



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA  
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio LONGAVITA	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Referendario relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Referendario

nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2013

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

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

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

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

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

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la nota del 16 ottobre 2013, pervenuta il 5 novembre 2013 e protocollata al n. 1287, con la quale il Sindaco del Comune di Cascia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 17 dicembre 2013;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Cascia ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, per conoscere se sia obbligatoria l'assunzione di un dipendente appartenente alle categorie protette in applicazione dell'art. 3, lettera b), della legge n. 68/1999, a seguito di collocamento a riposo per inabilità di un dipendente appartenente alle menzionate categorie, e se tale assunzione possa aver luogo in deroga ai limiti normativamente previsti in caso di nuove assunzioni.

Precisa il Comune che - rientrando tra i datori di lavoro obbligati ad avere alle dipendenze la quota di due lavoratori appartenenti alle categorie protette di cui alla lett. b) della richiamata normativa (in quanto avente complessivamente n. 48 unità di personale dipendente) - la Provincia Area Lavoro Formazione, a seguito del collocamento a riposo del dipendente inabile del 16.11.2012, ha inoltrato all'ente stesso una comunicazione concernente l'obbligo di assumere una unità di personale, indipendentemente dall'effettiva necessità di riassunzione.

#### DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, la Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività

consultiva, modificati ed integrati con successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009, con le quali si è ribadito che la detta funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generale agli enti, ma va circoscritta alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici, alle norme ed ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, o comunque limitata a temi di carattere generale sempre nella materia contabile, con esclusione di richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi.

Si è detto inoltre che il ruolo istituzionale delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti impone che le questioni siano di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del 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. In suddetta nozione rientrano quindi non solo le 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) ma 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., Delib. n. 54 del 17/11/2010).

La magistratura contabile ha inoltre chiarito in più occasioni che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere i pareri solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, tenuto conto della natura speciale della funzione consultiva affidata dalla medesima legge alla Corte dei Conti, - e dunque in dettaglio Regioni, Province e Comuni - e che la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente, e quindi dal Presidente della Giunta regionale, della Provincia o dal Sindaco del Comune, o, nel caso di atti di normazione, dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27 aprile 2004).

Alla luce dei suddetti orientamenti, il Collegio ritiene ammissibile, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere pervenuta poiché sottoscritta dal Sindaco del Comune di Cascia, ed inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Il parere appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, poiché relativo all'interpretazione di norme di legge in materia di assunzioni e spese del personale degli enti locali, finalizzate al contenimento della spesa pubblica, e limitato a tematiche di carattere generale in materia di contabilità pubblica, oltreché privo di quesiti concernenti scelte relative al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, che invece contrasterebbero con i principi e le modalità per l'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei Conti.

Nel merito il Comune chiede di conoscere se sia obbligatoria l'assunzione di un dipendente appartenente alle categorie protette di cui alla legge n. 68/1999, al fine di rientrare nei parametri previsti all'art. 3, lettera b), della suddetta legge, a seguito del collocamento a riposo per inabilità di un dipendente appartenente alle menzionate categorie, e se detta assunzione possa aver luogo in deroga ai limiti normativamente previsti in caso di nuove assunzioni.

Più in dettaglio il Comune afferma di avere alle proprie dipendenze 48 unità di personale, e dunque di rientrare tra i datori di lavoro pubblici tenuti ad avere alle loro dipendenze la quota obbligatoria di due lavoratori disabili, così come previsto dalla lettera b) dell'art. 3 della richiamata legge n. 68/1999.

Precisa inoltre che, a seguito del collocamento a riposo del dipendente inabile del 16.11.2012, l'obbligo di riassumere una unità di personale appartenente alle dette categorie protette, indipendentemente dall'effettiva necessità di riassunzione, è stato segnalato al Comune dalla Provincia Area Lavoro Formazione.

Per rispondere al quesito formulato dal Comune è necessario preliminarmente illustrare il quadro normativo di riferimento.

In proposito rileva la legge n. 68 del 12 marzo 1999, contenente norme per il diritto al lavoro dei disabili, il cui art. 3, rubricato "Assunzioni obbligatorie. Quote di riserva", al comma 1, dispone che: *"..I datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 nella seguente misura: ... b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;"*, norma che il Comune afferma applicarsi nel caso di specie avendo l'ente alle dipendenze complessivamente n. 48 unità di personale.

