

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
I Referendario	Marco Di Marco	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore

A seguito della Camera di consiglio del 19 dicembre 2013 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 16818 del 6 novembre 2013, formulata dal Sindaco del Comune di Statte (TA) pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 14 novembre 2013.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 80 del 29 novembre 2013 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Statte (TA) ha presentato una richiesta di parere in merito all'ambito di applicabilità della normativa introdotta dall'art. 7 comma 6 del D.L. n. 101/2013 conv. con L. n. 125/2013

(Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), in materia di assunzioni obbligatorie delle categorie protette da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il Rappresentante legale dell'Ente nel richiamare il testo dell'art. 7 comma 6 del citato Decreto Legge: *"Le amministrazioni pubbliche procedono a rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente, tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione vigente. All'esito della rideterminazione del numero delle assunzioni di cui sopra, ciascuna amministrazione è obbligata ad assumere a tempo indeterminato un numero di lavoratori pari alla differenza fra il numero come rideterminato e quello allo stato esistente. La disposizione del presente comma deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente, anche nel caso in cui l'amministrazione interessata sia in situazione di soprannumerarietà"*, rappresenta che il Comune di Statte:

- Ha provveduto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6 comma 3 del D.Lgs n. 165/2001, alla rideterminazione della dotazione organica e alla ricognizione delle eccedenze di personale;
- Ha effettuato la comunicazione annuale al locale ufficio provinciale del lavoro dei dati utili per l'individuazione delle "scoperture" delle quote d'obbligo prescritte dalla L. n. 68/1999;
- Ha quantificato la mancata copertura di n. 3 unità appartenenti alle categorie protette.

Alla luce di quanto suesposto, il Sindaco formula i seguenti quesiti:

- L'obbligo normativo incontra un limite nella sostenibilità finanziaria della spesa sia sul bilancio sia sulle risorse accessorie?
- Nella positiva, necessita adottare un provvedimento, anche di tipo ricognitivo, che dia atto dell'impossibilità di assolvere l'obbligo di cui all'art. 7 comma 6 precitato"?

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma

ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, è indispensabile verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. D'altra parte, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che comportino valutazione di atti gestionali specifici, che determinerebbero un'ingerenza della Corte di conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, certamente non compatibile con la posizione fondamentale di neutralità ed indipendenza.

Ritiene il Collegio che la problematica interpretativa evidenziata nel quesito formulato dall'Ente, inerente all'applicazione della normativa statale in tema di limiti alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali, posti dalla legge a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, attiene alla materia della contabilità pubblica e pertanto, costituisce oggetto di trattazione nel merito.

3. Merito.

La questione sottoposta all'esame di questa Sezione s'inquadra nell'ambito della recente normativa nazionale, recata dal D.L. n. 101/2013 e conv. con L. n. 125/2013, volta a rafforzare la tutela dei lavoratori appartenenti alle categorie protette (Legge n. 68/1999). Il comma 6 del citato art. 7 riguarda, in primo luogo, la definizione della base di computo da prendere in considerazione per il calcolo del numero di soggetti da assumere nell'ambito delle categorie protette. Nello specifico dispone che, per i datori di

lavoro pubblici, la base di computo sia costituita, anziché dal numero effettivo di dipendenti, dalla dotazione organica, come rideterminata secondo la legislazione vigente.

Tuttavia, sempre in base alla norma in esame, ogni amministrazione, eseguito il ricalcolo summenzionato, è obbligata ad assumere un numero di lavoratori in oggetto pari all'eventuale differenza tra il numero come ricalcolato dalla medesima amministrazione e quello allo stato esistente; tali assunzioni sono operate in deroga ai divieti di nuove assunzioni posti dalla legislazione vigente, anche qualora l'amministrazione interessata sia in situazione di soprannumerarietà. Ulteriore ed importante novità, rispetto alla disciplina precedente, è rappresentata dalla precisazione (tra l'altro inserita in sede di conversione in legge), che le assunzioni del personale appartenente alle categorie protette deve avvenire mediante la stipulazione di contratti a tempo indeterminato. Inoltre, il penultimo periodo dell'art. 7 comma 6, si riferisce alla situazione dei lavoratori appartenenti alle categorie protette, assunti in passato a tempo determinato, nei confronti dei quali è garantito un diritto di precedenza per le assunzioni a tempo indeterminato nelle ipotesi di sussistenza dei requisiti di legge.

Dall'innovato impianto normativo si evince con chiarezza che il legislatore ha inteso garantire ai lavoratori "svantaggiati" una maggiore tutela, sia in relazione alla possibilità di accesso (rideterminazione del "*quantum*" e possibilità di sovrannumero), che con riferimento alla tipologia di rapporto di lavoro (contratti a tempo indeterminato); inoltre, il *favor* nei confronti dell'istituto giuridico delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette, si desume dalla positivizzazione di un'ormai consolidato orientamento delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, che ha sostenuto la prevalenza della legislazione "*de qua*", rispetto alla copiosa normativa finalizzata al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (Cfr. Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, nn. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008 e 49/2011/SSRR/PAR del 1° luglio 2011, 66/2012/SSRR/PAR del 23 ottobre 2012 e Sezione Lombardia 168/2012/PAR e 926/2012/PAR).

La primazia della legislazione prevista a garanzia delle assunzioni obbligatorie, rispetto ai limiti di spesa del personale contemplati nelle molteplici disposizioni precettive (divieto di assunzioni, riduzione progressiva delle spese per il personale, riduzione del turn – over ecc.), deriva dall'essere espressione di uno *ius singulare*, posto a tutela di diritti costituzionalmente rilevanti ed incompressibili, come tali sottratti all'autonoma determinazione dell'Ente.

Alla luce di quanto considerato, il rispetto della la cd. "quota d'obbligo", non può certamente trovare un limite "generale" di applicazione nella sostenibilità della spesa, tuttavia, la copertura dei posti "riservati", sotto il profilo della tempistica e dell'opportunità, va coordinata con le esigenze assunzionali dell'Ente, le quali si estrinsecano prioritariamente in sede di programmazione del fabbisogno del personale.

D'altra parte, non si può ignorare il valore precettivo della normativa *"de quo"* che ha positivizzato, per la prima volta in materia, la prevalenza del principio generale della piena obbligatorietà delle assunzioni *de quibus* (anche in deroga ai divieti di nuove assunzioni), in quanto espressione di un diritto indisponibile e costituzionalmente tutelato, rispetto ai limiti di spesa posti a base del perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della finanza pubblica.

Tale interpretazione, ancorchè indirettamente, è stata recentemente confermata dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG del 14 – 29 ottobre 2013 che, nell'ammettere, esclusivamente per le Province, la deroga all'obbligo di assunzione per le categorie protette, la riconduce ad *"... una disposizione che esula da motivazioni strettamente finanziarie per collocarsi su un piano di razionalità organizzativa: stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro ..."* .

Il riferimento normativo richiamato nella suindicata deliberazione n. 25/2013 è l'art. 16, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012 n. 135 che prevede: *"... nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato"*. Dunque, in via interpretativa la Sezione delle Autonomie ha esteso il divieto "generale" di assunzione delle Province anche alle categorie protette, atteso il processo di riduzione e razionalizzazione in corso, evidentemente prodromico alla soppressione amministrativa dei medesimi enti.

Poiché la risoluzione del primo quesito sottoposto al vaglio della Sezione, nel senso della non derogabilità della disciplina contenuta nell'art. 7 comma 6 del cit. D.L. n. 101/2013, a fronte di problematiche connesse alla sostenibilità del bilancio dell'Ente, è prodromica all'esame dell'ulteriore questione rappresentata dal Comune:

- *"Nella positiva, necessita adottare un provvedimento, anche di tipo ricognitivo, che dia atto dell'impossibilità di assolvere l'obbligo di cui all'art. 7 comma 6 precitato"?*

il Collegio non procede allo scrutinio della suindicata questione, in quanto considerata assorbita dall'esito della valutazione effettuata nei termini sopra esposti.

Nelle indicate considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del comune di Statte (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 19 dicembre 2013.

Il Relatore
F.to Rossana De Corato

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 21 gennaio 2014
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo