

Deliberazione n.60/2013/PAR



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Mario Donno	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario.

Adunanza del 15 febbraio 2013

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di San Mauro Pascoli, con nota del 23 novembre 2012, pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10 del 7 febbraio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2013 il relatore Benedetta Cossu;

Fatto

Il Sindaco del Comune di San Mauro Pascoli ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di rideterminare la propria spesa di personale includendo la quota relativa ad un'unità appartenente ad una delle categorie protette ex articolo 3 l. 68/1999.

In particolare, l'Ente fa presente di aver assolto l'obbligo di assumere tre unità di personale appartenenti alle predette categorie

allorquando occupava un numero di dipendenti superiore a 50 e, in ossequio a quanto previsto nella circolare RGS 17 febbraio 2008, n. 9, di non avere incluso la relativa quota nella propria spesa di personale. Rappresenta, altresì, che, a seguito del conferimento della gestione di alcuni servizi all'Unione di comuni di cui fa parte, il personale assegnato a tali servizi è stato trasferito all'Unione con conseguente riduzione del numero di unità di personale complessivamente occupate presso l'Ente e del contingente numerico di categorie protette da assumere.

Alla luce di tali presupposti, il Sindaco intende sapere se è corretto, rispetto alla normativa al momento vigente in materia, rideterminare la spesa di riferimento entro la quale contenere la spesa di personale ai sensi dell'articolo 1, comma 557, l. 296/2006 facendo in modo che la medesima riporti anche la quota relativa all'unità di personale facente parte delle categorie protette prossima al collocamento a riposo. Nell'ipotesi in cui tale rideterminazione non fosse possibile l'Ente non potrebbe sostituire l'unità di personale cessata.

Diritto

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo, nei limiti in cui la Sezione potrà fornire principi di carattere generale in merito all'interpretazione di disposizioni di legge in tema di quantificazione della spesa di personale ai fini del rispetto della disposizione di cui all'articolo 1, comma 557, l. 296/2006 e di eventuali componenti da escludere.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Nel merito la Sezione è chiamata a stabilire se un ente locale, a seguito del trasferimento di alcuni servizi ad un'unione di comuni di cui fa parte e del personale ad essi adibito, possa rideterminare la propria spesa di personale includendo anche un'unità, prossima al collocamento a riposo, precedentemente esclusa in quanto rientrante nei limiti quantitativi previsti dall'articolo 3 legge 68/1999.

Giova preliminarmente rilevare che l'assunzione di lavoratori appartenenti alle categorie protette da parte dei datori di lavoro sia pubblici sia privati è disciplinata dalla legge 12.3.1999, n. 68, recante <<Norme per il diritto al lavoro dei disabili>>. Tale legge, dopo aver definito la categoria delle persone disabili che hanno diritto ad ottenere un posto di lavoro (art. 1), individua, in termini

percentuali o assoluti, il numero (cd. quote di riserva)¹ di dipendenti appartenenti alla predetta categoria che devono essere assunti, in via obbligatoria, da parte dei datori di lavoro pubblici o privati (art. 3).

Con specifico riferimento alle assunzioni obbligatorie da parte delle Pubbliche Amministrazioni, l'articolo 35, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prevede le modalità attraverso le quali avvengono le assunzioni obbligatorie (chiamata numerica alle liste di collocamento, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere). Tale disciplina è applicabile anche gli enti locali in virtù dell'articolo 88, comma 1, Tuel che estende al personale dei predetti enti le disposizioni del d.lgs. 165/2001.

Dall'interpretazione delle disposizioni sopra richiamate, in particolare da quella contenuta nell'articolo 3 della legge n. 68/1999, deriva che l'obbligo di assumere i lavoratori disabili deve essere contenuto nell'ambito delle cd. quote di riserva, che altro non sono che quote minime legali. La mancata previsione di quote massime di riserva consente comunque al datore di lavoro - che ha già assolto l'obbligo di assumere le percentuali di lavoratori riservatari, o che non deve assolverlo in quanto occupa meno di 15 dipendenti - di assumere altri soggetti disabili o appartenenti alle categorie protette, purchè ciò avvenga nel rispetto dei vincoli di spesa ed assunzionali imposti anche agli enti locali ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Passando ad esaminare il quesito oggetto della richiesta di parere rileva la Sezione che gli enti assoggettati alla disciplina del patto di stabilità, quale e' l'ente istante, adempiono all'obbligo di

¹ Per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti la quota è del 7%; per i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti la quota (espressa in termini assoluti) è di due lavoratori; per i datori che occupano da 15 a 35 dipendenti la quota è di un lavoratore.

ridurre la spesa di personale previsto dall'articolo 1, comma 557, legge 296/2006 attraverso la diminuzione di tale tipologia di spesa rispetto a quella sostenuta nell'esercizio precedente.

Ai fini del predetto raffronto in serie storica il costante orientamento formatosi presso diverse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (cfr., *ex plurimis*, Sez. contr. Veneto 94/2007 e 87/2011; Sez. contr. Basilicata 95/2011; Sez. contr. Lombardia 168/2012; Sez. contr. Piemonte, 173/2012) sostiene che, tra le componenti da sottrarre all'ammontare complessivo della spesa di personale, vi sia la quota sostenuta dall'ente per il personale appartenente alle categorie protette, seppur nei limiti della quota di riserva che ciascun ente, sulla base del numero di personale occupato, ha il dovere di assumere. La giustificazione posta a fondamento di tale esclusione va ricercata nella circostanza che si tratta di una spesa non comprimibile, in quanto non rimessa alla discrezionalità dell'ente.

Tale soluzione è stata adottata dalla Sezione delle Autonomie che, nell'ambito delle Linee-guida per gli organi di revisione degli enti locali per la redazione dei questionari relativi ai bilanci preventivi e consuntivi, ha ritenuto di dover sottrarre le spese per il personale appartenente alle categorie protette ai fini del rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, l. 296/2006 (cfr. da ultimo, Sez. Aut. 10/2012/INPR).

In relazione allo specifico quesito posto dal Comune istante, ritiene la Sezione che l'esclusione dall'ammontare complessivo della spesa di personale della quota relativa ai dipendenti che ciascun datore di lavoro pubblico ha l'obbligo di assumere ai sensi dell'articolo 3, della legge 68/1999 deve essere operata dal momento dell'assunzione sino al momento del collocamento a riposo

o altra causa di cessazione del rapporto di lavoro del predetto personale, non potendo, viceversa, l'ente procedere ad una rideterminazione della spesa di personale qualora, in costanza dei predetti rapporti di lavoro, il numero del personale occupato scenda al di sotto del contingente numerico in presenza del quale scatta l'obbligo di assunzione di determinate categorie di lavoratori.

In altri termini, la spesa relativa alle unità di personale appartenenti alle categorie protette deve essere esclusa sia dall'aggregato di spesa relativa a ciascun anno sia dall'aggregato di spesa relativo all'esercizio preso a riferimento (anno precedente per gli enti sottoposti alla disciplina del patto di stabilità) a decorrere dall'anno in cui sono state effettuate le assunzioni obbligatorie *ex lege* a sino all'anno in cui intervengono le cessazioni dal rapporto di lavoro. Viceversa, la riduzione del personale occupato presso l'ente al di sotto del contingente numerico previsto per le assunzioni obbligatorie del personale appartenente alle categorie protette determinerà la conseguenza che, una volta cessata dal servizio una delle predette unità, non sussisterà per l'ente l'obbligo di assumere una nuova unità di personale appartenente alle predette categorie.

Quanto, infine, alla questione relativa al computo della cessazione di tale personale ai fini della determinazione delle risorse utili per le nuove assunzioni a tempo indeterminato (limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - art. 76, comma 7, d.l. 112/2008, come novellato dall'articolo 4 *ter*, comma 10, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44) ritiene la Sezione che la spesa per il personale appartenente alle categorie protette, nei limiti della quota di riserva, sia da considerare neutra, sia in entrata, sia in uscita, ai fini del calcolo del *turn over* (cfr. in termini Sez. Contr. Veneto,

87/2011 e Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 11786 del 22 febbraio 2011 ivi richiamata).

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di San Mauro Pascoli ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 15 febbraio 2013.

Il presidente

f.to *(Mario Donno)*

Il relatore

f.to *(Benedetta Cossu)*

Depositata in segreteria il 15 febbraio 2013.

Il direttore di segreteria

f.to *(Rossella Broccoli)*