

**Deliberazione 25/11/2011, n. 95 - Corte dei Conti - Sez. controllo Basilicata**  
**Divieto, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale risulti pari o superiore al 40% delle**  
**spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia**  
**contrattuale - Esclusione delle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ai sensi**  
**della legge n. 68/1999, nei limiti del completamento della quota d'obbligo**

--- § ---

Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione 25 novembre 2011, n. 95  
(Parere n. 21/2011)

**PREMESSO**

- che con la succitata nota dell'11 novembre 2011 è stato esposto quanto segue:

"Il Comune di Maschito ha attivato nei decorsi anni i Tirocini Formativi presso la P.A. promossi dalla Regione Basilicata per inserimento lavorativo di persone diversamente abili per la durata di 24 mesi.

Successivamente in attuazione dell'art.47 della LR. n. 20/2008 la Regione Basilicata ha inteso offrire alla P.A. la possibilità di realizzare, con il contributo finanziario della Regione, progetti finalizzati a consentire la prosecuzione del rapporto attraverso la stipula di un contratto a tempo determinato della durata massima di 36 mesi.

Questo Comune ha attivato tale forma di esito occupazionale a tempo determinato predisponendo appositi progetti speciali per i lavoratori con disabilità che avevano già svolto il tirocinio formativo.

Alla scadenza dei 36 mesi un lavoratore attualmente in servizio con contratto a tempo determinato con scadenza al 28.12.2011 aspira alla immissione nell'organico dell'Ente pubblico con contratto a tempo indeterminato".

Ciò precisato, dopo aver considerato che "...la vigente normativa finanziaria impone divieti e limiti alle assunzioni di personale, in particolare il divieto assoluto posto dall'art. 14 c.9 della legge n.122/2010 per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale..." il Sindaco ha chiesto il parere di questa Corte "...circa la possibilità di esclusione del divieto assoluto sopra specificato, per le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ex L. 68/1999". La citata nota ha inoltre chiesto, in caso di positivo riscontro, "... di specificare se tale deroga sia consentita anche in Enti non soggetti all'obbligo di assunzione di lavoratori disabili di cui alla legge 68/1999 secondo le misure stabilite dall'art. 3 della legge stessa (es: Enti che occupano meno di 15 dipendenti)";

**CONSIDERATO**

- che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- che, a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- che la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

**RITENUTO**

- che nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;

- che, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

- che, sotto il profilo oggettivo, possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei

bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

E' stato, peraltro, chiarito (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) che "ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

Più di recente la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, depositata il 17 novembre 2010, ha rilevato che "la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

In una visione dinamica dell'accezione "contabilità pubblica", quale quella sopra riportata, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, ulteriori materie, che sarebbero altrimenti estranee, possono anche essere attratte nell'orbita dell'attività consultiva per "effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica";

- che la funzione consultiva non debba svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o dinanzi ad altro giudice;

- che ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva, traducendosi diversamente la richiesta in una istanza diretta a sottoporre l'atto formalmente già adottato ad un controllo di legittimità per casi non previsti;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo dal Sindaco. Sotto il profilo oggettivo si rileva che questa Sezione regionale di controllo, al fine di tutelare l'autonomia decisionale dell'amministrazione e la necessaria posizione di neutralità ed indipendenza della Corte dei conti, non può esprimersi relativamente a specifiche questioni la cui soluzione si prospetti prodromica all'adozione di concreti fatti gestionali, relativamente alla quale ogni necessaria valutazione spetta ai competenti organi comunali;

RITENUTO, per tali ragioni, di poter esprimere il proprio parere in merito limitatamente ai principi generali che interessano le questioni prospettate ribadendo, comunque, come già chiarito da questo Collegio in sue precedenti deliberazioni, che la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti nella costruzione del bilancio dell'ente e nella gestione contabile ed amministrativa spetta unicamente

all'Amministrazione interessata la quale, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni nell'ambito della sua autonomia;  
tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

\* \* \* \* \*

L'art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. in L. n. 133/2008), nel testo successivo alla modifica apportata dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. in L. n. 122/2010), prevede il divieto, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale risulti pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

È stato chiarito che la disciplina recata dalla novella di cui all'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, mentre non si applica agli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno per ciò che concerne il peculiare vincolo assunzionale costituito dal 20% dell'importo della spesa di personale relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente (essendo i predetti enti destinatari della specifica disciplina di cui all'art. 1, comma 562, della legge 296/2006), si applica con riferimento al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 3/CONTR/2011 del 25 gennaio 2011).

L'applicabilità agli enti minori di tale ultimo vincolo è stato successivamente ribadito dalla deliberazione n. 20/CONTR/2011 del 4 aprile 2011 delle Sezioni Riunite, nella quale è stato evidenziato che «L'art. 76, comma 7, del DL n. 112 del 2008 (nel testo sostituito ed integrato dall'art. 14, comma 9, del DL n. 78/2010 e dall'art. 1 della legge di stabilità per il 2011) pone poi a carico di tutti gli enti - siano essi sottoposti o meno alle regole del patto di stabilità - nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti, il divieto a decorrere dal 1° gennaio 2011 di procedere ad assunzioni di personale "a qualsiasi titolo" e con "qualsivoglia tipologia contrattuale"».

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella deliberazione n. 27/CONTR/11, depositata il 12 maggio 2011, relativamente al rispetto del predetto limite del 40%, hanno precisato 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". La predetta deliberazione ha, poi, precisato che la modifica introdotta dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, che ha portato la percentuale da considerare dal 50% al 40%, ha effetti dal 1° gennaio 2011 e che il parametro deve essere verificato facendo riferimento al dato degli impegni da trarre dal rendiconto approvato dell'esercizio precedente ovvero, in attesa della sua approvazione, da "... documenti che hanno un minore crisma di ufficialità quali lo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta".

Quanto all'estensione del divieto di assunzione scaturente dal superamento del predetto limite del 40%, la norma risulta formulata in maniera da ricomprendere l'instaurazione di qualsiasi titolo e qualsivoglia tipologia contrattuale di prestazioni lavorative.

Sembra, però, che debbano ritenersi escluse dal predetto divieto le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ai sensi della legge n. 68/1999, nei limiti, tuttavia, del completamento della quota d'obbligo. Ciò anche in considerazione dell'obbligatorietà del rispetto delle predette disposizioni, il cui inadempimento comporta le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste all'art. 15 della stessa legge.

Precedenti deliberazioni di Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti hanno, peraltro, a vario titolo esaminato la disciplina giuridica dei rapporti lavorativi relativi a categorie protette, escludendo la sussistenza di condizioni di esonero dalla normativa generale nel caso in cui manchino obblighi di assunzione.

Con riferimento ad un quesito relativo alle voci di personale da computare ai fini di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha evidenziato che "Per quanto attiene alle spese riferite a dipendenti appartenenti a categorie protette, le stesse vanno escluse (come già disposto dalla circolare 9/2006), in quanto ... trattasi di spesa non comprimibile, purché sia stata assunta relativamente a personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva".

La Sezione regionale di controllo per il Lazio (deliberazione n. 9/2009/PAR del 27 gennaio 2009), esaminando un quesito riguardante la trasformazione da part-time a tempo pieno di un rapporto lavorativo riguardante categorie protette, dopo aver rilevato che l'ente richiedente, occupando meno di 15 dipendenti, non rientrava, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, legge 12 marzo 1999, n. 68, tra i soggetti obbligati ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette, ha rilevato quanto segue: "La circostanza che la trasformazione del rapporto riguarda un dipendente assunto dall'Amministrazione sulla base di una scelta discrezionale e senza adempiere ad alcun obbligo tra quelli previsti dalle norme che tutelano le categorie protette, sottopone l'ente ai limiti e agli obblighi imposti dalle norme di carattere

generale, le quali possono venire eventualmente derogate solo in presenza di altro obbligo imposto da altra norma, di pari o superiore grado".

Anche il Dipartimento della Funzione pubblica-U.P.P.A, nella circolare n. 6/2009, con riferimento all'ambito del divieto di assunzione previsto dall'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009, ha specificato di ritenere escluse "... dal divieto le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo. Trattasi di una categoria meritevole di tutela in quanto rientrante tra le fasce deboli della popolazione che rimane normalmente esclusa dai blocchi e dai vincoli assunzionali, attesa l'esigenza di assicurare in maniera permanente l'inclusione al lavoro dei soggetti beneficiari della normativa di riferimento. Si ricorda che la mancata copertura della quota d'obbligo riservata alle categorie protette è espressamente sanzionata sul piano penale, amministrativo e disciplinare secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68".

È necessario, però, a questo punto evidenziare che le pubbliche amministrazioni dovrebbero porre in essere tutte le necessarie misure programmatiche per trovarsi in condizione di poter adempiere agli obblighi relativi alle categorie protette nel contemporaneo rispetto della rimanente disciplina pubblicistica sulla spesa di personale.

L'art. 91 del TUEL, infatti, stabilisce espressamente che "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 di personale".

#### **P.Q.M.**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Maschito (PZ) con nota prot. n. 2940 dell'11 novembre 2011;

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente, al Presidente della Corte dei conti ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 25 novembre 2011.