si configuri, a tutti gli effetti, una nuova assunzione (Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 8/2012/SSRR/CONS, Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 54/2014/PAR) che, come tale, rimane soggetta ai divieti e alle limitazioni previste dalla legislazione vigente in materia di assunzioni, come peraltro più volte specificato dal legislatore dapprima con l'art. 17, comma 12, del dl 1 luglio 2009, n. 78 e poi con l'art. 4, commi 6 e ss., del dl 31 agosto 2013, n. 101.

Questa Sezione ha più volte riferito in ordine ai presupposti per la corretta attuazione dei processi di stabilizzazione, richiamando la necessità, innanzitutto, di un'attenta valutazione di sostenibilità finanziaria della relativa spesa, in considerazione del duraturo impatto sui bilanci delle amministrazioni.

Più in generale, ha osservato come qualsiasi nuova assunzione debba necessariamente coniugarsi con le effettive necessità funzionali degli enti, quali risultanti da una programmazione cui fanno da complemento la rideterminazione della dotazione organica e la ricognizione di eventuali eccedenze di personale nonché una accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per *turn over* (cfr. delibera n.306/2015/PAR e, da ultimo, delibera n.162/2016/PAR).

In questo contesto si è inserito l'art.27 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, come modificato da ultimo dalla l. r. 30 giugno 2016, n. 13, che ha previsto per gli enti locali l'obbligo di approvare, entro il 30 settembre 2016, il piano programmatico delle assunzioni 2016/18, da trasmettere all'Assessorato regionale delle autonomie locali.

Sugli aspetti problematici di tale disciplina, questa Corte ha riferito in occasione dell'indagine sulla finanza locale in Sicilia, con delibera n.131/2016/GEST, e ad essa si ritiene di fare rinvio per le ulteriori considerazioni in merito.

L'art.27 della legge regionale n.3 del 2016, al terzo comma, così dispone: *" Gli enti che in presenza di risorse assunzionali e di posti disponibili in pianta organica non concludono entro il 31 dicembre 2016 il processo di stabilizzazione ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, con l'utilizzo integrale delle risorse assunzionali disponibili, sono esclusi dal riparto del fondo di cui al comma 7 dell'articolo 30 della legge regionale n. 5/2014, per il cinquanta per cento del contributo spettante per i soggetti non stabilizzati nonostante gli spazi assunzionali per il 2016. Dal 2017, la decurtazione è effettuata per il cento per cento della risorsa assunzionale non utilizzata."*

In relazione a tale norma, il Comune di Acquaviva Platani formula un primo quesito in ordine

alla possibilità di *“coprire tutti i posti vacanti in pianta organica con personale precario senza distinzione di categoria professionale (cat. A, B, C e D).”*

Sul punto, si osserva che le vicende dell'impiego del personale precario, di volta in volta ascrivibile alle categorie dei cosiddetti *“lavoratori socialmente utili -LSU”*, dei *“lavoratori di pubblica utilità-LPU”*, dei *“collaboratori con contratto coordinato e continuativo-co.co.co.”*, dei *“lavoratori con contratto a progetto o contratto di collaborazione a progetto- co.co.pro.”*, hanno subito numerosi interventi e modifiche legislative, culminati nell'adozione di diversi provvedimenti legislativi nazionali varati tra il 2014 ed il 2015 (cd. *Jobs act*).

Il riferimento alle categorie *“A”, “B”, “C” e “D”* di inquadramento del personale è contenuto nel *“N.O.P.”* (nuovo ordinamento professionale) del CCNL del 31 marzo 1999.

Originariamente, le amministrazioni locali, in applicazione dell'art. 3 del d. lgs. 1 dicembre 1997 n. 468, potevano apprestare progetti di impiego per i soggetti in possesso dei requisiti ivi prescritti ed avviati al lavoro secondo le procedure all'epoca vigenti (Commissioni regionali di impiego, Uffici di collocamento), avendo cura di rispettare la corrispondenza tra la qualifica di appartenenza e le professionalità richieste e del principio delle pari opportunità.

La stabilizzazione di questo personale, quindi, non può aver luogo che per le corrispondenti categorie di inquadramento *“A” e “B”*, per le quali l'Ente abbia la disponibilità di posti vacanti in dotazione organica. Tale disponibilità - si ribadisce - va comunque valutata alla stregua delle disposizioni in materia di programmazione del fabbisogno di personale (contenute, ad esempio, nel TUEL) nonché dei limiti di spesa finanziari e vincolistici (differenziati o meno a seconda delle caratteristiche demografiche e della relativa sottoposizione al patto di stabilità interno, contenuti nelle diverse norme delle leggi finanziarie di stabilità, nazionali e regionali, succedutesi negli anni).

Le procedure di stabilizzazione di tali categorie di personale precario si fondano sull'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 che abilita le amministrazioni locali ad assumere i lavoratori da inquadrare nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, sulla base di semplici selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità, che abbiano la professionalità eventualmente richiesta e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego. A livello regionale, questa norma si applica con le modalità previste dall'art. 49 della regionale 5 novembre 2004, n. 15, il quale così dispone:

*“L'Amministrazione regionale, le aziende ed enti dalla stessa dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, gli enti locali territoriali e/o istituzionali, le aziende sanitarie locali, nonché gli enti da essi dipendenti e comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, effettuano le assunzioni del personale da inquadrare in qualifiche, livelli o profili professionali per l'accesso ai quali è richiesto il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo, mediante concorso per titoli, integrato, qualora sia richiesta una specifica professionalità, da una prova d'idoneità, nel rispetto dei principi contenuti nel comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferma restando la speciale disciplina in materia di assunzione dei soggetti appartenenti alle categorie protette, di cui al comma 2 del medesimo articolo”.*

Diversamente opinando, qualora si dovesse ritenere possibile procedere alla stabilizzazione per posti vacanti di categoria superiore, a fronte di un avviamento di soggetto con categoria e profilo diverso da quello per il quale si applica il sistema di reclutamento di cui alla legge 56/87, si finirebbe per violare il principio sancito dall'art.97 della Costituzione, in virtù del quale agli impieghi nella pubblica amministrazione si accede, salvo i casi stabiliti dalla legge, mediante pubblico concorso, principio più volte ribadito anche nelle pronunce di questa Corte.