La legge n.68/1999 dunque, dopo aver definito, nell'art. 1, la categoria delle persone disabili che hanno diritto ad ottenere un posto di lavoro, individua, nell'art. 3, il numero di lavoratori appartenenti alla detta categoria (cd. quota di riserva) che devono essere obbligatoriamente assunti da parte del datore di lavoro pubblico.

In virtù del richiamo contenuto nell'art. 88 del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000) alla normativa in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dunque anche all'art. 35, comma 2, del Testo Unico sul Pubblico Impiego (D.lgs. n. 165/2001), gli enti locali sono tenuti ad osservare le modalità ivi indicate attraverso le quali avvengono le assunzioni obbligatorie (chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento, previa verifica della compatibilità delle invalidità con le mansioni da espletare).

Il legislatore del 1999 ha inteso tutelare le categorie protette al punto da prevedere sanzioni penali, amministrative, e disciplinari per le inadempienze delle pubbliche amministrazioni alle disposizioni previste dalla detta normativa, in particolare per la mancata copertura della quota d'obbligo riservata alle categorie protette (Capo V della L. 68/1999).

La magistratura contabile si è occupata in più occasioni della problematica oggi posta all'attenzione della Sezione, analizzando la natura e la *ratio* della normativa in materia di diritto al lavoro dei disabili di cui alla legge n. 68/1999, e rilevando come *"il rango costituzionale dei valori tutelati conferisca a tale legislazione - intesa alla tutela delle fasce deboli della popolazione - una connotazione di specialità; tale natura di ius singulare si declina, tra l'altro, nella previsione dell'obbligatorietà, da parte delle amministrazioni pubbliche, di procedere all'assunzione, nell'ambito della rispettiva quota di riserva, di soggetti disabili, peraltro con modalità diverse dalla normale forma dell'accesso concorsuale. Tale obbligatorietà risulta, per così dire, rinforzata da una previsione sanzionatoria di ampio spettro e, quindi, di immediata incisività"* (Corte dei Conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 36 del 10.12.2008 e Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 168/2012).

Tutto ciò premesso occorre evidenziare che nel caso di specie il Comune si interroga genericamente sulla possibilità che l'assunzione obbligatoria avvenga "in deroga ai limiti normativamente previsti in caso di nuove assunzioni", senza ulteriori specificazioni.

Nella materia che ci occupa è dunque importante precisare che i vari limiti e divieti in capo alle pubbliche amministrazioni relativi alle nuove assunzioni sono stati previsti in misura crescente dalla più recente legislazione allo scopo di ridurre la spesa del personale.

In particolare gli interventi normativi hanno introdotto varie misure restrittive della spesa del personale, quali il divieto di assunzioni a seguito dell'inosservanza degli obiettivi finanziari posti dal Patto di stabilità interno, il divieto di assunzioni nel caso in cui l'incidenza della spesa del personale sia superiore al 50% della spesa corrente, oltreché il limite di assunzione entro il 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, commi 4 e 7 del D.L. 112/2008, convertito dalla Legge n. 133/2008) (per una rassegna sui vincoli di spesa ed assunzionali si legga in dettaglio la deliberazione n.

12/SEZAUT/2012/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, oltreché Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia n. 417/2012).

Il problema si sposta dunque sul piano dei rapporti tra la legislazione speciale in materia di assunzioni obbligatorie di "categorie protette" di lavoratori (di cui al ridetto art. 3, comma 1, della legge n. 68/1999) e le recenti norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, che si traducono in limiti e/o divieti di assunzione per gli enti locali.

La giurisprudenza contabile si è occupata in varie occasioni della questione pervenendo sostanzialmente alla considerazione che *"..la legislazione speciale in materia di assunzioni di categorie protette di lavoratori (art. 3, comma 1, della legge 12 marzo 1999 n. 68) non entra in antinomia con i divieti di assunzioni variamente previsti dall'ordinamento, costituendo essa ius singulare: tale normativa prevale su quelle che hanno posto vincoli e divieti di assunzione, per una singolarità che le deriva dall'essere espressione della tutela di diritti costituzionalmente rilevanti.."*.

Il principio della prevalenza per materia della legislazione che prevede l'assunzione obbligatoria di soggetti appartenenti alle "categorie protette" è stato costantemente affermato dalla giurisprudenza e confermato anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, che, con le linee guida approvate ai fini del controllo di cui all'art. 1, commi 166 e seg. della Legge Finanziaria 2006 ha escluso le spese per le categorie protette dal calcolo delle spese di personale, nei limiti della copertura della quota d'obbligo, ai fini della verifica dei limiti di cui all'art. 1, comma 557 e comma 562 della legge n. 296/2006 (Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008 e n. 49/2011/SSRR/PAR del 1° luglio 2011, Sezione Regionale di controllo per la Basilicata n. 95/2011/PAR, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia n. 168/2012/PAR, n. 417/2012/PAR e n. 926/2010/PAR, Sezione Regionale di controllo per il Molise n. 136/2012/PAR, Sezione Regionale di controllo per il Veneto n. 143/2013/PAR, ecc.).

Va precisato però che il richiamato principio ha subito dei temperamenti nella considerazione che la detta legislazione speciale *"..non è incompatibile con i divieti di assunzione variamente previsti dall'ordinamento, dovendosi valutare la ratio sottesa a ciascuna norma limitativa.."*, (ad esempio il divieto per le province di assunzioni nelle more del processo di riduzione delle medesime, stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, è stato ritenuto applicabile anche alle categorie protette, in considerazione della ratio della norma di cui all'art. 16, comma 9, del D.L. n. 95/2012, convertito dalla L. 135/2012 (Sezione regionale di controllo per la Lombardia 417/2012, e per la Toscana n. 453/2012).

In quest'ottica si è ulteriormente precisato come *"..la necessità di adempiere alle assunzioni obbligatorie non possa costituire l'occasione, se non addirittura lo strumento, per la violazione di norme cogenti emanate anch'esse in attuazione dei principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica e del buon andamento sotto il particolare profilo della tutela degli equilibri di bilancio.."* (fattispecie relativa al computo all'interno della spesa del personale –che nel suo complesso non può superare il limite del 50% sul totale delle spese correnti, ex art. 76, comma7, del D.L. 112/2008 convertito dalla legge 133/2008 - delle spese relative alle assunzioni delle categorie protette, Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Molise n. 136/2012 e n. 82/2011).

Ne deriva che l'obbligo di assunzione di personale rientrante nelle categorie protette non esime l'Ente dall' adottare, attraverso una corretta programmazione del fabbisogno del personale, tutte le misure idonee ad adempiere al rispetto dell'ulteriore disciplina pubblicistica in materia di spesa di personale.

Si è precisato che *"..una corretta programmazione del fabbisogno del personale, d'altra parte consente ed anzi impone di adottare tutte le misure per poter adempiere agli obblighi relativi alle categorie protette nel contemporaneo rispetto dell'ulteriore disciplina pubblicistica sulla spesa del personale.."* (cfr. Molise n. 136/2012/PAR, appena richiamata).

E ciò in osservanza di quanto prevede l'art.91 del T.U.E.L. per cui: *"..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"*.

E' stato meglio chiarito che *"..Il punto di equilibrio richiesto può essere cercato, ex ante, attribuendo oggi particolare rilievo alla capacità dell'ente locale di perseguire, da un lato, l'obiettivo di contenimento del bilancio – per cui è richiesto di effettuare il piano di assunzioni... e dall'altro, di sapere calibrare la quantità di personale necessario per le esigenze in concreto emergenti, nell'ottica di una riduzione programmata delle spese di settore. A tal fine, particolare pregio assume un'attenta programmazione del fabbisogno di personale, nella quale rientrano a tutti gli effetti le categorie di lavoratori ricomprese nella legge 68/1999."*

Va da ultimo chiarito che la mancata adozione di una programmazione triennale del fabbisogno di personale, così come indicata dall'art. 6 del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, impedisce all'ente di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette, come stabilito dall'ultimo comma della citata norma.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

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

Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2013.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi

f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 19 dicembre 2013

il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio