

Comune di POMARICO (MT)



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nelle Camera di consiglio del 4 maggio 2018

composta dai magistrati:

dr. Rosario Scalia	Presidente
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario, Relatore
dr. Raffaele Maienza	Primo Referendario
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

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

**VISTO** il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTA** la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»;

**VISTO** il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

**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», e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

**VISTO** l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

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

**VISTA** la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

**VISTA** la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di POMARICO (MT) acquisita da questo Ufficio, al numero di protocollo 983/2016;

**VISTA** l'Ordinanza n. 8/2018 con la quale il Presidente ha convocato questa Sezione di controllo per discutere e deliberare sul quesito sottoposto all'esame, nominando come relatore il Primo Referendario dott.ssa Vanessa Pinto;

udito il relatore

**Ritenuto in**

**FATTO**

Nell'odierna istanza di parere il Comune di Pomarico ha chiesto di sapere se *“può un lavoratore socialmente utile, in carico presso l'Ufficio tecnico del Comune sin dal giugno dell'anno 2001, essere stabilizzato a tempo indeterminato”*.

## DIRITTO

### **In via preliminare, sull'ammissibilità**

**1.1.** La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze. Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Ai sensi del sopra citato disposto normativo (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003) l'esercizio di tale attività consultiva è sottoposto a due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva (requisito soggettivo) e la seconda di natura oggettiva (requisito oggettivo).

### **Requisito soggettivo**

**1.2.** Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - nel citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di POMARICO - si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

### **Requisiti oggettivi**

**1.3.** Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *“materia di contabilità pubblica”*.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione *“materia di contabilità pubblica”* è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014 ).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la “materia della contabilità pubblica” non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa “(..) con l’ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali” (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia “la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli” (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un’ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione “non si rinviengono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore” (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa.

L’ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

**1.4.** Il quesito in esame, avendo per oggetto l’interpretazione – in chiave astratta e generale-

dei vincoli normativi e finanziari vigenti in tema di gestione della spesa personale rientra nella materia della contabilità pubblica, come sopra dinamicamente intesa, in quanto impatta su uno degli aggregati di spesa più rilevanti al fine di garantire gli equilibri del bilancio dell'ente pubblico e, di conseguenza, della finanza pubblica "allargata".

1.5. Pertanto la presente richiesta di parere, risultando ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, può essere esaminata nel merito.

#### NEL MERITO

2. In via preliminare, si precisa che il parere sarà reso - in chiave generale ed astratta - sulla base e nei limiti delle informazioni rese dall'Ente ed avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere, e non estendendosi, alla valutazione "nel merito" delle scelte gestorie effettuate dall'Ente in connessione alla materia sottoposta all'esame.

Fermo quanto sopra, entrando nel merito del quesito, la Sezione non può non rilevarne l'eccessiva genericità ed indeterminazione dell'oggetto.

Viene chiesto, infatti, se l'Ente possa assumere a tempo indeterminato un lavoratore impiegato sin dall'anno 2001 in lavori socialmente utili (LSU).

Alla luce di quanto sopra, considerata la formulazione così ampia ed indeterminata della richiesta, la risposta non potrà che essere resa in termini ugualmente generici avendo riguardo esclusivo alle coordinate generali, normative e pretorie, che presidiano la materia.

3. L'istituto del "lavoro socialmente utile" (acronimo LSU) è stato introdotto nel nostro Ordinamento agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, nell'ambito e per effetto della riforma della politica sui redditi (avviata con il protocollo del 23 luglio 1993, "Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo").

In disparte alcuni interventi frammentari, la prima disciplina organica della fattispecie è intervenuta ad opera del D.lgs n. 468/1997 ("Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196), così come successivamente integrata a norma del Dlgs n. 81/2000 ("Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della L. 17 maggio 1999, n. 144.").

Ai sensi dell'art. 1 del Dlgs n. 468/1997 per <<lavori socialmente utili >> si intendono *"le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di particolari categorie di soggetti, alle condizioni contenute nel presente decreto legislativo, compatibilmente con l'equilibrio del locale mercato del lavoro."*

La peculiarità dell'istituto è data dalla circostanza che i soggetti "utilizzati" sono percettori di un sostegno al reddito, in quanto in stato di svantaggio nel mercato del lavoro (disoccupazione, mobilità, cassa integrazione guadagni straordinaria) che, in questo modo, vengono utilizzati per soddisfare alcune esigenze della collettività.

I lavori socialmente utili possono essere attivati esclusivamente in determinati specifici settori.

L'elenco delle attività incluse in tali determinati settori è "dinamico" potendo essere ampliato di volta in volta dalle Regioni, in conformità alle disposizioni della normativa, volta per volta, vigente<sup>1</sup>.

Il rapporto che si instaura tra l'Ente ed il soggetto impiegato in lavori socialmente utile ha natura esclusivamente previdenziale, e ciò in quanto il soggetto *"svolge la sua attività per la realizzazione di un interesse di carattere generale ed ha diritto ad emolumenti aventi natura non retributiva, ma previdenziale(..)"* (cfr. Cassazione civile, *ex pluribus*, sentenza 17 aprile 2014, n. 8976)<sup>2</sup>.

Nel caso degli LSU, la qualificazione normativa di tale rapporto "speciale" ha matrice assistenziale e componente formative (cfr. Cass. Civ., ordinanza 17101/2017).

Si tratta di utilizzo - in attività utili alla collettività - di risorse professionali che - sulla base di specifiche previsioni normative - beneficiano di sostegno finanziario "pubblico".

In quest'ottica è lo Stato/collettività il datore di lavoro del lavoratore socialmente utile, per il tramite dell'Ente che l'amministra.

Come di recente ricordato dalla Suprema Corte di Cassazione *"Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'occupazione temporanea in lavori socialmente utili non integra un rapporto di lavoro subordinato, in quanto, ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 468 del 1997, poi riprodotto dall'art. 4 del D. Lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, l'utilizzazione di tali lavoratori non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro, ma realizza un rapporto speciale che coinvolge più soggetti (oltre al lavoratore, l'amministrazione pubblica beneficiaria della prestazione, la società datrice di lavoro, l'ente previdenziale erogatore della prestazione di integrazione salariale) di matrice assistenziale e con una finalità formativa diretta alla riqualificazione del personale per una possibile ricollocazione. E' stato così affermato che non può qualificarsi come rapporto di lavoro subordinato l'occupazione temporanea di lavoratori socialmente utili alle dipendenze della pubblica amministrazione per l'attuazione di un apposito progetto, realizzandosi con essa, alla stregua della specifica normativa in concreto applicabile, un rapporto di lavoro speciale di matrice essenzialmente*

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 2 del dlgs 81/2000 "Le regioni possono individuare attività aggiuntive a quelle previste al comma 1 funzionali allo sbocco occupazionale territoriale dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, in iniziative che comportano trasferimenti di risorse finanziarie pubbliche per opere infrastrutturali, ovvero siano finanziate da fondi strutturali europei ovvero siano oggetto di programmazione negoziata. A tal fine istituiscono ed aggiornano l'elenco regionale delle predette". La Corte di Cassazione, con sentenza n. 9811 del 2012, ha confermato la non tassatività, nell'elencazione enunciata nel Decreto Legislativo n. 468 del 1997, articolo 1, delle attività inerenti la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva.

<sup>2</sup> In proposito si segnala che, al fine di individuare la natura giuridica concreta del rapporto, non è sufficiente limitarsi alla sua qualificazione formale. Ciò che rileva è "l'osteso vaglio analitico dei contratti (...) in relazione a numero, causale e durata (...) qualifiche e mansioni previste, non bastando la qualificazione formale del rapporto, come operata da parte del legislatore regionale" (cfr., *ex pluribus*, Cass. Civ. Ordinanza n. 17372/2017; Cass. Civ., Ordinanza n. 17101/2017).

*assistenziale, inserito nel quadro di un programma specifico che utilizza i contributi pubblici. Tale disciplina regola l'ipotesi di conformità della prestazione di lavoro al progetto e la sua piena riconducibilità al particolare istituto contemplato dal legislatore per sopperire allo stato di disoccupazione del lavoratore; diverso è il caso in cui la prestazione di fatto resa presenti una radicale difformità dal progetto, non potendo il requisito formale prevalere su quello sostanziale. In questo caso, il rapporto di fatto intercorso come subordinato resta regolato dall'art. 2126 c.c., la cui applicabilità ai rapporti di pubblico impiego contrattualizzato è stata affermata più volte da questa Corte.” (cfr. *ex plurimis*, Corte di Cassazione, sentenze n. 6100/2017 e n. 6155/2018)<sup>3</sup>.*

La differenza ontologica tra i due tipi di rapporto, comporta che nei lavori socialmente utili non rilevano i medesimi requisiti e presupposti codificati dal Legislatore in materia di personale alle dipendenze della PA, (tra cui, procedure concorsuali, fabbisogno di personale ecc ).

Per pacifico orientamento della giurisprudenza contabile<sup>4</sup> i rapporti ex LSU sono caratterizzati da un regime a “doppio binario”: agli effetti del rapporto sostanziale, non possono essere equiparati a rapporti di lavoro, mentre lo sono agli effetti del calcolo dei vincoli di spesa, e ciò nella misura in cui – salvo espresse deroghe del Legislatore nazionale - l’onere sostenuto dal datore di lavoro pubblico gravi sul proprio bilancio.

La Sezione delle Autonomie di questa Corte ha, anche di recente, ribadito che *“nella nozione di “spesa del personale” rientrano le spese sostenute per l’acquisizione di prestazioni lavorative, di varia specie e a vario titolo, rese a favore dell’ente, e, pertanto, anche le spese riconducibili ai lavoratori socialmente utili, soprattutto ove sostenute per acquisire prestazioni da utilizzare nell’organizzazione delle funzioni e dei servizi dell’ente (in termini, cfr. Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 262/2013/PAR)”* (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/2017).

La “stabilizzazione” del suddetto personale si sostanzia in una “procedura concorsuale finalizzata all’assunzione di alcuni lavoratori mediante il loro passaggio dallo stato di personale precario a quello di personale di ruolo (..) ” (Cassazione civile, sez. un., 13/12/2017, n. 29915) ed assumendo, per l’effetto, i connotati pieni del rapporto di lavoro

---

<sup>3</sup> Cfr. in senso conforme, Consiglio di Stato n. 3664/2007 che, richiamando quanto già espresso nella sentenza n. 1253/2007, ha rilevato che “ le caratteristiche dei lavori socialmente utili non ne consentono la qualificazione come rapporto di impiego; e ciò per la considerazione che il rapporto dei lavoratori socialmente utili trae origine da motivi assistenziali (rientrando nel quadro dei cosiddetti *ammortizzatori sociali*); e riguarda un impegno lavorativo certamente precario; non comporta la cancellazione dalle liste di collocamento; presenta caratteri del tutto peculiari quali l’occupazione per non più di ottanta ore mensili, il compenso orario uguale per tutti (sostitutivo della indennità di disoccupazione) versato dallo Stato e non dal datore di lavoro, la limitazione delle assicurazioni obbligatorie solo a quelle contro gli infortuni e le malattie professionali”.

<sup>4</sup> cfr *ex pluribus*, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 1/2017; Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia-Giulia, deliberazione n. 2/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 327/2017; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 149/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 165/2015/PAR.

alle dipendenze dell'ente pubblico, con conseguente assoggettamento a tutti i presupposti, condizioni e vincoli, anche finanziari, codificati dalla normativa, anche costituzionale, vigente in materia di pubblico impiego, e ciò salvo le eventuali deroghe espressamente previste, di volta in volta, dal Legislatore. (cfr., *ex pluribus*, Sez. reg. Calabria deliberazione n. 22/2012).

Si ricorda, tra tutti, il rispetto del principio costituzionale di cui all'art. 97, ult. Comma, Cost. ai sensi del quale "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

La Corte Costituzionale ha, infatti, "ripetutamente rilevato la necessità del ricorso al concorso pubblico sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle - come nel caso di specie - «di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo», precisando «i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso», e sottolineando, al riguardo, che «non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la "personale aspettativa degli aspiranti" ad una misura di stabilizzazione» (sentenza n. 150 del 2010). " (cfr. Corte Cost., sentenza n. 51/2012, cit.)<sup>5</sup>.

La stabilizzazione di personale precario, ivi incluso il personale impiegato in lavori socialmente utili, rientra nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Infatti, come ribadito a più riprese dal Giudice delle leggi " *la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, «incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione). Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, di competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha avuto di recente modo di chiarire, infatti, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile»*

---

<sup>5</sup>Sul punto "La giurisprudenza costituzionale ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., disposizioni regionali che prevedevano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione (sentenze n. 108, n. 68 e n. 67 del 2011) e «senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267 e n. 195 del 2010, n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione» (sentenza n. 68 del 2011)" (cfr. Corte Cost. sentenza 51/2012).

(sentenza n. 69 del 2011; nello stesso senso sentenze n. 108 e n. 68 del 2011, n. 354 del 2010). “ (cfr. *ex pluribus* Corte Cost., sentenza n. 51/2012).

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, specificato che le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono “ *principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale*” (cfr., *ex plurimis*, Corte Cost. sentenze n. 221/ 2012, n. 51/2012 cit., n. 108, n. 69 e n. 68 del 2011).

La disciplina della stabilizzazione dei lavoratori impiegati in lavori socialmente utili, è stata oggetto di numerosi interventi da parte del Legislatore nazionale nell’ambito di più complessi progetti volti al superamento del precariato.

La materia è stata da ultimo “rivisitata” ad opera del Dlgs 75/2017 (c.d. Riforma Madia) in attuazione della legge delega n. 124/2015.

Nell’ambito di tale articolato normativo, nel Capo IX “ disposizioni transitorie e finali”, è stato inserito l’art. 20, rubricato “ Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni” e che è entrato in vigore dal 1 gennaio 2018.

Come precisato nella circolare n. 3 del 23 novembre 2017, le disposizioni contenute nell’articolo 20 si pongono “*nell’ambito di una più generale riforma delle norme sul reclutamento delle amministrazioni pubbliche, mirando ad offrire una tutela rispetto a forme di precariato protrattesi nel tempo, valorizzando, nel rispetto delle regole di cui all’art. 97 Cost., le professionalità da tempo maturate e poste al servizio delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con I fabbisogni e le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime*”.

Ai fini che qui rilevano, occorre soffermarsi sul comma 14 dell’articolato in questione, ai sensi del quale “Le assunzioni a tempo indeterminato disciplinate dall’articolo 1, commi 209, 211 e 212, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono consentite anche nel triennio 2018-2020. Per le finalità di cui al presente comma le amministrazioni interessate possono utilizzare, altresì, le risorse di cui ai commi 3 e 4 o previste da leggi regionali, nel rispetto delle modalità, dei limiti e dei criteri previsti nei commi citati. Ai fini delle disposizioni di cui all’articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti territoriali calcolano la propria spesa di personale al netto dell’eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni. Le amministrazioni interessate possono applicare la proroga degli eventuali contratti a tempo determinato secondo le modalità previste dall’ultimo periodo del comma 4.”.

Il perimetro applicativo della norma è ricavato *per relationem*, dal richiamo al combinato disposto dei commi 209, 211 e 212 dell’art. 1 della legge n. 147/2013.

