

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana
composta dai seguenti magistrati:

Luciana SAVAGNONE	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere (relatore)
Antonio NENNA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Giuseppe DI PIETRO	Primo Referendario
Tatiana CALVITTO	Referendario

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) e, 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 San Pier Niceto (ME) in data 2 novembre 2018 (prot. C.d.c.9670 del 2 novembre 2018);

vista l'ordinanza n.288/2018/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. Anna Luisa Carra,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di San Pier Niceto ha chiesto un parere articolato in tre quesiti: 1) se possa procedersi alle stabilizzazioni di personale precario prevista dall'art. 26, comma 6, della legge regionale n. 8 dell'8 maggio 2018 senza garantire l'adeguato accesso dall'esterno, richiesto invece dalla disposizione - richiamata dalla citata legge regionale - di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017; 2) se, nell'ambito della modalità di calcolo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili per la stabilizzazione dei precari, le risorse aggiuntive assegnate con legge regionale debbano sommarsi agli spazi

assunzionali ordinari sul cui coacervo calcolare la quota del 50 per cento destinata a garantire il reclutamento dall'esterno con ordinarie procedure concorsuali; 3) se, nel triennio 2018/2020, nell'ambito della programmazione delle assunzioni, possa darsi priorità alle stabilizzazioni del personale precario rispetto alle assunzioni dall'esterno, sempre nell'ambito del triennio di riferimento.

La Sezione, scrutinata l'ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo soggettivo - in quanto proveniente dal legale rappresentante del comune - ritiene di dover verificare, sotto il profilo oggettivo, se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8°, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, a norma del quale le regioni, le province e i comuni possono chiedere dei pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali, al fine di consentire scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (*ex plurimis*, in questo senso, v. parere sez. Lombardia, n. 36 dell'11 febbraio 2009).

I pareri, inoltre, attengono a profili di carattere generale nell'ambito della materia della contabilità pubblica e non possono riguardare singoli atti o fatti concreti di gestione (*ex multis*, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delib. n. 1/2010/SS.RR./Par.), né interferire con le competenze degli altri organi giurisdizionali (da ultimo, Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011).

Ciò premesso, senza discostarsi dalle autorevoli indicazioni fornite anche dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 54/CONTR/2010, il Collegio ritiene che la richiesta di parere si configuri ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questioni rientranti nella materia della contabilità pubblica in quanto attinenti l'ambito di operatività di disposizioni nazionali e regionali limitative delle facoltà assunzionali (anche) da parte dei comuni, nel più generale contesto della migliore allocazione delle risorse umane disponibili e del contenimento della spesa pubblica. La richiesta, inoltre, presenta profili di carattere generale e non interferisce con le competenze degli altri organi giurisdizionali.

Ciò detto, occorre innanzitutto riassumere le principali disposizioni normative cui il quesito fa riferimento.

Occorre premettere, che il comma 6 dell'art. 34 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 dispone che "*Nell'ambito della programmazione triennale del personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi, sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco. I dipendenti iscritti negli elenchi di cui al presente articolo possono essere assegnati, nell'ambito dei posti vacanti in organico, in posizione di comando presso amministrazioni che ne facciano richiesta o presso quelle individuate ai sensi dell'articolo 34-bis, comma 5-bis. Gli stessi dipendenti possono, altresì, avvalersi della disposizione di cui all'articolo 23-bis. Durante il periodo in cui i dipendenti sono utilizzati con rapporto di lavoro a tempo determinato o in posizione di comando presso altre amministrazioni pubbliche o si*

avvalgono dell'articolo 23-bis il termine di cui all'articolo 33 comma 8 resta sospeso e l'onere retributivo è a carico dall'amministrazione o dell'ente che utilizza il dipendente."

L'art. 34 bis del sopracitato decreto legislativo sanziona con la nullità le assunzioni effettuate senza il previo esperimento della predetta mobilità obbligatoria.

L'art.20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75/2017 dispone che: *"Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:*

a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitano funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati;

b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;

c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;

b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso".

L'art. 3, comma 6, della L.R. n. 27/2016 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) stabilisce invece, ai fini della predetta stabilizzazione, che *"Per le assunzioni di soggetti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014, titolari di contratto a tempo determinato, effettuate dai soggetti di cui al comma 10, lettere a) e d), con le procedure richiamate dal presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, per l'intera durata del rapporto di lavoro, è riconosciuto un contributo in misura pari a quanto previsto dal medesimo comma 10 e con le medesime modalità, parametrato in base ai soggetti assunti."*

Infine, l'art. 26, commi 5, 6 e 7, della L.R. 8 maggio 2018, n.8, dispone:

5. *Per le finalità inerenti al superamento del precariato, per il triennio 2018- 2020, è altresì utilizzabile la spesa di cui al comma 28 dell'articolo 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, calcolata in misura corrispondente alla media del triennio 2015-2017 e, ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relativamente al calcolo della spesa per il personale, al netto del contributo erogato dalla Regione, a condizione che le medesime amministrazioni siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno di cui all'articolo 40-bis, comma 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva*

riduzione di tale valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28.

6. Ferme restando le norme di contenimento della spesa del personale, limitatamente alle risorse regionali aggiuntive assicurate dalle autorizzazioni di spesa di cui al comma 1 dell'articolo 6 e al comma 7 dell'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n.5 e dalle autorizzazioni di spesa di cui al comma 10, lettera b), dell'articolo 3 della legge regionale n.27/2016, gli enti locali, in conformità a quanto disposto dall'articolo 20 del decreto legislativo n.75/2017, provvedono ad avviare, entro il 31 dicembre 2018, le procedure di stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato, con contratti a tempo indeterminato anche part time, per un numero di ore non inferiore a quello in essere con il medesimo lavoratore al 31 dicembre 2015. Ove non ricorrano le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 20 del decreto legislativo n.75/2017, gli enti locali sono autorizzati ad avviare le procedure di stabilizzazione per i soggetti che prestano servizio presso lo stesso ente a valere sulle risorse regionali richiamate nel presente articolo, mediante le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 20 del medesimo decreto legislativo, interamente riservate ai medesimi.

7. Le procedure di stabilizzazione di cui al comma 6, a totale ed esclusivo carico delle risorse regionali gravanti sui capitoli 191310, 191301 e 191320, non sono soggette ai vincoli e ai limiti della spesa del personale propria dei singoli enti.

Riassunte, così, le principali disposizioni normative che interessano il parere in esame, occorre scrutinare nel merito i singoli quesiti.

Quesito n.1

Il Collegio ritiene che l'applicazione delle richiamate disposizioni nazionali sulla preventiva mobilità obbligatoria ex art. 34, 34 bis e 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, ancorché non espressamente richiamate nella richiesta di parere, costituisca una condizione ineludibile per le amministrazioni pubbliche che intendano procedere all'espletamento di procedure concorsuali per l'assunzione di personale.

Ciò premesso, il Collegio non ravvisa alcuna antinomia tra la norma di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, che prevede la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, in relazione alla disposizione recata dall'art. 26, comma 6 della legge regionale n. 8 del 2018, che introduce la possibilità di stabilizzare il personale precario mediante concorsi "interamente riservati".

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, infatti, è immediatamente applicabile in Sicilia, da una parte perché introduce disposizioni attinenti l'ordinamento civile sottratte alla potestà legislativa delle regioni e, dall'altra, in quanto contiene norme in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (Sentenze n. 310 del 2011, n.18 e n. 277 del 2013) e, come tali, non possono essere derogati da norme regionali.

In tal senso, peraltro, è intervenuta anche la circolare n. 16042 del 5 novembre 2018 dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

La disposizione di cui all'art. 26, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2018, va intesa, invero, nel senso che nell'ambito degli spazi assunzionali disponibili per le stabilizzazioni di personale precario (che non possono superare il cinquanta per cento della complessiva disponibilità dell'ente)- al netto di quelli destinati ad essere coperti mediante procedure concorsuali aperte all'esterno, le relative procedure concorsuali possano essere interamente "riservate", senza che ciò contrasti con l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017. La "ratio" della garanzia della riserva dei posti all'esterno, infatti, non riguarda la singola procedura