Per quanto riguarda le categorie "C" e "D" la stabilizzazione del personale, ferma restando l'invarianza dei costi, così come prescritto dall'art. 13 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 24 e ss.mm. e ii. , implica l'attivazione di procedure concorsuali da parte dell'Ente , nel rispetto della già citata programmazione del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale.

In particolare, deve farsi riferimento alla procedura di cui all'art. 35, quarto comma 4, del d. lgs. 30 marzo 2001, n.165 e sue successive modificazioni.

Per quanto riguarda i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, questi possono utilizzare tutte le risorse disponibili e procedere ad assunzioni di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente (art. 1, c. 562, legge 27 dicembre 2006, n. 296; art. 1, c. 762, legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Circa l'operatività ulteriore del *budget* per le assunzioni previsto dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, posto in relazione con la normativa di cui all'art. 27, quarto comma, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 (legge di stabilità), il quale dispone che *"le assunzioni disposte ai sensi dell'articolo 4, comma 8, del decreto-legge n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, non si computano nel limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (ossia il limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili) in quanto rientranti nella disciplina del reclutamento ordinario ai sensi dell'articolo 36, comma 5-bis, del medesimo decreto legislativo"*, si fa rinvio alle argomentazioni contenute nella già citata delibera n. 162/2016/PAR di questa Sezione.

**In merito al secondo quesito, riguardante la possibilità di "utilizzare integralmente le risorse assunzionali disponibili a partire dal 2008 al 2015, negli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, per stabilizzare il personale precario interno" si osserva quanto segue:**

Con l'art.4, comma terzo, del decreto legge n.78 del 19 giugno 2015 (convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125) è stato disposto che: *"All'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti: "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"*.

Il testo del citato comma 424 è stato poi integrato dall'art. 4, comma 2 bis, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, con il seguente periodo: *"E' 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"*.

In merito alla corretta interpretazione della disposizione di cui al comma 424, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n.26/AUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015 , ha avuto modo di affermare il seguente principio di diritto: *"gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma*

424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”.

La stessa Sezione delle Autonomie, con la successiva deliberazione n.28/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015, ha ulteriormente precisato che “il riferimento “al triennio precedente” inserito nell’art.4, comma 3, del decreto-legge n.78/2015, che ha integrato l’art.3, comma 5, del decreto-legge n.90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni”, ribadendo altresì che le risorse da destinare nel 2015 e nel 2016 alle finalità di cui al citato comma 424 sono esclusivamente quelle relative alle cessazioni intervenute, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015.

Mentre la disposizione di cui al citato comma 424 si applica a tutti gli enti locali, senza distinzione tra quelli sottoposti o meno al patto di stabilità interno, la disposizione recata dal nuovo testo del citato comma 5 dell’art.3 del d.l. n.90/2014 (modificato dal d.l. n.78/2015), è espressamente riferita ai soli enti soggetti al patto di stabilità interna.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208, (legge di stabilità 2016) al comma 228 dell’art.1 ha inoltre disposto che:” le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018”.

Tale disposizione, modificando unicamente la percentuale del *turn over*, consente pertanto l’utilizzo dei resti “assunzionali”, di cui al più volte citato d.l.90/2014, non ancora utilizzati.

In questi termini e nei limiti delle autorizzazioni di cui alla disciplina delle assunzioni negli enti non sottoposti al patto di stabilità, può darsi risposta positiva al quesito posto dal Comune richiedente.

Da ultimo, va tuttavia sottolineato e precisato che, con riguardo al *budget* di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità “assunzionale” resta soggetta ai vincoli posti dall’articolo 1, comma 424 della legge 23 dicembre 2014. Tale norma infatti, così dispone: “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”.

La possibilità di procedere ad assunzioni è pertanto ulteriormente collegata al riassorbimento dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta (in senso conforme: Sezione di controllo per la Regione siciliana n.306/2015/PAR, Sezione di controllo per il Molise, n.80/2016, Sezione di controllo per il Piemonte, n.93/2016/SRCPIE/PAR).

Quanto all’ultimo quesito, circa la possibilità di “derogare dai criteri di stabilizzazione previsti dall’art. 30 della legge regionale n. 5 del 31/01/2014, per finalità connesse al bilanciamento e corretto funzionamento dell’Ente”, la risposta di questa Sezione è negativa in ragione della considerazione che il generico richiamo a finalità connesse al bilanciamento e al corretto funzionamento

dell'Ente non può trovare accoglimento, non essendo previsto dalla legislazione nazionale o regionale, nelle quali le eventuali deroghe - secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico- devono essere previste espressamente e con carattere di tassatività.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa 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 26 luglio 2016.

Il Relatore  
(Stefano Siragusa)

Il Presidente  
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 9 settembre 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)