



D

Deliberazione n. 7/2017/PAR

La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Angela PRIA	Presidente f.f.
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 31 gennaio 2016, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera n. 53 del 13 gennaio 2017 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 4 del 13 gennaio 2017, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 17 gennaio 2017 con il n. 0000408-17/01/2017-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di La Spezia ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 1 del 31 gennaio 2017 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Con la nota in epigrafe, il Comune di La Spezia ha formulato una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione e alla portata applicativa delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 228-*bis*, 228-*ter* e 228-*quater* della legge 28 dicembre 2015, introdotte dall'articolo 17 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160 in materia di assunzioni di personale insegnante ed educativo per le scuole dell'infanzia e per gli asili nido degli enti locali.

In via preliminare il Comune fa presente che, allo stato, l'ultima graduatoria esistente presso l'Ente per l'assunzione a tempo indeterminato di istruttori di scuola materna risale a quella approvata nell'anno 2010, la quale, peraltro, è stata sempre utilizzata, mediante scorrimento, per le assunzioni a tempo determinato effettuate negli anni successivi. Per il profilo in questione, in particolare, l'Ente non dispone invece di alcuna successiva graduatoria derivante dalle forme di reclutamento speciale previste, con finalità di stabilizzazione del personale in servizio con contratti di lavoro a termine, dall'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Il Comune aggiunge, poi, che i casi di istruttori di scuola materna attualmente in servizio a tempo determinato con più di 36 mesi di anzianità maturata presso l'Ente sono alquanto limitati.

Stante l'esposta situazione fattuale, il Comune istante chiede anzitutto se al piano triennale straordinario di assunzioni previsto dal citato art. 1, comma 228-*bis*, della legge n.

208 del 2015 possa essere data attuazione mediante scorrimento della surriferita graduatoria per posti a tempo indeterminato, a prescindere dalla presenza o meno in essa di soggetti aventi i requisiti richiesti dalle varie procedure normativamente previste per la stabilizzazione di personale in servizio con contratti di lavoro a tempo determinato (c.d. personale "precario"). Ove ciò venga ritenuto possibile, sottolinea l'Ente nell'illustrare la questione, le finalità di riduzione del ricorso a contratti a termine e di valorizzazione della professionalità acquisita da parte del personale già impiegato nello svolgimento dei predetti servizi, cui sono preordinate le norme contenute nel successivo articolo 1, comma 228-ter della stessa legge, sarebbero soddisfatte soltanto nel caso e nella misura in cui dallo scorrimento della graduatoria ne beneficiassero i soggetti che si trovino in tale situazione.

In caso di soluzione positiva a tale primo quesito, il Comune intende altresì comprendere se le assunzioni effettuate in attuazione del piano straordinario e riguardanti soggetti privi dei requisiti di servizio pregresso presi in considerazione dal predetto comma 228-ter, sono ugualmente da escludersi ai fini del computo del limite generale di capacità assunzionale fissato per gli enti locali dall'articolo 1, comma 228, della legge di stabilità 2016 (spesa per assunzioni pari al 25 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente).

In via subordinata, nel prosieguo dell'istanza il Comune prende in considerazione l'eventuale scenario interpretativo inverso, ossia quello per cui il piano straordinario di assunzioni previsto dal comma 228-bis venga ritenuto suscettibile di attuazione esclusivamente mediante le modalità ispirate alla stabilizzazione del personale precario contemplate dal successivo comma 228-ter, per proporre al vaglio di questa Sezione una soluzione applicativa evidentemente attagliata alla situazione fattuale sopra descritta.

Tale soluzione si fonda su un'applicazione combinata del primo periodo del comma 228-ter, laddove prevede la possibilità per gli enti locali di assumere personale educativo e scolastico "inserito in altre proprie graduatorie definite a seguito di prove selettive per titoli ed esami", e del terzo periodo dello stesso comma, il quale consente ai medesimi enti, nel limite massimo del cinquanta per cento delle facoltà assunzionali definite nel piano straordinario ex comma 228-bis, di avviare nuove procedure selettive per posti a tempo indeterminato riservate al personale educativo e scolastico che abbia svolto tre anni di lavoro a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che indice la procedura di reclutamento.

In sostanza, l'Ente chiede se sia possibile procedere alle assunzioni programmate, utilizzando la graduatoria a tempo indeterminato già esistente in virtù del primo periodo del comma 228-ter, e trattando i soggetti ivi inclusi che abbiano maturato il periodo di servizio pregresso previsto dal terzo periodo alla stregua di "riservatari", ovvero di aventi titolo a beneficiare di una riserva del 50 per cento dei posti messi a concorso. Perciò, nell'ipotesi esemplificativa rappresentata nell'istanza stessa di un piano di assunzioni di due unità lavorative, lo scorrimento della graduatoria avverrebbe per una unità in relazione all'ordine assoluto dei concorrenti e per l'altra con riferimento all'ordine dei soli concorrenti riservatari. Secondo l'Ente, la percorribilità di tale *modus procedendi* recherebbe il vantaggio di soddisfare ugualmente le esigenze tutelate dal terzo periodo del comma 228-ter senza dover necessariamente espletare ulteriori procedure selettive.

Anche con riferimento a quest'ultima ipotesi, infine, si chiede se tutte le assunzioni effettuate siano sottratte dal computo relativo alla verifica del rispetto del limite generale di spesa per assunzioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, oppure se ciò possa valere solamente per le assunzioni riferite a personale "precario", con conseguente assoggettamento al suddetto limite delle assunzioni di soggetti privi dei descritti requisiti di servizio pregresso.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo i quesiti proposti inerenti alla corretta applicazione di disposizioni normative in materia di spesa per assunzioni di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quale delineata nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).
3. Il merito delle questioni sollevate attiene, dunque, alle disposizioni di cui al già menzionato articolo 17, del decreto-legge n. 113 del 2016, il quale ha inserito nel corpo dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) e immediatamente dopo il comma 228 relativo ai limiti della capacità assunzionale generale degli enti locali per gli anni 2016-2018, segnatamente i commi da 228-bis a 228-quinquies, contenenti specifiche norme in materia di assunzione di personale insegnante ed educativo per le scuole dell'infanzia e gli asili nido degli stessi enti locali.

Prendendo in considerazione soltanto le disposizioni che interessano in questa sede, si rileva che il comma 228-bis, con l'obiettivo dichiarato di garantire nelle indicate strutture locali la continuità del servizio educativo e il mantenimento dei livelli qualitativi dell'offerta formativa, e in analogia con quanto disposto per il sistema nazionale di istruzione e formazione dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, attribuisce agli enti la facoltà di procedere, negli anni 2016-2018, ad un piano triennale straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale insegnante ed educativo.

Tale possibilità è concessa entro determinate limitazioni e condizioni, alcune delle quali sono generalmente valide con riguardo a tutte le assunzioni degli enti locali (disponibilità di organico, osservanza dell'obiettivo annuale di finanza pubblica, rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale). Un limite speciale individuato con riferimento allo specifico piano straordinario di assunzioni è invece rappresentato dalla necessità che non venga superata la spesa di personale sostenuta per assicurare i relativi servizi nell'anno educativo e scolastico 2015-2016.

Il successivo comma 228-ter pone a disposizione degli enti locali alcune modalità di esercizio delle nuove facoltà assunzionali espressamente ispirate alla finalità di ridurre il ricorso dei contratti a termine nell'ambito delle scuole dell'infanzia e degli asili nido e di

valorizzare la professionalità acquisita dal personale impiegato nei predetti servizi con rapporti di lavoro a tempo determinato.

In particolare, il primo periodo prevede per ciascun ente la possibilità di utilizzare, ai fini del reclutamento di personale educativo e scolastico nel triennio 2016-2019, le proprie graduatorie adottate in applicazione di precedenti interventi legislativi volti alla stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni (in specie, l'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, l'articolo 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e l'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), oppure altre proprie graduatorie definite a seguito di prove selettive per titoli ed esami. Inoltre, il terzo periodo consente, nel limite massimo del 50 per cento dei posti individuati dal piano straordinario di assunzioni, al netto di quelli coperti con lo scorrimento delle graduatorie di cui al primo periodo, l'indizione di nuove procedure selettive per titoli ed esami, riservate al personale educativo e scolastico in possesso di precisi requisiti del servizio maturato con contratti di lavoro a tempo determinato. Ulteriore forma di reclutamento speciale, mediante procedure concorsuali finalizzate a valorizzare le specifiche esperienze professionali all'interno degli enti che gestiscono servizi per l'infanzia, è infine contemplata nel successivo comma 228-*quater* dell'articolo esaminato.

4. La Sezione è consapevole che le considerate disposizioni introdotte dall'articolo 17 del decreto-legge n. 113 del 2016, per il modo in cui sono formulate, possono determinare numerosi dubbi applicativi nonché problemi di coordinamento, sia reciproco, sia con altre disposizioni normative vigenti. Come ovvio, tuttavia, in questa sede si tratterà esclusivamente di enucleare da esse gli elementi ermeneutici necessari per poter rispondere agli specifici quesiti posti dall'Ente istante.

4.1 In primo luogo si osserva che, per il reclutamento straordinario di personale educativo e scolastico nel triennio 2016-2018, l'articolo 1, comma 228-*bis*, della legge n. 208 del 2015, configura un limite di spesa speciale, ovvero l'obbligo di non superare "*la spesa di personale sostenuta per assicurare i relativi servizi nell'anno educativo e scolastico 2015-2016*", il quale si rivela evidentemente coerente con la finalità dichiarata di conservazione e continuità dei livelli, anche qualitativi, dell'offerta formativa.

Il suddetto parametro, riferito alla considerata specifica categoria di personale, si presenta, pertanto, come autonomo e distinto rispetto a quello assunto, nel precedente comma 228 dello stesso articolo 1, legge n. 208 del 2015, come limite di spesa per le assunzioni di personale in generale ammissibili nello stesso periodo. In altri termini, per il triennio 2016-2018, il legislatore ha definito la capacità assunzionale (a tempo indeterminato) degli enti locali su un doppio binario: uno speciale e relativo al personale educativo e scolastico, l'altro di carattere generale e valevole per il reclutamento di personale (di qualifica non dirigenziale) appartenente a tutti gli altri profili professionali.

Di conseguenza, confermando quanto già chiarito dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nella deliberazione n. 236/2016/PAR, menzionata nell'esaminata istanza di parere, deve trarsi la conclusione che tutte le assunzioni effettuate sulla base del piano straordinario di cui al ridetto comma 228-*bis* non siano sottoposte al limite generale di spesa per le nuove assunzioni stabilito dal comma 228 dello stesso articolo.

Tale interpretazione garantisce agli enti una più ampia capacità assunzionale nel

settore considerato ed appare, anche per tale motivo, l'unica percorribile alla luce della *ratio* della disposizione in questione. Ed invero, un diverso esito ermeneutico, con la riconduzione del reclutamento di personale educativo e scolastico anche nel computo del più ristretto limite generale di spesa di cui al comma 228, sarebbe tale da vanificare senz'altro le possibilità di conseguire le finalità perseguite dal legislatore con la previsione del piano straordinario di assunzioni.

4.2 Venendo al successivo comma 228-*ter* dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015, si ritiene anzitutto che, sebbene il legislatore esprima chiaramente con tale disposizione un *favor* per la stabilizzazione del personale "precario", le forme di reclutamento ivi contemplate, evidentemente coerenti con tale esigenza, non costituiscono le uniche modalità disponibili ai fini dell'attuazione del piano straordinario di reclutamento del personale educativo e scolastico.

Depone in tal senso il dato letterale della disposizione, da cui si evince che il legislatore ha con essa inteso offrire agli enti la possibilità di percorrere speciali procedure per effettuare le assunzioni previste, senza però subordinare assolutamente la concreta realizzabilità del piano all'effettiva esperibilità di tali procedure. Da ciò deriva che, l'eventualità per cui, nell'ambito di un ente, non si verificano in concreto le condizioni e i presupposti per poter ricorrere agli strumenti messi a disposizione dalle norme, non si risolve in un impedimento a dar corso con altre procedure alle assunzioni rese possibili dal comma 228-*bis*.

Si mostra quindi indubbio che gli enti possano dare esecuzione al piano straordinario di assunzioni in questione anche attraverso altre modalità, scelte nell'ambito della propria autonomia organizzativa, non necessariamente conducenti al risultato di stabilizzazione di personale "precario". Così, possono senz'altro esperire le procedure concorsuali, ancora speciali, previste dal comma 228-*quater* dello stesso articolo 1, legge n. 208 del 2015, oltre che, ovviamente, le ordinarie procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Tra le soluzioni praticabili, si ritiene compreso anche l'utilizzo di graduatorie disponibili presso gli enti (ovviamente riferite ai profili professionali in questione), a prescindere dalla circostanza che, dal loro scorrimento, scaturisca o meno l'assunzione di personale in possesso dei requisiti di servizio a tempo determinato stabiliti per poter partecipare alle sopra considerate procedure speciali.

Si osserva, invero, che tale facoltà discende direttamente dai principi, anche di fonte giurisprudenziale, e dalle disposizioni normative, comprese quelle spesso inserite nei provvedimenti legislativi cosiddetti "Milleproroghe", che governano il regime di vigenza delle graduatorie dei pubblici concorsi, sul cui ambito di applicazione nessuno dei considerati commi 228-*bis*, 228-*ter* e 228-*quater* ha prodotto mutamenti.

4.3 In relazione all'utilizzo di graduatorie pregresse è però opportuno precisare che, nell'insieme delle disposizioni esaminate, non può essere letta affatto l'introduzione della possibilità di addivenire all'assunzione di tali soggetti alterando il normale scorrimento dell'ordine di graduatoria, cioè determinando in loro favore una sorta di riserva non prevista nel bando di concorso.

5. In definitiva, sulla base delle considerazioni esposte possono dunque trarsi le conclusioni per i quesiti posti dall'Ente.

5.1. Anzitutto, tutte le assunzioni a tempo indeterminato di personale educativo e scolastico, effettuate dall'Ente nel triennio 2016-2018, in attuazione del piano straordinario di cui all'articolo 1, comma 228-*bis*, della legge n. 208 del 2015, a prescindere dalla procedura selettiva utilizzata e dalla circostanza che gli interessati abbiano o meno svolto un pregresso servizio a tempo determinato presso l'Ente medesimo, sono sottoposte soltanto al limite di spesa definito nella stessa disposizione, mentre non rientrano nel computo relativo al limite di spesa per assunzioni a tempo indeterminato stabilito nel comma 228 dello stesso art. 1, legge n. 208 del 2015.

5.2 Il suddetto piano straordinario di reclutamento può essere realizzato non soltanto con le modalità previste dal comma 228-*ter* dell'articolo 1, legge n. 208 del 2015, essendo possibile il ricorso agli altri strumenti e procedure previste dalla normativa, ivi compreso l'utilizzo di una graduatoria relativa a concorso già espletato.

5.3 Ai fini delle assunzioni da effettuare, l'Ente è tenuto a rispettare l'ordine della graduatoria pregressa utilizzata e non può riconoscere a soggetti con requisiti di servizio a tempo determinato i benefici di una riserva di posti non previsti nel bando di concorso.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di La Spezia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di La Spezia.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 31 gennaio 2017.

Il magistrato relatore
(Claudio Guerrini)
Firmato digitalmente

Il Presidente f.f.
(Angela Pria)
Firmato digitalmente

Depositato in segreteria il 10.2.2017

Il Funzionario Preposto
Antonella Sfettina