Ai sensi del comma 209, vengono individuate le categorie di lavoratori socialmente utili di cui viene consentita l’assunzione limitatamente al triennio 2018-2020, e cioè:

- a) i soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili e che abbiano effettivamente maturato dodici mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999, salvo quanto previsto ai

sensi dell'art. 10, comma 1 del medesimo articolato <sup>6</sup> (cfr. art. 2, comma 1, del Dlgs 81/2000);

- b) i soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità attivati nei settori dei servizi alla persona, della salvaguardia e della cura dell'ambiente e del territorio, dello sviluppo rurale e dell'acquacoltura, del recupero e della riqualificazione degli spazi urbani e dei beni culturali, ed i cui ambiti e tipologia sono stati definiti, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali (cfr. art. 3, comma 1, del Dlgs 280/1997); nonchè

e ciò "anche se con rapporto di lavoro a tempo determinato, ai sensi del *decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 ottobre 2013, n. 125*, e in particolare dell'*articolo 4, comma 8, del medesimo decreto-legge n. 101 del 2013.*" (cfr. comma 209, art. 1 legge 147/2013).

Il fine perseguito dal comma 209 e, quindi, *per relationem* dal comma 14 dell'art. 20 del Dlgs n. 75/2017, è quello di razionalizzare la spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili, nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori.

Dalla suddetta delimitazione finalistica sembra discendere, come di recente rilevato dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che "la *previa* esistenza di una convenzione costituisce requisito imprescindibile per l'assunzione ex art. 20, comma 14, del D.Lgs. n. 75 del 2017. Ciò si deduce altresì da altre disposizioni normative e, segnatamente, quelle che, sempre nell'ottica di razionalizzazione della spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà

---

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Dlgs 81/2000 "Ai soggetti aventi titolo all'assegno di utilizzo per prestazioni in attività socialmente utili e relative prestazioni accessorie, con oneri a carico del fondo di cui all'articolo 1, comma 1, in possesso alla data del 31 dicembre 2003 dei requisiti di ammissione alla contribuzione volontaria di cui all'articolo 12, comma 5, lettera a), del citato decreto legislativo n. 468 del 1997, e successive modificazioni, determinati con riferimento ai requisiti pensionistici vigenti alla data del 1° gennaio 2003, è riconosciuta una indennità commisurata al trattamento pensionistico spettante in relazione all'anzianità contributiva posseduta alla data della domanda di ammissione alla contribuzione volontaria, nel limite delle risorse preordinate allo scopo dal D.M. 21 maggio 1998 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 141 del 19 giugno 1998. Tale indennità non potrà comunque essere inferiore all'ammontare dell'assegno di cui all'articolo 4, comma 1, spettante alla data della suddetta domanda. Dalla data di decorrenza del predetto trattamento provvisorio ai beneficiari non spettano i benefici previsti dall'articolo 12 del citato decreto legislativo n. 468 del 1997, e successive modificazioni, con esclusione di quelli di cui al comma 5-bis del medesimo articolo. Al raggiungimento dei requisiti pensionistici richiesti dalla disciplina vigente alla data del 1° gennaio 2003, il trattamento provvisorio viene rideterminato sulla base delle disposizioni recate dalla disciplina medesima. Ai lavoratori destinatari delle disposizioni di cui al presente comma si applicano anche le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del citato D.M. 21 maggio 1998 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale

*nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori, sancisce che "Dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietata la stipulazione di nuove convenzioni per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili di cui al comma 209, a pena di nullità delle medesime" (art. 1, comma 210, L. n. 143 del 2017, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato")" (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 111/2018).*

Il comma 14 dell'art. 20, provvede ad introdurre alcune deroghe "transitorie" al sistema di vincoli finanziari vigente in materia, e ciò con specifico ed esclusivo riferimento al perimetro soggettivo, oggettivo e finalistico ivi codificato.

Ai sensi del punto 3.2.10 della circolare esplicativa n. 3/2017, viene chiarito che il comma 14, oltre ad aver provveduto a posticipare al 31 dicembre 2020 il termine finale del 31 dicembre 2018 entro il quale, in base al combinato disposto dell'articolo 4, comma 8, del d.l. 101/2013 e dell'articolo 1, comma 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è possibile definire i processi di assunzione dei soggetti interessati", ha:

1. ampliato il bacino delle risorse finanziarie utilizzabili, atteso che è possibile ricorrere, oltre ai finanziamenti statali e regionali e alle facoltà assunzionali nei limiti previsti dalla normativa vigente, anche all'utilizzo della spesa storica, ove sostenibile a regime, di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, calcolata in misura corrispondente alla media del triennio 2015-2017;

2. neutralizzato, ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative al calcolo della propria spesa di personale, l'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle Regioni.

Tali deroghe s'intendono limitate al periodo 2018-2020, rispondendo alla necessità contingente ed urgente di favorire il processo di superamento del precariato anche con riferimento ai lavori socialmente utili<sup>7</sup>.

Il comma 14 conferma il modello procedimentale dell'articolo 1, comma 209, della legge n. 147/2013 che, come è noto, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'interno, previa ricognizione della normativa vigente in materia, dell'entità della spesa sostenuta a livello statale e locale e dei soggetti interessati, si provvede a individuare le risorse finanziarie disponibili, nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destinate a favorire assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori interessati.

Viene prevista, altresì, la possibilità di prorogare gli eventuali contratti a tempo determinato fino al 31 dicembre 2018, nei limiti delle risorse disponibili e tenuto conto di

---

<sup>7</sup> Si rileva sul punto che, analizzando il complessivo disposto dell'art. 20, analoga previsione di "neutralizzazione" risulta prevista con riferimento alle altre tipologie di stabilizzazioni disciplinate ai sensi del comma 1 e ss dell'art. 20 con esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciali ed agli enti territoriali insistenti sul territorio delle suddette Regioni (cfr. comma 4).

quelle utilizzabili a seguito di quanto definito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, coerentemente al piano di stabilizzazione definito da ciascuna amministrazione.

Con la successiva legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017)<sup>8</sup>, il Legislatore è intervenuto nuovamente sul tema.

Le disposizioni d'interesse sono contenute, in particolare, nel comma 223, nel comma 225, nel comma 690 e nel comma 812, dell'art. 1 dell'articolo in questione.

Il comma 223 prevede che " Per le finalità di cui all'*articolo 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75*, sono prorogate al 31 dicembre 2018, nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le convenzioni sottoscritte per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili, di quelli di pubblica utilità e dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili (ASU)".

Il comma 225 dispone che "Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge si provvede all'adozione del decreto di cui all'*articolo 1, comma 209, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, e alla conseguente attuazione dei commi 211 e 212 del medesimo articolo 1, con riferimento all'entità della spesa sostenuta a livello statale."<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Con la Circolare del 9 gennaio 2018, n. 1/2018 (Legge di bilancio 2018 - integrazioni alla circolare del 23 novembre 2017, n. 3)<sup>8</sup> sono stati forniti ulteriori indirizzi operativi in materia. In particolare, nell'ambito della suddetta circolare viene esplicitato che " La recente [legge 27 dicembre 2017, n. 205](#), recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", ha introdotto misure volte, tra l'altro, a potenziare l'attuazione dell'articolo [20](#) del citato [decreto legislativo n. 75 del 2017](#).

<sup>9</sup> Cioè entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge deve adottarsi il decreto di cui al comma 209 della L. n. 147 del 2013 che, al fine di razionalizzare la spesa per il finanziamento delle convenzioni con LSU e nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori, individua le risorse finanziarie disponibili destinate a favorire assunzioni a tempo indeterminato.

Entro lo stesso termine si deve dare attuazione ai seguenti commi della medesima L. n. 147 del 2013:

- 211, in base al quale le risorse finanziarie sono assegnate ai Comuni per incentivare l'assunzione a tempo indeterminato, anche in deroga alla vigente normativa in materia di facoltà assunzionali, ma in ogni caso nel rispetto del patto di stabilità e del limite di spesa di personale;

- 212, che rinvia ad apposito decreto del Ministro del lavoro le modalità e i criteri di assegnazione delle risorse, con priorità per i Comuni che assumano nei limiti delle facoltà assunzionali stabilite dalla normativa vigente.

Con il comma 690 viene modificato l'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n.190, nella misura in cui le parole: « e di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « , di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 ». Conseguentemente all'elenco n. 1 allegato alla legge n. 190 del 2014 e' aggiunta la seguente voce: « Altri lavori socialmente utili » con un importo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Ai sensi del comma 812 viene previsto che “ Al fine di superare il precariato e di valorizzare le professionalità acquisite dal personale a tempo determinato, resta ferma l'applicazione dell'articolo 4, comma 6-quater, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, alle selezioni comunque effettuate e concluse ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.”<sup>10</sup>

4. Ricostruito per linee essenziali l'attuale panorama normative di riferimento, occorre rilevare che - ad eccezione e nei limiti delle deroghe espressamente codificate dal legislatore nazionale e nei limiti in cui le stesse risultino conformi ai principi contenuti nella normativa costituzionale ed europea in materia- ai fini della stabilizzazione di personale utilizzato in

---

<sup>10</sup> Sul punto si ricorda che ai sensi del comma 6-quater, dell'art. 4 della legge 147/2013 “ Per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, le regioni e i comuni che hanno proceduto, ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a indire procedure selettive pubbliche per titoli ed esami possono, in via prioritaria rispetto al reclutamento speciale di cui al comma 6 del presente articolo e in relazione al proprio effettivo fabbisogno e alle risorse finanziarie disponibili, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno e nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali e in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, procedere all'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, del personale non dirigenziale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato, sottoscritto a conclusione delle procedure selettive precedentemente indicate, che abbia maturato, alla data di entrata in vigore del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle loro dipendenze negli ultimi cinque anni. Nelle more delle procedure di cui al presente comma, le regioni e i comuni possono prorogare, nel rispetto dei limiti massimi della spesa annua sostenuta per le stesse finalità, previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, i contratti di lavoro a tempo determinato di cui al periodo precedente fino alla conclusione delle procedure stesse e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

E che ai sensi dell'art. 1, comma 560, della legge 296/2006 “Per il triennio 2007-2009 le amministrazioni di cui al comma 557, che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti e alle condizioni previste dal comma 1-bis dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel bandire le relative prove selettive riservano una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006.”.

lavori socialmente utili restano fermi tutti i presupposti ed i requisiti previsti dalla normativa, anche costituzionale, vigente in tema di assunzioni di personale alle dipendenze pubbliche, e ciò in virtù della sostanziale equiparazione della stabilizzazione di personale LSU alle procedure volte all'assunzione di personale alle dipendenze della P.A.

## 5. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il personale utilizzato dall'Ente nell'ambito della macro categoria dei lavori socialmente utili può beneficiare delle procedure di stabilizzazione nei termini e nei limiti codificati dalla normativa vigente.

Il tutto fermo restando il rispetto dei presupposti e dei vincoli di legge e finanziari vigenti in materia di assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze della P.A., fatta eccezione per le deroghe espressamente codificate dalla normativa nazionale, tempo per tempo, vigente e nei limiti in cui le stesse risultino conformi ai principi costituzionali in materia.

Fermo quanto sopra, spetta in via esclusiva al Comune di POMARICO, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza, oltre che da questo stesso parere, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento alla fattispecie in esame, il tutto sempre nel rispetto dei vigenti vincoli legislativi e negoziali.

### P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di POMARICO (MT) con la nota in epigrafe citata.

### DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 4 maggio 2018

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Vanessa PINTO

IL PRESIDENTE

F.to Dott. Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 5 dicembre 2018

per IL FUNZIONARIO  
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO  
F.to Dott. Francesco Micucci

