



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere (relatore)
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2021 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività consultiva;

VISTE le deliberazioni della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione n. 14, del 7 febbraio 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2020"*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

VISTA la nota del 14 dicembre 2020 del Comune **di Pacentro (AQ)**, con la quale il Sindaco ha avanzato una richiesta di parere a questa Corte per il tramite del CAL;

VISTA la nota del 16 dicembre 2020 del CAL con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere del Comune di Pacentro, prot. n. 5267;

VISTA l'ordinanza del 9 febbraio 2021, n. 4/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Marco VILLANI,

### **FATTO**

Il Comune di Pacentro (AQ), ha inviato a questa Sezione richiesta di parere sulla seguente questione:

*"...se possano accedere alla stabilizzazione contemplata dalla "Riforma Madia" anche soggetti che, avendo svolto e svolgendo tuttora prestazioni lavorative nei riguardi del Comune con contratti di lavoro a termine e con rapporto di lavoro part time a 18 ore settimanali, non siano più precari in quanto risultino titolari, presso un altro Comune, di un contratto di lavoro a tempo indeterminato (sempre con contratto di lavoro part time a 18 ore settimanali). In altri termini, il quesito concerne l'ammissibilità della stabilizzazione del personale con rapporto a termine e part time di 18 ore settimanali che sia già in servizio a tempo indeterminato presso un'altra pubblica amministrazione, con durata della prestazione lavorativa pari a 18 ore settimanali... Si chiede, inoltre, se, nell'ipotesi in cui la stabilizzazione sia ritenuta ammissibile, è possibile stabilizzare con un contratto a tempo pieno un lavoratore a termine reclutato con una specifica procedura per l'assunzione part time e non full time".*

### **DIRITTO**

1. Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da rendere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato e trasmessa per il tramite del CAL.

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come tale funzione consultiva implichi l'esclusione di interventi nella concreta attività gestionale, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità amministrativa né la funzione consultiva può invadere in concreto le competenze di altri organi giurisdizionali. È stato, altresì, affermato da costante giurisprudenza delle sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione oggetto di parere. In altre parole, possono essere ricondotte alla

funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere su fattispecie astratte e di carattere generale.

Al contempo la richiesta di parere deve avere ad oggetto questioni interpretative riconducibili alla nozione di “*contabilità pubblica*”. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

2. Alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame deve essere ritenuta, sotto il profilo oggettivo, ammissibile in quanto la normativa afferente al reclutamento nel pubblico impiego, e la sua applicazione, hanno certamente riflessi in ogni bilancio pubblico interessato dagli esiti di una selezione.

3. Per quanto attiene al primo quesito, ed in particolare, se possano accedere alla stabilizzazione ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, anche soggetti che, avendo svolto e svolgendo tuttora prestazioni lavorative nei riguardi del Comune con contratti di lavoro a termine e con rapporto di lavoro *part time* a 18 ore settimanali, non siano più precari in quanto risultino titolari, presso un altro Comune, di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, questa Corte pone a fondamento del proprio convincimento il volere espresso del legislatore nella norma invocata dall’Ente stesso.

La normativa citata così dispone: “1. *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, fino al 31 dicembre 2021, 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 possenga 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”.*

La rubrica dell’art.20 del d.lgs. del 25 maggio 2017, n. 75 - peraltro incluso fra le disposizioni transitorie e finali - è intitolata: “*superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni*”, esprimendo chiaramente la finalità della regola con la quale il Legislatore affronta questa situazione ravvisandone una duplice forma di debolezza, sia organizzativa sia personale. Si tratta di una disposizione che, in via transitoria, per il triennio 2018-2020, intende favorire l’abbandono del

fenomeno del precariato nel comparto pubblico offrendo una soluzione ai lavoratori che ne siano interessati. È bene ricordare che si tratta di una deroga al principio costituzionale dell'accesso alla pubblica amministrazione per concorso pubblico. L'eccezione, di cui al primo comma dell'art.20 citato - come riconosciuto anche nel parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato, n.916 del 21 aprile 2017, che giustifica tale deroga in ragione dell'esigenza di prevenire un'ulteriore espansione di tale fenomeno - è limitata dalla ricorrenza di alcune condizioni affinché si possa effettuare una chiamata diretta o una selezione per quote riservate: coerenza con il piano dei fabbisogni, copertura finanziaria, precedente selezione concorsuale dei candidati aspiranti la stabilizzazione, tre anni - anche non continuativi - di precariato maturati al 31 dicembre 2017, con un contratto flessibile successivo al 2015 presso l'amministrazione che opera la stabilizzazione.

Queste linee salienti dell'architettura normativa presuppongono, comunque, che il candidato sia un "precario" vale a dire che abbia "un rapporto di lavoro temporaneo senza garanzie di stabilità o continuità, legato a un contratto a termine", il quale - pur avendo dimostrato le proprie capacità nel lavoro flessibile - permanga in tale *status* nei confronti del datore di lavoro pubblico.

La visione teleologica del legislatore, infatti, è proprio quella del "superamento del precariato", *ratio* che viene meno nel momento in cui il lavoratore è comunque impegnato a tempo indeterminato nel comparto pubblico. Tutto ciò, come peraltro rilevato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n.872 del 3 febbraio 2020, prescinde dalla qualità del lavoro svolto a tempo indeterminato in quanto, preliminarmente, nell'arco logico della valutazione si pone per colui che aspira alla stabilizzazione, la sussistenza della situazione di "precario" nello svolgimento del lavoro pubblico.

Per tali motivi, questa Corte non ritiene che si possa considerare conforme alla *ratio legis* del "superamento del precariato" la stabilizzazione di un lavoratore già legato da un contratto subordinato a tempo indeterminato nel comparto pubblico.

Ogni decisione diversa sarebbe, pertanto, illegittima in quanto, come anche rilevato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza, "l'esistenza di un rapporto di lavoro stabile integra un *antefatto* incompatibile con l'idea stessa di stabilizzazione" in quanto viene meno la condizione di lavoratore temporaneo. Rimossa la condizione di precariato non si può, pertanto, incorrere in alcuna stabilizzazione, in quanto si cadrebbe in un'evidente contraddizione.

4. Passando al secondo quesito, relativo alla possibilità di stabilizzare con un contratto a tempo pieno un lavoratore a termine, reclutato con una specifica procedura per l'assunzione *part time* e non *full time*, questa Corte, chiarito come - ai fini dell'ammissibilità della stabilizzazione - i candidati debbano versare in situazione di lavoro precario pubblico, ritiene che ogni altra valutazione discriminante di ammissibilità in base alla forma oraria prevista nell'impiego, verrebbe a violare il principio di parità di trattamento.

La forma contrattuale flessibile, infatti, non può essere interpretata in maniera restrittiva in contrasto con le finalità espresse dal Legislatore. Tale interpretazione trova, peraltro, un riscontro indiretto nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica, n.1 del 2018, che osserva come “*il rinvio al servizio prestato alle dipendenze della amministrazioni...è da intendere in senso ampio ovvero comprensivo delle diverse tipologie di contratto flessibile poste in essere dall’amministrazione*”.

La scelta dell’amministrazione deve essere, dunque, coerente, anche in termini di ragionevolezza, rispetto alla selezione già effettuata ed alla finalità per la quale si provvede alla stabilizzazione, procedendo in maniera più stringente e con adeguata motivazione se la stabilizzazione avviene in forma diretta.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Pacentro (AQ), al Presidente del Consiglio comunale, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L’Aquila, nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2021.

Il Magistrato relatore

Marco VILLANI

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA