



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 settembre 2019

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Solesino (PD), prot. n. 11000 del 6/08/2019, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto con prot. n. 0008322-06/08/2019-SC_VEN_T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 43/2019 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Solesino (PD) ha inviato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito alla corretta applicazione dell'art. 31, comma 26 lett. d), della L. 183/2011 (Legge di stabilità 2012) in base al quale: *“In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: (.....) d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione”*.

L'Ente chiede, in particolare, di conoscere se la disposizione sopra richiamata include il divieto di assunzione di personale appartenente a categorie protette qualora l'Ente abbia l'obbligo di assicurare adeguato numero di personale. In proposito richiama gli orientamenti espressi dalla magistratura contabile (Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti Lombardia, delibera n. 61/2014/PAR; Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, del. n. 49/2011/SSRR/PAR) in cui è stato sostenuto che il divieto di assunzione di personale quale sanzione per il mancato rispetto del patto di stabilità interno non può essere esteso alla quota imposta dal legislatore per le “categorie protette” entro i limiti imposti dall'art. 3, comma 1 della L.68/1999.

DIRITTO

1. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) della richiesta, quali indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, cui si aggiunge la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, quindi, definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, preclude l'esame del merito della richiesta.

2. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque,

dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

3. Analogamente devono ritenersi sussistenti anche i requisiti di ammissibilità oggettiva.

Sul punto si osserva, infatti, che:

a) il richiesto parere verte su questione riconducibile alla nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, quale definita dai richiamati atti di indirizzo in quanto involge la risoluzione di problematiche riguardanti l'applicazione della normativa statale di coordinamento della finanza pubblica in tema di limiti alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali, ed in quanto tale idonea ad incidere su uno dei maggiori aggregati della spesa corrente (spese di personale), con evidenti riflessi sugli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'Ente. Si richiamano in proposito gli orientamenti espressi dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie di questa Corte nei richiamati atti di indirizzo generale, a mente dei quali devono ritenersi ammissibili quesiti attinenti alla materia del personale laddove vengano in rilievo norme disciplinanti l'utilizzo delle risorse pubbliche con finalità di contenimento della spesa pubblica, ai fini degli equilibri di bilancio. Peraltro, la riconducibilità della problematica in esame alla materia della "contabilità pubblica" è confermata dalla copiosa giurisprudenza della Corte dei Conti sull'argomento, di cui si dirà più avanti, dalla quale la Sezione non ha ragione per discostarsi;

b) la questione sottoposta all'odierna valutazione soddisfa, anche, i requisiti della rilevanza generale ed astratta e non implica valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Non si rilevano, allo stato degli atti, commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature.

La richiesta di parere in esame è, quindi, da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3.1. Si evidenzia, inoltre, che sebbene la problematica involga la corretta interpretazione di norme comportanti misure sanzionatorie in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno che, come noto è stato superato dal nuovo vincolo del pareggio di bilancio introdotto dalla L. n. 243/2012, di attuazione dell'art. 81 Cost., deve in specie ravvisarsi l'attualità del quesito e, conseguentemente, la sussistenza dell'interesse alla pronuncia da parte del richiedente. Ciò in quanto questa Sezione, con deliberazione n. 243/2018/PRSP adottata nell'adunanza del 17/07/2018, ha accertato d'ufficio l'avvenuta violazione del patto di stabilità interno per il 2015 da parte del Comune di Solesino. Da tale accertato inadempimento consegue, per l'Ente, l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 31, comma 26 della L. n. 183/2011 (legge di stabilità 2012).

Con specifico riferimento al profilo temporale di applicazione delle sanzioni, l'art. 31,

comma 28, della richiamata legge dispone che agli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, le sanzioni (elencate al comma 26) si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto. In specie l'inadempimento sebbene relativo all'esercizio 2015, è stato accertato nel 2018 di talché le sanzioni trovano applicazione nell'esercizio 2019.

4. Prima di entrare nel merito della questione all'esame occorre, poi, in via preliminare, precisare che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, la Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo nei processi decisionali degli enti. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. Diversamente opinando, l'esercizio della funzione verrebbe a condizionare quell'attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (in termini: Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/AUT/2006). Ne discende che l'esame dei quesiti sottoposti alla Sezione può avvenire solo in via generale ed astratta, alla luce dei principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame e della loro corretta interpretazione, rientrando nella sfera di discrezionalità dell'ente la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia.

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato, infatti, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge. È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di co-gestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile di cui si è già detto.

Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*.

