

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

Nella camera di consiglio del 24 settembre 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ruffano (LE) trasmessa con prot. n. 9840 del 15 luglio 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 16 luglio 2015 prot. 0002397-16/07/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 65/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 24 settembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ruffano chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di utilizzo dei risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni del personale rientrante nelle categorie protette, ma fuori dalla quota d'obbligo di cui all'art. 3 l. 68/1999.

In particolare, il Sindaco espone che:

- 1) l'Ente, alla data di entrata in vigore della l. 68/1999, aveva nei propri ruoli n. 8 dipendenti ascrivibili alle categorie protette, assunti ai sensi delle norme sul collocamento obbligatorio precedenti alla legge n. 68 e mantenuti in servizio anche se in numero superiore alle unità da occupare in base alle quote stabilite dalla suddetta legge (art 18 l. 68/1999);
- 2) con decorrenze 1/01/2007, 1/07/2008, 1/06/2013 e 1/06/2015 sono intervenute n. 4 cessazioni di personale appartenente alle unità di cui alla legge 68/1999 (categorie protette) per collocamento a riposo e, comunque, la quota d'obbligo stabilita dal Comune di Ruffano in base al disposto dell'art 3 l. 68/1999 è tuttora rispettata;
- 3) nel calcolo per la verifica dei limiti alle assunzioni in relazione alle disposizioni delle leggi finanziarie succedutesi negli anni, le spese per il personale in servizio appartenente alle categorie protette sono state escluse dal computo delle spese del personale, come stabilito dalla circolare n. 9 del 17/02/2006 della Ragioneria Generale dello Stato;
- 4) conseguentemente, il limite di spesa ai sensi dell'art 1 comma 557 quater della l. 296/2006, ovvero la media di quanto speso negli anni 2011, 2012 e 2013, calcolato nell'anno 2014, risulta al netto delle spese per le categorie protette;

- 5) il calcolo del limite di spesa effettuato escludendo interamente le spese per tutte le unità appartenenti alle categorie protette, anche quelle eccedenti la quota d'obbligo, determina l'impossibilità di reintegrare le cessazioni intervenute negli anni e, quindi, un'eccessiva riduzione degli organici, già al di sotto del fabbisogno necessario ad assicurare il regolare svolgimento dell'attività dell'Ente.

Premesso quanto sopra, il Sindaco, dopo aver richiamato le disposizioni in materia di spesa del personale (art 3 comma 5 e 5 quater d.l. 90/2014 conv. dalla l. 114/2014, art 1 comma 557 quater l. 296/2006, art 1 comma 424 l. 190/2014), formula i seguenti quesiti:

- a) *“se questo Ente, ai fini del calcolo del limite di spesa di cui al comma 557 quater della l. 296/2000, possa adeguare i valori precedentemente considerati, detraendo le sole spese per il personale delle categorie protette rientrate nella quota d'obbligo, in considerazione che il calcolo comunque avviene sulla base di componenti omogenee”;*
- b) *“se, conseguentemente, i risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni del personale rientrate nelle categorie protette, ma fuori dalla quota d'obbligo, possano essere utilizzati per nuove assunzioni, nei limiti di cui alle norme vigenti”.*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ruffano, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *“contabilità pubblica”*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *“contabilità pubblica”* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che

disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Ruffano rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il quesito formulato dall'Ente inerisce alla possibilità di utilizzare i risparmi di spesa derivanti dalla cessazione 4 unità appartenenti alle categorie protette, assunti ai sensi delle norme sul collocamento obbligatorio antecedenti alla legge n. 68/1999 e mantenuti in servizio in numero superiore alle unità da occupare in base alle quote stabilite dall'art. 3 l. 68/1999.

I rapporti tra la disciplina relativa alle assunzioni obbligatorie delle categorie protette e le disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale sono stati oggetto di numerose pronunce delle Sezioni regionali di questa Corte, le quali hanno costantemente affermato il principio 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. Sezione controllo Sicilia n. n.40/2014/PAR, 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).

Precipitato di tale impostazione è che le spese sostenute per l'assunzione di soggetti rientranti nelle categorie protette vanno escluse dall'ammontare della spesa per il personale, trattandosi di spese non comprimibili ed a condizione che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva (cfr. Sezione controllo Sicilia deliberazione n. 40/PAR/2014, Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 15/PAR/2013, Sezione controllo Umbria, deliberazione n. 136/PAR/2013)

L'esclusione delle spese per le categorie protette dal computo 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, è stata confermata nelle diverse linee guida approvate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, ai fini del controllo di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge finanziaria per il 2006 (cfr. Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.11/AUT/2014/INPR)

Sul piano normativo, il legislatore del d.l. 90/2014 convertito con modificazioni dalla l. 114/2014, dopo aver introdotto una nuova disciplina in materia di spesa del personale (art 3 comma 5) ed aver previsto (art 3 comma 5 bis) che gli enti locali sottoposti al patto di stabilità *"assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"* (da intendersi come spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali: Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/2014/QMIG), ha sancito espressamente che l'esclusione dai limiti delle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo (art 3 comma 6).

Tale previsione risulta coerente con il disposto dell'art 7 comma 6 d.l. 101/2013 conv. dalla l. 125/2013 a mente del quale *"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"*.

Le assunzioni nell'ambito delle quote d'obbligo sono state, inoltre, escluse dai divieti per mancato rispetto del patto di stabilità, *"con riferimento alla quota imposta dalla legislazione in materia di assunzioni di lavoratori rientranti nelle categorie protette ai sensi della legge n.68/1999. Resta fermo che tali assunzioni debbano avvenire nei limiti delle quote di riserva di cui all'art. 3, comma 1, legge n.68/1999"*. (cfr., *ex multis*, Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 61/PAR/2014).

Più recentemente e con riferimento ai limiti delle facoltà assunzionali degli enti, introdotti al fine di favorire la ricollocazione del personale soprannumerario delle province dall'art. 1, comma 424, l. 190/2014, la circolare ministeriale n. 1/2015 ha precisato che *"per quanto riguarda le categorie protette, resta fermo l'obbligo di copertura della quota di riserva"*.

La deroga ai limiti suddetti, tuttavia, non opera indiscriminatamente in quanto 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 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 anche Sezione Molise del. n. 136/2012/PAR). Del resto 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"*. (Sezione

controllo Piemonte deliberazione n. 15/PAR/2013, Sezione controllo Umbria, deliberazione n. 136/PAR/2013).

Dal panorama normativo e giurisprudenziale sopra delineato emerge chiaramente che la disciplina particolare dettata in materia di categorie protette trova la propria *ratio* nell'incomprimibilità e nell'indisponibilità di tale voce di spesa per l'Ente locale: di qui l'esclusione dal computo delle spese del personale, da un lato, e dalla soggezione ai limiti e divieti di assunzione, dall'altro.

Stante la *ratio* sopra indicata, è chiaro che la peculiarità di disciplina per le categorie protette è perimetrata dal correlativo obbligo gravante in capo all'Ente datore di lavoro, nel senso che la prima ha la medesima estensione del secondo, sicché l'esclusione dal computo della spesa afferisce alle categorie protette rientranti nella quota d'obbligo prevista dalla l. 68/1999 (art 3).

La risposta al quesito prospettato, quindi, è variabile dipendente dalla sussistenza o meno di un analogo obbligo in capo al datore di lavoro pubblico in relazione ai lavoratori assunti ai sensi delle norme sul collocamento obbligatorio antecedenti alla legge n. 68 (l. 2 aprile 1968 n. 482).

Sotto tale profilo, l'art 18 l. 68/1999 sancisce espressamente che *"i soggetti già assunti ai sensi delle norme sul collocamento obbligatorio sono mantenuti in servizio anche se superano il numero di unità da occupare in base alle aliquote stabilite dalla presente legge e sono computati ai fini dell'adempimento dell'obbligo stabilito dalla stessa."*

Da tale disposizione si desume che anche in relazione ai lavoratori assunti ante l. 68 è esclusa, sulla base della disciplina transitoria, qualunque possibilità per l'Ente di incidere- comprimendola- sulla relativa spesa, sicché ricorre la medesima *ratio* che determina l'esclusione dal computo della spesa del personale rientrante nelle c.d. quote di riserva, trattandosi di fattispecie analoghe.

L'eventuale cessazione dei predetti avrà l'unico effetto di escludere l'obbligo di assunzione di ulteriori lavoratori appartenenti alle categorie protette, essendo rispettata la quota di riserva, ma non potrà determinare un'espansione della capacità assunzionale dell'Ente.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Ruffano (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 24 settembre 2015

Il Relatore
F.to Carmelina Adesso

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce SCIANNAMEO