

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nelle camere di consiglio dell'adunanza generale del 18 dicembre 2013 e del 10 marzo 2014

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Regalbuto (EN) con nota prot. n. 11476 del 30.5.2013 (prot. Cdc n. 72 del 4.6.2013 -SRCSS);

vista l'ordinanza n. 522/2013/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Gioacchino Alessandro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Regalbuto, premettendo che la questione riveste particolare importanza ai fini della programmazione del fabbisogno di

personale ed in vista della formazione del bilancio dell'ente, chiede di conoscere:

- 1) se è possibile escludere le assunzioni di soggetti appartenenti alle c.d. "categorie protette" dalla categoria delle "spese per il personale" ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica;
- 2) se l'art. 3, comma 123, della legge 244/2007 -che ha equiparato i figli di grandi invalidi sul lavoro agli orfani e alle vedove dei caduti sul lavoro ex art. 18 l.68/1999- sia riconducibile alla fattispecie complessiva delle assunzioni obbligatorie per le categorie protette;
- 3) se l'art. 8, comma 3, della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 24, vada interpretato nel senso che le assunzioni ai sensi della legge 12 marzo 1999 n. 68 e s.m.i. debbano soggiacere o meno al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e s.m.i. o norme correlate;
- 4) in che modo vada applicata o meno in questo specifico caso, la norma che vieta agli enti di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora l'incidenza della spesa del personale sia superiore al 50% della spesa corrente.

Preliminarmente, la Sezione reputa la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del Sindaco, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite in sede consultiva della Corte dei Conti per la Regione siciliana con delibera n. 1/2004, e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

I quesiti vertono, infatti, in materia di contabilità pubblica, essendo relativi alla compatibilità delle assunzioni delle categorie protette con i vincoli di finanza pubblica, riguardano problematiche generali ed astratte e non attengono a casi specifici in grado di interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura. Resta, tuttavia, inteso che la Sezione, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte, non può esprimersi su specifiche soluzioni applicative che implicano una valutazione che attiene ad un'attività gestionale: è, infatti, potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativa, finanziaria e contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Nel merito, iniziando dal quesito di cui al punto 2), la cui trattazione appare preliminare secondo un ordine logico, si deve rispondere in senso positivo, stante il chiaro tenore letterale della disposizione normativa. Essa dispone, infatti, che *"Le disposizioni relative al diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni, sono estese agli orfani o, in alternativa, al coniuge superstite di*

coloro che siano morti per fatto di lavoro, ovvero siano deceduti a causa dell'aggravarsi delle mutilazioni o infermità che hanno dato luogo a trattamento di rendita da infortunio sul lavoro" .

Sul punto non resta, pertanto, che rinviare alla sopra citata legge 68/1999 recante le *"Norme per il diritto al lavoro dei disabili"*, che, nel disciplinare l'assunzione di lavoratori appartenenti alle categorie protette da parte dei datori di lavoro, sia pubblici sia privati, definisce la categoria delle persone disabili che hanno diritto ad ottenere un posto di lavoro (art. 1), ed individua, quindi, in termini percentuali o assoluti - a seconda del numero delle unità lavorative dell'ente che procede all'assunzione - il numero (cd. quota di riserva) di dipendenti appartenenti alla predetta categoria che devono essere assunti, in via obbligatoria, da parte dei datori di lavoro pubblici o privati (art. 3).

Restano da affrontare le questioni di cui al punto 1), 3) e 4), tra di loro connesse, in quanto articolazione della medesima problematica, sostanzialmente riconducibile alla compatibilità tra le disposizioni vincolistiche in materia di spese di personale e gli obblighi assunzionali relativi alle categorie protette. La risposta ai quesiti non può prescindere da una ricostruzione sistematica della vigente legislazione e da un richiamo agli indirizzi ermeneutici sin qui elaborati.

Sul primo quesito, si deve rammentare che il consolidato indirizzo della Corte - affermatosi sia in sede consultiva (cfr., *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie n. 9/2010; SS.RR. per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 49/2011; Sezione controllo Veneto, n. 287/2011 e 143/2013; Sezione controllo Lombardia n. 168/2012; Sezione controllo Piemonte n. 273/2012 e n. 15/2013) sia in sede di elaborazione delle Linee Guida ai fini del controllo di cui all'art. 1, commi 166 e ss della legge finanziaria per il 2006 da parte della Sezione Autonomie (deliberazione n. 10/2012 e n. 18/2103) - ritiene che la spesa relativa all'assunzione di categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo, sia esclusa dal computo della spesa di personale ex art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006 e s.m.i., in quanto la cogenza dell'obbligo di assunzione esclude margini di autonoma determinazione ai fini della comprimibilità dei relativi costi. Nel medesimo senso si pone anche la prassi interpretativa ministeriale (vedi M.E.F., Ragioneria Generale dello Stato, circolare n. 9/2006, Dipartimento della Funzione pubblica, circolare n. 6/2009 e nota n. 11786 del 22 febbraio 2011).

Il significato di tale esclusione rimane quello di evitare che, nell'ambito di una verifica comparativa tra due esercizi finanziari posti a confronto, possano assumere rilievo gli andamenti di spesa ascrivibili a categorie di personale caratterizzate da neutralità finanziaria (spese a carico di finanziamenti comunitari o riferibili ad altre amministrazioni) o in relazione alle quali l'Amministrazione non può incidere, essendo imposte da disposizioni pattizie (rinnovi contrattuali) e/o normative (come, per l'appunto, quelle ex L. n.68/1999). Pertanto le spese in questione vanno detratte, ai fini della verifica dell'obbligo di riduzione storica della spesa del personale, sia con riferimento all'esercizio preso di volta in considerazione che a quello che costituisce il relativo parametro di riferimento.

In relazione al diverso limite strutturale previsto dall'art. 76 comma 7 del decreto legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008 occorre, invece, ricordare, che *"... la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente ... deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica"* (Sezioni riunite della Corte dei conti, deliberazione n.27/CONTR/2011); il principio di onnicomprensività della nozione di spesa di personale, da intendere ai fini del rapporto strutturale tra la spesa di personale e la spesa corrente, è stato recentemente ribadito anche dalla deliberazione della sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2013/QMIG.

Il Collegio ritiene che tali orientamenti vanno tenuti fermi, anche dopo l'intervento del legislatore regionale su questa delicata materia attraverso l'art. 8, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2010 -espressamente richiamato nella richiesta di parere oggetto di trattazione- che ha aggiunto il comma 10 bis all'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2008, in modo da derogare al blocco assoluto delle assunzioni disposto dal precedente comma 10. La norma dispone che *"per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni, sono fatte salve le procedure di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, da espletarsi con le modalità di cui all'articolo 42 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 nonché le assunzioni di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 e successive modifiche ed integrazioni, purché nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni"*.

Deve essere, infatti, precisato che la disposizione introdotta dal legislatore regionale prescrive il rispetto del fondamentale obiettivo di finanza pubblica contenuto nell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006 e s.m.i. (obbligo di contenimento della spesa del personale entro i limiti della spesa sostenuta nell'anno precedente) ma non disciplina, segnatamente, le modalità di calcolo del saldo "spesa per il personale" utile ai fini del rispetto della citata norma o di altre disposizioni di contenimento.

A prescindere dalla conciliabilità con la sopravvenuta disciplina statale, di cui si dirà oltre, la norma regionale dispone, infatti, soltanto che le *assunzioni* delle categorie protette siano subordinate al rispetto dell'art. 1, comma 557, ossia al contenimento di limite di spesa storica, senza incidere sul criterio di calcolo di questo aggregato. In altri termini, la citata norma regionale, lungi dall'introdurre un criterio di calcolo del saldo di spesa difforme rispetto a quello sopra riferito e suffragato dal consolidato orientamento giurisprudenziale e della prassi interpretativa ministeriale, è, invece, unicamente finalizzato, in una logica di maggiore sistematicità, ad imporre agli enti il rispetto del vincolo finanziario cui si riferisce.

Ne consegue che non sarebbe corretto sostenere che, a decorrere dalla entrata in vigore della legge, le *spese* per le categorie protette non possano più essere escluse ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 557. Opinando diversamente, si creerebbe, peraltro, una disomogeneità nel confronto dei dati di spesa storica, di fatto penalizzando chi deve ancora adempiere all'obbligo di assunzione.

Queste *spese* vanno, invece, computate ai fini del rispetto del diverso limite di cui all'art. 76, comma 7, del decreto legge 112/2008, come stabilito dalla richiamata delibera delle Sezioni Riunite, attesa la diversa natura di questo limite strutturale volto a rilevare l'incidenza delle spese del personale con le spese correnti.

Tale diverso regime è stato, da ultimo, confermato dalla Sezione delle Autonomie in sede di approvazione delle Linee guida ai fini del controllo finanziario sul rendiconto 2012 (deliberazione n. 18/2013/SEZAUT/INPR); i relativi questionari escludono le spese per le categorie protette ai fini della verifica del rispetto dell'art. 1, comma 557, mentre includono le medesime spese ai fini della verifica del rispetto del citato art. 76, comma 7.

Pertanto, la risposta al quesito 1) è che le *spese* per le categorie protette, nei limiti della quota d'obbligo, non vanno computate ai fini della verifica dei saldi finanziari considerati dalla disposizione di cui all'art. 1, comma 557, per il contenimento della spesa c.d. storica, dovendo, a tal fine, restare neutre in quanto incompressibili ed obbligatorie; mentre devono essere prese in considerazione ai fini del calcolo del rapporto strutturale tra l'aggregato spesa di personale e la spesa corrente ex art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008.

Passando all'esame del quesito sub 3), occorre soffermarsi, ancora, sulla disposizione regionale di cui all'art. 8, comma 3, sopra citato.

La legge regionale ha inteso imporre anche a siffatte assunzioni, benché obbligatorie, un vincolo di stretta compatibilità con i limiti cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, anche in ragione della delicata fase congiunturale in atto.

Il carattere eccezionale di questa disposizione regionale è stato evidenziato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione siciliana, affermando che *"al di fuori dello specifico ambito invocato dal citato art. 8 comma 3, da considerare di stretta interpretazione, si riepande il principio generale della piena obbligatorietà delle assunzioni riferite alla quota d'obbligo di cui alla L. n. 68/99, la cui cogenza esclude qualsiasi margine di autodeterminazione dell'ente, pur in presenza di limitazioni di spesa o di vincoli al reclutamento di personale"* (cfr. in tal senso Sezioni Riunite della regione siciliana in sede consultiva, n. 66/2012/SSRR/PAR e n.29/2013/SSRR/PAR). Sulla scorta di tale conclusione si è, conseguentemente, ritenuto non estensibile alle assunzioni obbligatorie il divieto di assumere cui incorrono gli enti che non rispettano il Patto di stabilità (cfr. deliberazione n. 49/2011/SSRR/PAR) e, analogamente, si è escluso che la surriferita disposizione regionale sia estendibile agli enti che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 1 comma 557 (cfr. deliberazione n. 76/2012/SSRR/PAR).

Il tenore letterale della norma regionale è indubbiamente nel senso, sopra riferito, che la deroga al generale blocco delle assunzioni, consentita per le categorie protette, non può pregiudicare il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al citato comma 557.

A tal riguardo, va rilevato che il rapporto tra assunzioni obbligatorie per le categorie e

divieti di nuove assunzioni è stato, recentemente, disciplinato anche dall'art. 7, comma 6, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Tale norma interviene espressamente in materia di collocamento obbligatorio: dopo avere disposto che le amministrazioni procedono a rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo della normativa vigente, tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica rideterminata, ribadisce l'obbligo di assumere, a tempo indeterminato, un numero di lavoratori pari alla eventuale differenza rispetto allo stato esistente e stabilisce, segnatamente, che tale disposizione deroga ai divieti di nuove assunzioni previste dalla legislazione vigente, anche in ipotesi di soprannumerarietà.

Tale disposizione statale appare confermare l'avviso secondo cui i rapporti tra la normativa che prevede le c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette, da un lato, e le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche promulgate negli ultimi anni, dall'altro, ancorché non debbano ritenersi incompatibili o inconciliabili, devono, comunque, risolversi nel senso della prevalenza delle disposizioni che impongono obblighi assunzionali di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della copertura della c.d. quota d'obbligo, sulle previsioni che pongono vincoli e divieti di assunzione, in ragione della singolarità della legislazione relativa alle assunzioni obbligatorie, dettata per la tutela di diritti costituzionalmente rilevanti e resa particolarmente stringente dall'espressa previsione di misure sanzionatorie ex art.15, comma 3, della citata legge n.68/1999 (cfr. Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008, n. 49/2011/SSRR/PAR del 1 luglio 2011, n. 29/SSRR/PAR del 29 agosto 2013, n. 76/SSRR/PAR del 31 ottobre 2012; Sezione di controllo per la regione Lombardia n. 168/2012/PAR e n. 926/2012/PAR).

È, però, del pari evidente che l'adempimento degli obblighi di assunzione obbligatoria non può costituire occasione, o addirittura strumento, per la violazione di norme cogenti emanate in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di buon andamento sotto il profilo della tutela degli equilibri di bilancio. A riprova di ciò, la medesima disposizione statale prima citata inserisce la problematica dell'assunzione obbligatoria delle categorie protette *nell'ambito di un'operazione di rideterminazione della dotazione organica* e, dunque, di una corretta programmazione del fabbisogno di personale.

Pertanto, l'Ente è tenuto ad adottare, attraverso una corretta programmazione del fabbisogno del personale, tutte le misure idonee ad adempiere agli obblighi relativi alle categorie protette nel contemporaneo rispetto dell'ulteriore disciplina pubblicistica sulla spesa di personale (cfr. in tal senso Sezione Molise del. n. 136/2012/PAR e n. 82/2011/PAR, Sez. Piemonte n. 15/2013/PAR, SS.RR. per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 36/2012/SSRR/PAR, sez. Basilicata n. 95/2011/PAR).

A tal riguardo si deve rammentare che il d.lgs. 165/2001 recante le *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* dopo avere

incluso tra le proprie finalità la *razionalizzazione del costo del lavoro pubblico ed il contenimento della spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i limiti dei vincoli di finanza pubblica*” (art. 1, comma 1, lett. b) ha previsto l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di determinare periodicamente la dotazione organica, previa verifica degli effettivi fabbisogni, e di effettuare la ricognizione annuale delle eccedenze di personale, prevedendo che *“Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette”* (art.6, comma 6).

Assume, pertanto, massimo rilievo l’attenzione dell’ente alla più corretta e razionale programmazione dei fabbisogni del personale, tenendo presente che l’art.91 del TUEL stabilisce espressamente che *“gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.”*

Non vi è, pertanto, alcuna antinomia normativa o conflitto irrisolvibile tra le norme che obbligano ad assumere i soggetti appartenenti alla c.d. categorie protette, da una parte, e quelle che impongono limiti e vincoli assunzionali (ovvero dispongono il divieto assoluto quale esito del mancato rispetto di taluni fondamentali vincoli di finanza pubblica), dall’altra, atteso che l’obbligo di assumere le categorie protette è ben conciliabile con i vincoli assunzionali.

L’ente deve strutturare la propria organizzazione, determinare il fabbisogno di risorse umane e conformare tutta l’attività di programmazione e gestione delle personale nel rispetto sia delle prime che delle seconde disposizioni. Il conflitto si determina in concreto e solo in via di fatto, ovvero nelle ipotesi in cui l’ente tiene un comportamento incoerente coi suddetti vincoli.

Qualora l’ente, invece, si ispiri ai principi di corretta programmazione, le assunzioni obbligatorie –che com’è noto sono determinate in misura ponderata e proporzionale alle dimensioni dell’ente in guisa da non gravare oltremodo l’autonomia organizzativa dell’ente– non possono, per ciò solo, determinare il superamento dei citati limiti. Ove ciò dovesse eccezionalmente verificarsi per fatti contingenti ed imprevedibili, si impone, comunque, da un lato, l’assunzione obbligatoria anche in deroga ai vincoli assunzionali ed in soprannumero, ai sensi della citata disposizione normativa; dall’altro, l’immediato e contestuale intervento correttivo attraverso ogni misura organizzativa e gestionale, ivi compreso la rideterminazione dei fabbisogni, secondo una coerente programmazione ed il rilevamento delle eccedenze, fermo restando il rispetto della quota d’obbligo.

Pertanto, la risposta al quesito 3) è che le assunzioni obbligatorie, limitatamente alla quota d’obbligo ed a condizione che l’ente abbia proceduto agli adempimenti richiamati dall’art. 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001, vanno garantite sia in presenza di posti vacanti che in caso

di soprannumerarietà, sebbene quest'ultima ipotesi appaia *in concreto* poco probabile ed anzi sarebbe da escludere se si considera che l'esito di una propedeutica e corretta programmazione dei fabbisogni del personale - comprensivi della quota d'obbligo delle categorie protette (art. 91 TUEL) ed implicante il rilevamento di eventuali eccedenze - e la coerente rideterminazione della dotazione organica, non possono determinare una situazione di soprannumerarietà né il mancato rispetto dei vincoli di contenimento dettati dal legislatore.

Alla luce delle riferite coordinate normative ed ermeneutiche va, infine, affrontato l'ultimo quesito posto dall'ente che attiene alle modalità di applicazione della norma che vieta agli enti di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora l'incidenza della spesa del personale sia superiore al 50% della spesa corrente: ribadito l'obbligo per l'ente di coprire la quota minima di assunzione di soggetti appartenenti alle categorie protette ed il contestuale rispetto degli obblighi di contenimento della spesa del personale entro il limite del 50 % della spesa corrente (art. 76, comma 7, s.l. 78/2008) ed entro il limite della spesa storica riferita al precedente esercizio (art. 1, comma 557, l. 296/2006) - ovvero il tempestivo ripristino dei suddetti limiti in caso di sfioramento - le concrete modalità con cui ciò deve essere adempiuto non può che risolversi in una valutazione discrezionale dell'ente, il quale ha a propria disposizione un ampio spettro di misure che rientrano nell'ambito della propria autonomia organizzativa e gestionale.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Palermo, nelle camere di consiglio del 18 dicembre 2013 e del 10 marzo 2014.

Il Relatore

Il Presidente

(Giacchino Alessandro)

(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 14 Marzo 2014

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA

(Vita Alamia)