

Deliberazione n. .../2020/PAR  
Provincia di Perugia



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Vincenzo BUSA	Presidente f.f.
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendaria – relatrice
Eleonora LENER	Referendaria

nella camera di consiglio del 26 novembre 2020

### **DELIBERAZIONE**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'Adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 22/05/2020, inviata a mezzo PEC in pari data (prot. Corte dei conti n. 986 del 25/05/2020), con la quale è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003, una richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Perugia;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA nella camera di consiglio del 26 novembre 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e s.m.i., la relatrice, Dott.ssa Annalaura Leoni;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con richiesta di parere del 21 maggio 2020 – trasmessa dal Consiglio delle Autonomie locali per la Regione Umbria, in data 22 maggio 2020, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 – il Presidente della Provincia di Perugia ha chiesto di conoscere l'avviso di questa Sezione *"in merito all'applicazione delle norme che dispongono in ordine alle possibilità assunzionali delle Province"*, domandando se:

- *"ai fini dell'applicazione delle norme sulla stabilizzazione dei precari nella pubblica amministrazione di cui all'art. 20 del d.lgs 75/2017, come integrato e modificato dalla Legge 8/2020, il requisito di cui alla lettera a) del comma 1 del citato articolo 20 sia da intendersi soddisfatto qualora il dipendente abbia prestato 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 e, contestualmente, che tali contratti siano stati stipulati prima dell'entrata in vigore del citato decreto 75/2017, cioè prima del 22/6/2017, o se invece il requisito sia soddisfatto anche nell'ipotesi in cui il dipendente sia stato assunto per la prima volta a tempo determinato dopo il 22/6/2017 e maturi i tre anni di servizio entro i nuovi termini temporali (31/12/2020);*
- *[...] la previsione di cui alla lettera b) del comma 1 del già citato articolo 20 del d.lgs. 75/2017 che prevede, ai fini della stabilizzazione, che il dipendente a tempo determinato 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, sia da ritenersi estesa alle procedure di selezione pubblica per titoli e colloquio per la formazione di una graduatoria per assunzioni a tempo determinat[o] e non ai soli concorsi pubblici".*

L'Amministrazione provinciale ha quindi meglio definito, nei termini che di seguito si espongono, i dubbi ermeneutici sintetizzati nei quesiti riportati.

In relazione al primo quesito la Provincia ha ricordato quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, rubricato "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni" nella formulazione originaria, illustrando, quindi, le modifiche apportate dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 e dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, in particolare evidenziando che il termine per procedere alle assunzioni ivi consentite - originariamente riferito al triennio 2018-2020 - è stato esteso al 31 dicembre 2021 ed il termine contenuto nel comma 1, lett. c), del citato articolo - disciplinante il requisito della maturazione di almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, alle dipendenze dell'Amministrazione di cui al comma 1, lett. a) che procede all'assunzione - posticipato dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2020.

*Sostiene, pertanto, la Provincia che "mentre nella formulazione originaria dell'articolo il termine di tre anni di servizio, anche non continuativo, fissato al 31/12/2017 negli ultimi otto anni, lasciava chiaramente presupporre che si potesse applicare la norma solo a chi già prima dell'entrata in vigore del decreto 75/2017 aveva avuto contratti a tempo determinato con l'amministrazione che intendeva procedere alla stabilizzazione, la nuova formulazione apre a dubbi interpretativi. Infatti il requisito dei tre anni negli ultimi otto è ora maturato in un arco temporale che si estende fino al 31/12/2020, quindi risulta soddisfatto anche nell'ipotesi in cui il triennio maturi fra il 1/10/2017 (data successiva all'entrata in vigore del d.lgs. 75/2017) ed il 1/10/2020 ed inoltre il servizio a tempo determinato è prestato comunque dopo l'entrata in vigore dalle Legge 124/2015".*

Con riferimento al secondo quesito posto, è stato, poi, segnalato che la Circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con specifico riferimento all'ambito di applicazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, ha previsto che il personale da stabilizzare sia stato assunto a tempo determinato attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale - ordinaria, per esami e/o titoli, ovvero anche prevista in una normativa di legge - in relazione alle medesime attività svolte e intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da Amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione. Pertanto, *"per procedure concorsuali sembrerebbero comprese tutte le procedure caratterizzate dall'emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito. Se ne potrebbe dedurre che la locuzione «procedure concorsuali» utilizzata dall'articolo 20, comma 1, comprenda anche le graduatorie di avviso dirette all'assunzione di personale a tempo determinato".*

## **CONSIDERATO IN DIRITTO**

### **1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo dei quesiti.**

Preliminarmente si osserva che la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto formulata dal Presidente della Provincia di Perugia ed

inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Per poter procedere ad un esame nel merito dei due quesiti posti dall'Amministrazione provinciale è, altresì, necessario che gli stessi rispondano ai requisiti di ammissibilità in termini oggettivi – sì come delineati dalla normativa di riferimento e chiariti dalla giurisprudenza di questa Corte – sostanzialmente estrinsecantesi nella afferenza alla materia di contabilità pubblica, nel sufficiente grado di generalità e astrattezza e nel difetto di interferenza dell'esercizio della funzione consultiva richiesto con altre funzioni intestate alla Corte dei conti ovvero con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature (come di recente efficacemente ribadito da Sezione delle Autonomie, deliberazione 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Come noto, l'esercizio della funzione consultiva da parte della magistratura contabile trova fondamento nell'art. 7, comma 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131, che espressamente legittima Regioni ed enti locali – questi ultimi tramite il Consiglio delle Autonomie locali – a sottoporre alla Corte dei conti richieste di parere, sia pur esclusivamente *“in materia di contabilità pubblica”*. La giurisprudenza di questa Corte, nel delineare il perimetro di tale nozione, ha da tempo chiarito (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) che, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, giungendo, pertanto, ad evidenziare che la nozione da accogliere in termini strumentali all'esercizio della funzione consultiva debba assumere *“un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”*. Non qualsivoglia attività degli Enti connotata da riflessi di natura finanziaria, con conseguente diretta o indiretta determinazione di una spesa, a fronte della presenza di una susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio può, quindi, considerarsi rientrante nel concetto di *“contabilità pubblica”* di cui all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 (come ribadito da Sez. riunite contr., deliberazione 54/CONTR/10).

D'altro canto, è stata parimenti segnalata (cfr. Sez. riunite contr., deliberazione 54/CONTR/10 cit.) l'incompletezza dell'esercizio della funzione consultiva qualora la stessa non venga estesa a quei quesiti *“che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di*

*ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"; da tale considerazione deriva, pertanto, che materie non direttamente afferenti la nozione originaria di "contabilità pubblica" dianzi delineata, "in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri" possano essere ricomprese nell'esercizio della attività consultiva della magistratura contabile in ragione del ruolo ad esse riconosciuto dal Legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. La prefata lettura, d'altro canto, è stata chiaramente limitata a quelle specifiche questioni concernenti dubbi ermeneutici concernenti "statuizioni recanti [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio".*

Tanto premesso, la verifica di ammissibilità oggettiva delle due richieste di intervento interpretativo di questa Sezione presentate dalla Provincia di Perugia – entrambe rispondenti a quel necessario grado di generalità ed astrattezza che deve connotarne la formulazione, nella lettura complessiva dei quesiti specifici e delle correlate integrazioni motivazionali – conduce ad esiti difformi.

I quesiti vertono sull'interpretazione di disposizioni (nello specifico, art. 20, comma 1, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, nel testo di recente modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 e dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8) disciplinanti il "superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni" – che legittimano le Amministrazioni all'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso di determinati requisiti – tematica della quale è stata da tempo riconosciuta in termini generali l'attinenza alla materia della contabilità pubblica (*ex multis*, Sez. reg. contr. Sicilia, deliberazione 174/2019/PAR; Sez. reg. contr. Basilicata, deliberazione 56/2019/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione 327/2017/PAR); merita, inoltre, osservare che le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari sono state individuate dalla Corte costituzionale quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale (così Corte cost. 22 novembre 2013, n. 277; Id. 14 febbraio 2013, n. 18; Id., 23 novembre 2011, n. 310).

Con riferimento al primo dei quesiti proposti, l'ammissibilità in termini oggettivi, in ragione della riconducibilità dei temi trattati alla contabilità pubblica, radica nell'attinenza dei dubbi ermeneutici al generale ambito di applicazione della disciplina che consente il superamento del precariato; gli stessi, infatti, attengono all'ambito temporale investito dalla portata applicativa dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017, per come modificato dal d.l. n. 162/2019 e dalla relativa legge di conversione n. 8/2020.

Al contrario, oggetto del secondo quesito è questione specifica ed estranea alla materia della contabilità pubblica, concretizzantesi nella richiesta di chiarimento della

nozione di "procedura concorsuale", nell'ambito del quadro normativo richiamato in tema di superamento del precariato; il dubbio espresso, evidentemente, non sollecita l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa – come necessario secondo gli indirizzi ermeneutici richiamati –, così travalicando i limiti posti dal Legislatore per richiedere l'esercizio della funzione consultiva di questa Corte; ne consegue l'inammissibilità del quesito sotto il profilo oggettivo.

## **2. Nel merito**

L'Amministrazione provinciale, con il primo dei quesiti proposti, unico ammissibile, chiede di sapere se possa ritenersi integrato il requisito disciplinato dall'art. 20, comma 1, lett a) [*rectius* e lett. c)], del d.lgs. n. 75/2017, per come modificato dal d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in legge 28 febbraio 2020, n. 8, qualora il dipendente interessato all'assunzione abbia prestato servizio presso l'Amministrazione che procede all'assunzione in virtù di contratti a tempo determinato stipulati posteriormente all'entrata in vigore del richiamato d.lgs. n. 75/2017.

Occorre in proposito osservare che la disposizione in esame, nel testo originario, consentiva alle 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*" di assumere, nel triennio 2018-2020 ed in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 75/2017, a tempo indeterminato personale non dirigenziale in possesso di determinati requisiti: (i) risultare in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della l. n. 124/2015 con contratti a tempo determinato presso l'Amministrazione che procede all'assunzione, (ii) essere 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, (iii) aver maturato, al 31 dicembre 2017, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto, alle dipendenze dell'Amministrazione che procede all'assunzione.

Per quanto di specifico interesse per la soluzione della questione posta dalla Provincia di Perugia, dall'originario testo della disposizione può chiaramente evincersi l'espressa intenzione del Legislatore di circoscrivere la facoltà assunzionale così disciplinata al triennio 2018-2020 ed al personale non dirigenziale a tempo determinato che risultasse in servizio presso l'Amministrazione procedente dopo l'entrata in vigore della legge delega n. 124/2015; da tali vicoli, uniti alla condizione di cui all'art. 20, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 75/2017, conseguiva, pertanto, la possibilità di coinvolgimento nella procedura assunzionale esclusivamente di chi, alle dipendenze dell'Amministrazione procedente, avesse maturato tre anni di servizio anche non continuativi negli ultimi otto entro il 31 dicembre 2017 ed almeno parzialmente dopo l'entrata in vigore della l. n. 124/2015. Dal

dettato normativo si desumeva implicitamente, altresì, l'esclusione dalla portata applicativa della disposizione del personale assunto a tempo determinato solo successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n 75/2017 - intervenuta il 22 giugno 2017 -, stante l'impossibilità di maturare il triennio minimo di servizio richiesto per l'integrazione del requisito *sub* lett. c) dell'art. 20, comma 1, citato.

Il Legislatore, al contempo, ha imposto (art. 20, comma 5, d.l.gs. n. 75/2017 cit.) il divieto alle Amministrazioni interessate dalle procedure disciplinate dai commi 1 e 2 dell'art. 20, fino al termine delle stesse, di instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, per le professionalità interessate dalle procedure.

Con le modifiche apportate alla disposizione in esame dal d.l. n. 162/2019 e dalla legge di conversione n. 8/2020, il termine per l'esercizio della descritta facoltà assunzionale è stato esteso al 31 dicembre 2021 e modificato il riferimento temporale di cui al comma 1 lett. c), venendo espressamente stabilito, quale terzo requisito per l'assunzione, l'aver *"maturato, al 31 dicembre 2020, 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"*

Come osservato dalla Provincia in sede di esplicazione del quesito proposto, il limite implicito posto al personale dipendente a tempo determinato assunto dall'Amministrazione procedente solo a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 75/2017 (ed evidentemente nel rispetto di quanto disposto dall'art. 20, comma 5, del decreto legislativo stesso) è, pertanto, tecnicamente venuto meno, essendo ben possibile che anche tale personale, in servizio all'evidenza in epoca successiva all'entrata in vigore della l. n. 124/2015, come richiesto dall'art. 20, comma 1, lett. a), maturi i tre anni minimi di servizio richiesti dalla lettera c) entro il termine ultimo del 31 dicembre 2020. Non si evincono, d'altro canto, dal testo normativo elementi tali da indurre a diversa interpretazione della disposizione in esame, che faccia trasparire una intenzione del Legislatore volta ad escludere la prefata categoria di personale dall'accesso alle misure di superamento del precariato definite dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017.

#### **P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

#### **DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Provincia di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2020.

Consiglio Delle Autonomie Locali -

**GEN 0000514** del 04/12/2020 - Entrata

**Firmatari: BENEDETTI ROBERTO ATTILIO (54520770427505696402291970419826416572); VINCENZO BUSA (5678260181683998328); LEONI ANNALaura (32081821364097994174265838914211625107)**

*Impronta informatica: bdb2a69439ac3ac0a2393cfa1ef24bc9a06fe198df3070e443f7b216d785032*

*Sistema Protocollo - Riproduzione cartacea di originale firmato digitalmente*

Il Magistrato estensore

Annalaura Leoni

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Vincenzo Busa

f.to digitalmente

Depositato il  
Il Preposto della Sezione  
Roberto Attilio Benedetti