5. Nel merito, quanto alla richiesta del Sindaco di Solesino, rileva l'art. 7, comma 6, del D.L. n. 101/2013 (*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*), convertito con L. n. 125/2013, che prevede l'obbligo per le amministrazioni di rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette secondo dotazione organica e di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, nei limiti numerici consentiti, anche in deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente.

Detta disposizione normativa è volta a rafforzare la tutela dei lavoratori appartenenti alle categorie protette disponendo che: "6. *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. Per i lavoratori delle categorie protette di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, assunti a tempo determinato nel rispetto dell'articolo 7, comma 2, della medesima legge n. 68 del 1999, si applica l'articolo 5, commi 4-quater e 4-sexies, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, nei limiti della quota d'obbligo”.

Sulla questione prospettata si sono già espresse altre Sezioni regionali di controllo (Puglia, delibera n. 13/2014; Piemonte, delibera n.64/2018/PAR; Lombardia, delibera n. 61/2014/PAR; SSRR Sicilia, del. n. 49/2011) affermando 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 a condizione, tuttavia, che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva.

Si richiama, in particolare, l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la delibera n. 13/2014/PAR laddove si afferma che: *”... omissis... 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. 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 incomprimibili, 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”.

Tale orientamento ha trovato conferma, ancorchè indirettamente, anche in sede nomofilattica.

La Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 25/2013/QMIG e n. 22/2017/QMIG) infatti, pronunciandosi su questione di massima incentrate sulla permanenza o meno del divieto assunzionale (anche di personale appartenente a categorie protette) imposto alle province delle regioni a statuto ordinario dall’art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 alle lettere c), d) e), f) e sugli effetti della riduzione della dotazione organica di tali enti e della ricollocazione del personale soprannumerario (ai sensi dell’art. 1, commi 421- 428, l. n. 190/2014), ha ricordato come l’ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto, non sia applicabile alle categorie protette e che, pertanto, la ritenuta non estensibilità delle considerazioni - a fondamento della prevalenza per materia della legislazione che prevede l’assunzione obbligatoria di soggetti appartenenti alle “categorie protette”- alla *“norma che vieta alle province di effettuare assunzioni a tempo indeterminato nelle more del processo di riduzione/razionalizzazione delle medesima...”* sia dettato solo ed esclusivamente dalla particolare situazione ordinamentale delle stesse nell’ambito del progetto di riordino delle medesime: in altri termini, a causa della possibile (allora) *“soppressione dell’ente datore di lavoro”* stante che, in specie, *“il divieto non è inquadrabile nell’ambito dell’ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto (ritenuto non applicabile alle categorie protette), bensì è da intendere quale limitazione dettata in previsione della razionalizzazione e riduzione delle province.”*

In seguito, la Sezione di controllo per la Puglia, con la delibera n. 131/2018, si è nuovamente pronunciata in senso conforme alla prevalenza degli obblighi assunzionali delle categorie protette sostenendo che *“La giurisprudenza contabile ha costantemente affermato il principio secondo il quale “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”. 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. In altri termini, i limiti assunzionali non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ma questo vale soltanto, per effetto dell’art.3, comma 6, del decreto legge n.90/2014, convertito in legge n.114/2014, ai fini della copertura delle quote d’obbligo (ex plurimis, Sez. controllo Piemonte n.64/2018/PAR). Occorre aggiungere che l’art.7, comma 6, del decreto legge*

n.101/2013, convertito in legge n.125/2013 prevede, per le assunzioni obbligatorie delle categorie protette, una espressa deroga ai divieti di nuove assunzioni anche nel caso di soprannumerarietà.”

Si ritiene che allo stato della normativa non ci siano motivi per discostarsi dal consolidato orientamento già espresso dalla Corte e ben noto al Sindaco richiedente.

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, la Sezione rende il parere ritenendo, conclusivamente, che le norme vincolistiche in materia di spesa del personale non si applicano alle c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette nel rispetto, comunque, dei limiti della copertura della c.d. quota d'obbligo.

In altri termini, la deroga alla norma vincolistica, vale solo ai fini della copertura delle quote d'obbligo.

6. In conclusione, questa Sezione rende il parere nei termini sopra esposti, evidenziando che entro il sopra delineato quadro complessivo l'Amministrazione comunale dovrà pertanto procedere ad effettuare le valutazioni discrezionali di propria, esclusiva, spettanza quale ente esponenziale della collettività insediata sul territorio.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – rende il parere formulato dal Sindaco del Comune di Solesino (PD) nei termini sopra precisati.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Solesino (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE

F.to Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

F.to Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 23 ottobre 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini