

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti  
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 25 settembre 2014;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, 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), 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 Comune di Vita (TP), con nota di prot. n. 6563/2014 (prot. cc n. 6908 dell'11.9.2014);

vista l'ordinanza n. 159/2014/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 relatore, il dott. Giuseppe di Pietro,

ha emesso la seguente

## DELIBERAZIONE

Il Sindaco del Comune di Vita ha rappresentato a questa Sezione d'aver stipulato originariamente dei contratti di diritto privato con alcuni lavoratori di cui all'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 81 del 2000, usufruendo del contributo previsto dalla legge regionale n. 16 del 2006. Da ultimo, l'efficacia dei contratti è stata prorogata fino al 31 dicembre 2014, ai sensi e per gli effetti dell'ultimo periodo dell'art. 4, comma 9 bis, del d. l. n. 101/2013, come convertito *ex lege* n. 125 del 2013, successivamente recepito dalla legge regionale n. 30 del 2014; per il momento, non si è addivenuti alla c.d. proroga finalizzata di cui al comma 9 dell'art. 4 del d.l. n. 101 del 2013, in relazione ai posti vacanti indicati nella programmazione triennale del fabbisogno di personale, ma si è fatto ricorso alla più limitata proroga prevista dal comma 9 bis dello stesso articolo.

Poiché il quadro legislativo in materia è stato ridisegnato dal comma 5 dell'art. 3 del d. l. n. 90 del 2014, come convertito dalla legge n. 124 del 2014, l'Ente ha chiesto di conoscere:

- 1) "se, in presenza di eccedenze di personale dichiarate per ragioni di tipo funzionale, sia possibile inserire nella programmazione del fabbisogno di personale, anche ampliando ove occorra la dotazione organica, la stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato ai sensi del comma 6 dell'art. 4 del d. l. n. 101 del 2013, relativamente a categorie e profili professionali differenti da quelli oggetto della dichiarazione di eccedenza";
- 2) "se la copertura di posti relativamente alle qualifiche" ex art. 16 l. n. 56/87, "nell'ambito dei processi di stabilizzazione del personale di cui al comma 8 dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013", soggiaccia al limite finanziario del 50% della capacità assunzionale dell'ente (ai sensi del comma 3 bis dell'art. 35 del d. lgs. n. 165/2001), ovvero se non incontri alcun limite trattandosi di una "forma di reclutamento" da qualificare come "ordinaria", in conformità a quanto ipotizzato dall'Assessorato regionale del lavoro con la circolare n. 5500/USI/2014 del 3.2.2014 (dunque rientrante nel paradigma di cui al comma 5 bis dell'art. 36 del d. lgs. n. 165/2001);
- 3) se, al fine di prorogare i contratti a tempo determinato in scadenza al 31.12.2014, sia sufficiente, "ai sensi del comma 9 dell'art. 4 del d.l. 101/2013, aver approvato entro la stessa data il programma triennale del fabbisogno del personale 2014/2016 che comprende le stabilizzazioni" *de quibus*, "ovvero se occorre aver dato attuazione (o principio di attuazione) al medesimo piano";
- 4) se "la c.d. proroga finalizzata di cui al citato comma 9 dell'art. 4 può riguardare, comunque, tutti i lavoratori titolari di contratto a tempo determinato di cui all'art. 2 del d. lgs. 81/2000, ovvero se tale proroga deve riguardare esclusivamente i posti previsti

nel piano triennale destinatari di misure di stabilizzazione nelle more dell'effettuazione delle assunzioni".

La richiesta è ammissibile sotto il profilo soggettivo, giacché proviene dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L.

Sotto il profilo oggettivo, occorre verificare 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.

In proposito, le diverse Sezioni regionali della Corte dei conti hanno precisato, in più occasioni, che la funzione ex art. 7, comma 8°, della legge n. 131 del 2003 si connota come una facoltà conferita agli amministratori di regioni, province e comuni di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività 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 attengono infatti a profili di carattere generale nella 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).

L'oggetto della richiesta, infine, deve riguardare unicamente la materia della contabilità pubblica, ovvero il "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico ed anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Sezioni Riunite della Corte dei conti, delib. n. 54 del 17 novembre 2010).

Nel caso in esame, la richiesta presenta profili di carattere generale, non interferisce con le competenze degli altri organi giurisdizionali e rientra nella materia della contabilità pubblica, giacché attiene al contenimento e all'equilibrio della spesa pubblica, in relazione alle norme che disciplinano i limiti alle capacità assunzionali degli enti locali.

Nel merito, il Comune di Vita ha posto una serie di quesiti, che riguardano in prevalenza le problematiche in materia di personale a tempo determinato.

In primo luogo, l'Ente ha chiesto di sapere "se, in presenza di eccedenze di personale dichiarate per ragioni di tipo funzionale, sia possibile inserire nella programmazione del fabbisogno di personale, anche ampliando ove occorra la dotazione organica, la stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato ai sensi del comma 6 dell'art. 4 del d. l. n. 101 del 2013,

relativamente a categorie e profili professionali differenti da quelli oggetto della dichiarazione di eccedenza”.

Il quesito, per come formulato, non può che avere risposta negativa.

La programmazione presuppone la ricognizione dell'effettivo fabbisogno di personale dell'ente, in relazione (tra l'altro) alle funzioni istituzionali da svolgere, ai carichi di lavoro, alle risorse finanziarie a disposizione; il percorso programmatorio viene compiuto sulla base dell'analisi delle necessità oggettive, 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. Di contro, il quesito sembra presupporre che il fabbisogno di personale possa essere determinato, nell'ambito della programmazione, non tanto in funzione delle necessità oggettive, quanto dell'esigenza di stabilizzare il personale ex art. 4, comma 6, del d. l. n. 101 del 2013; in quest'ottica, del tutto inaccettabile, l'ampliamento della dotazione organica non sarebbe ricollegato alle esigenze di funzionalità degli uffici, ma all'obiettivo di stabilizzare il maggior numero possibile di personale precario.

Il quesito, in altri termini, non è posto in maniera corretta. Il problema non è stabilire se la necessità di stabilizzare il personale precario debba influenzare e condizionare la programmazione, ma semmai di comprendere se, dopo aver effettuato l'analisi del fabbisogno in funzione delle esigenze effettive dell'ente, emerga o meno la necessità di utilizzare dei profili professionali che, in concreto, coincidono con quelli del personale di cui al comma 6 dell'art. 4 del d. l. n. 101 del 2013.

Il problema si sposta, pertanto, sull'individuazione dell'autonomia di cui gode l'ente nell'ambito dell'attività di programmazione del fabbisogno di personale. In quest'ottica, non si può che raccomandare di seguire le regole, le procedure, i criteri e i limiti puntualmente definiti dalla legislazione di settore, la cui enucleazione specifica è estranea all'oggetto della presente richiesta di parere.

In secondo luogo, il Comune di Vita ha chiesto di comprendere “se la copertura di posti relativamente alle qualifiche” ex art. 16 l. n. 56/87, “nell'ambito dei processi di stabilizzazione del personale di cui al comma 8 dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013”, soggiaccia al limite finanziario del 50% della capacità assunzionale dell'ente (ai sensi del comma 3 bis dell'art. 35 del d. lgs. n. 165/2001), ovvero se non incontri alcun limite trattandosi di una “forma di reclutamento” da qualificare come “ordinaria”, in conformità a quanto ipotizzato dall'Assessorato regionale del lavoro con la circolare n. 5500/USI/2014 del 3.2.2014 (dunque rientrante nel paradigma di cui al comma 5 bis dell'art. 36 del d. lgs. n. 165/2001).

Il quesito trova risposta nell'ultimo periodo del comma 8° dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013, in esame.

La norma stabilisce che “a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, gli enti territoriali che hanno vuoti in organico relativamente alle qualifiche di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni, nel rispetto

del loro fabbisogno e *nell'ambito dei vincoli finanziari di cui al comma 6*, procedono, in deroga a quanto disposto dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, all'assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, dei soggetti collocati nell'elenco regionale indirizzando una specifica richiesta alla Regione competente".

La disposizione fa riferimento ai "*vincoli finanziari di cui al comma 6*", che a sua volta stabilisce il limite del 50% delle "risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate".

Ne consegue *ictu oculi* che la copertura dei posti relativamente alle qualifiche di cui all'art. 16 della legge n. 56/87, "nell'ambito dei processi di stabilizzazione del personale di cui al comma 8 dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013", non può che soggiacere al limite finanziario del 50% della capacità assunzionale dell'ente. La diversa tesi sostenuta dall'Assessorato regionale non appare condivisibile, sia perché si pone in contrasto con la previsione esplicita del combinato disposto dei commi 6 e 8 dell'art. 4 in esame, sia perché viene enunciata *sic et simpliciter* nel *corpus* della circolare n. 5500/USI/2014 del 3.2.2014, senza l'esplicitazione di alcun percorso motivazionale.

Con il terzo quesito formulato, il Comune di Vita intende comprendere se, al fine di prorogare i contratti a tempo determinato in scadenza al 31.12.2014, sia sufficiente, "ai sensi del comma 9 dell'art. 4 del d.l. 101/2013, aver approvato entro la stessa data il programma triennale del fabbisogno del personale 2014/2016 che comprende le stabilizzazioni" *de quibus*, "ovvero se occorre aver dato attuazione (o principio di attuazione) al medesimo piano".

La norma si riferisce testualmente alla programmazione, senza fare alcun cenno ad un *incipit* di esecuzione, sicché non si può che ritenere che sia sufficiente l'approvazione del programma triennale. Diverso potrebbe essere il problema dell'individuazione delle eventuali responsabilità, nell'ipotesi in cui il programma dovesse trovare attuazione, nel corso degli anni, unicamente sotto il profilo delle stabilizzazioni in esame; sul punto, l'istanza non ha proposto però alcun quesito specifico.

Da ultimo, il Comune ha chiesto di sapere se "la c.d. proroga finalizzata di cui al citato comma 9 dell'art. 4 può riguardare, comunque, tutti i lavoratori titolari di contratto a tempo determinato di cui all'art. 2 del d. lgs. 81/2000, ovvero se tale proroga deve riguardare esclusivamente i posti previsti nel piano triennale destinatari di misure di stabilizzazione nelle more dell'effettuazione delle assunzioni".

Nel sistema normativo, la proroga è strettamente correlata alla programmazione triennale. L'opzione legislativa risponde all'esigenza di evitare stabilizzazioni indiscriminate, disancorate dal fabbisogno effettivo dell'amministrazione; non a caso, è lo stesso comma 9 in esame a prevedere esplicitamente come la proroga possa essere disposta dagli enti solo qualora, "nella programmazione triennale del fabbisogno di personale (...) riferita agli anni dal 2013 al 2016", essi prevedano di effettuare delle specifiche procedure concorsuali, a condizione che vengano rispettati i limiti massimi per la spesa annua stabiliti per la stipula dei contratti a tempo

determinato ed in funzione di alcuni parametri esplicitamente individuati, ovvero sia "in relazione al proprio fabbisogno effettivo, alle risorse finanziarie disponibili e ai posti in dotazione organica vacanti, indicati nella programmazione triennale" *de qua*, "fino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016".

Ne consegue che la proroga non può riguardare *sic et simpliciter* tutti i lavoratori titolari di contratto a tempo determinato di cui all'art. 2 del d. lgs. 81/2000, ma può essere disposta solo nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale e solo qualora concorrano tutti i presupposti previsti dall'art. 4, comma 9, del d. l. n. 101 del 2013.

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 25 settembre 2014.

Il Relatore

(Giuseppe di Pietro)

Il Presidente

(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 6 novembre 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)