selettiva, nell'ambito della quale sia prevista una riserva di posti a favore dei precari da stabilizzare, bensì risulta assicurata dal generale obbligo per gli enti di bandire procedure concorsuali aperte a tutti per la copertura del fabbisogno, nell'ambito degli spazi finanziari disponibili (ovvero nel rispetto di tutte le disposizioni vincolistiche sul *turn-over*), destinando risorse *non superiori* al cinquanta per cento di detto *plafond* all'espletamento di procedure concorsuali *ad hoc* tra il personale precario da stabilizzare, al fine di selezionare le unità previste nel piano del fabbisogno del personale. In altri termini, il reclutamento del personale attraverso procedure concorsuali per la stabilizzazione dei precari non può in ogni caso assorbire risorse finanziarie superiori al cinquanta per cento (possono essere anche inferiori) di quello da reclutare attraverso ordinarie procedure concorsuali aperte all'esterno.

Quesito n.2

Ferma restando la natura non derogatoria della disciplina regionale rispetto all'obbligo di garantire l'adeguato accesso dall'esterno, come sopra evidenziato, per rispondere al secondo quesito il Collegio, richiamando le disposizioni della circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione (§ 3.2.2. nota 4), precisa che nell'ambito della individuazione degli "spazi assunzionali" il concetto di "posti disponibili" non deve essere inteso in relazione alla dotazione organica dell'ente, che è rimodulabile, ma quale "spazio finanziario disponibile", ovvero riferito alle risorse finanziarie complessivamente utilizzabili dall'ente per le assunzioni di personale, sul cui coacervo calcolare la quota (che non può in ogni caso superare il cinquanta per cento del totale) da destinare alle stabilizzazioni del personale precario.

Detta interpretazione fornita dalla citata circolare consente agli enti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di utilizzare al meglio le risorse finanziarie per la copertura degli oneri per il personale, i cui costi a carico degli enti variano in relazione alla qualifica ed alla natura del contratto di lavoro (a tempo pieno o parziale): il riferimento ai "posti" da coprire, infatti, risulta troppo stringente e di difficile applicazione in concreto, mentre il concetto di "risorse finanziarie" disponibili, pur rispettando i vincoli di bilancio per la spesa del personale, consente una effettiva autonomia nell'organizzazione delle risorse umane.

Il Collegio ritiene che le risorse finanziarie assegnate ai comuni dalla citata legge regionale n. 8 del 2018, ai sensi dell'art. 26, comma 7, abbiano la finalità di garantire la possibilità (non prevista dal comma 4 dell'art 20 del Decreto legislativo n. 75 del 2017) di elevare i complessivi spazi assunzionali mediante risorse aggiuntive regionali anche in caso di stabilizzazioni da attuarsi ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo citato; in tal senso, "il 50 per cento dei posti disponibili" quale limite imposto alle procedure di stabilizzazione dal predetto art. 20, comma 2, deve calcolarsi considerando la possibilità di elevare con risorse aggiuntive regionali gli spazi assunzionali ordinari ovvero, come prospettato dall'Amministrazione richiedente, con "riflesso solo sulla determinazione degli spazi assunzionali complessivamente disponibili, ferma restando, in ogni caso, la necessità di rispettare l'adeguato accesso dall'esterno fissato nella misura del 50% delle risorse (sia comunali che regionali) utilizzabili". Ne consegue che, dato il vincolo di destinazione delle risorse regionali alle procedure di stabilizzazione, l'entità di dette risorse aggiuntive, affinché possa dirsi garantito l'adeguato accesso dall'esterno, non potrebbe in ogni caso superare l'importo di quelle a carico del bilancio e destinate al reclutamento ordinario.

Quesito n.3

Il terzo quesito, invece, pur prospettando una soluzione astrattamente praticabile, rientra tra le scelte gestionali dell'ente, in quanto la valutazione della priorità delle tipologie di procedure

da espletare (stabilizzazioni o concorsi riservati) nell'ambito della programmazione triennale è strettamente collegata all'effettivo fabbisogno delle figure professionali necessarie per l'espletamento delle funzioni istituzionali.

P.Q.M.

in ordine alla richiesta del Comune di S. Pier Niceto rende il proprio parere in conformità alle sopra esposte considerazioni.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di San Pier Niceto nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 21 dicembre 2018.

IL RELATORE
(Anna Luisa Carra)

IL PRESIDENTE
(Luciana Savagnone)

Depositato in Segreteria in data 1 febbraio 2019

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Boris Rasura)