

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
nell' adunanza dell'11 novembre 2010
Del/Par.n. 197 /2010

Composta dai seguenti magistrati:

Pres. Sez. Mario G. C. Sancetta Presidente

Cons. Raffaele Del Grosso

Cons. Silvano Di Salvo

Cons. Tommaso Viciglione

Cons. Corradino Corrado

Cons. Francesco Uccello

1° Ref. Laura Cafasso relatore

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 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 e integrazioni;

Visto il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Vista la deliberazione assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la deliberazione n. 5/AUT/2006 assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 17 febbraio 2006;

Vista la deliberazione n. 8/AUT/2008 assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 12 maggio – 4 luglio 2008;

Vista la deliberazione n. 9/AUT/2009 assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 112;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n. 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota del 22 luglio 2010 prot. n. 430/SGRU, con la quale il Sindaco del Comune di Marcianise (Ce) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 61/2010, con la quale la questione relativa alla richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Primo Referendario dott.ssa Laura Cafasso

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Marcianise (Caserta) ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine all'eventualità di assumere cinque lavoratori disabili, atteso che, in esito alla procedura disciplinata dall'art. 40, comma 4, della legge 6 agosto 2008, n. 133, l'Ufficio provinciale del lavoro di Caserta ha comunicato all'amministrazione comunale di ottemperare a quanto disposto dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 e, quindi, di provvedere alla suddetta assunzione per coprire la quota di riserva prevista dall'art. 3, comma 1, lett. a) della legge.

Al fine di rappresentare la situazione finanziaria dell'ente, il Sindaco ha fornito i seguenti chiarimenti: 1) il comune non ha effettuato la rideterminazione della dotazione organica di cui all'art. 6, del D. L.vo 30 marzo 2001, n. 165, per la quale, al momento, sta predisponendo la relativa procedura; 2) non versa nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'art. 242 del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.; 3) non ha rispettato il patto di stabilità interno nel 2009.

CONSIDERATO in DIRITTO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio senz'altro ricevibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal sindaco del Comune di Marcianise, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione comunale legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del d. l.vo 18 agosto 2000, n. 267.

In ordine all'ammissibilità dei quesiti posti sotto il profilo oggettivo, ossia della pertinenza alla materia della contabilità pubblica, come previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, analizzando il contenuto del quesito prospettato dal Comune, il Collegio constata che lo stesso, pur involgendo problematiche riguardanti l'assunzione di personale, attiene comunque alla materia della contabilità pubblica, atteso che concerne, essenzialmente, la specifica disciplina che

limita l'attività contrattuale dell'Ente, circoscrivendone i casi ed i presupposti giustificativi, in ragione di esigenze di contenimento della spesa.

Deve tuttavia ribadirsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, la funzione consultiva può riguardare soltanto questioni di carattere generale ed astratto, in quanto l'eventuale riferimento a singoli atti gestionali finirebbe col tradursi, di fatto, in una indebita ingerenza della Corte in funzioni di amministrazione attiva del Comune. Tale coinvolgimento nei processi decisionali dell'Ente contrasterebbe con le altre funzioni proprie della Corte, contraddistinte da assoluta indipendenza e terzietà.

Ciò premesso, si ritiene possa darsi ingresso alla valutazione nel merito del quesito posto dal Sindaco del Comune di Marcianise.

Come è noto, gli enti locali soggetti al rispetto del patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 1, comma 557, legge 23 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 3, comma 120 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, sono tenuti ad assicurare la riduzione delle spese per il personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale. A tale disposizione è consentito derogare solo quando, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità, ricorrano cumulativamente le tre condizioni stabilite dal citato art. 3, comma 120 (rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, volume complessivo della spesa di personale non superiore al parametro stabilito per gli enti strutturalmente deficitari, e rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto).

Di seguito, l'art. 76 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, ha imposto la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al totale delle spese correnti, operando prioritariamente sulle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa e sancendo, nel contempo, il divieto assoluto per tutti gli enti, sia quelli soggetti che quelli non soggetti al patto di stabilità, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Più di recente, l'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha riscritto le disposizioni introdotte dal comma 7 del menzionato articolo 76 del D.L. n. 112/2008, abbassando la percentuale di cui sopra al 40% e ponendo, a decorrere dal 1° gennaio 2011, una restrizione sulle assunzioni a carico di tutti i restanti enti, sottoposti e non al patto, che potranno procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Per ciò che riguarda, in particolare, gli enti sottoposti alla disciplina pattizia, il comma 4 dell'art. 76, non abrogato dalla legge 122/10, prevede la sanzione del divieto di effettuare

assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non hanno rispettato il patto nell'esercizio precedente. Tale sanzione è stata applicata da subito, quindi dal giugno 2008, alle amministrazioni locali che nel 2007 non hanno rispettato il patto di stabilità. La prescrizione, pertanto, si applica alle assunzioni a tempo indeterminato, ivi comprese le stabilizzazioni del personale precario, come a quelle a tempo determinato, ai contratti di formazione e lavoro, di somministrazione, alle collaborazioni coordinate e continuative e, per la prima volta, è stata estesa anche ai contratti di servizio con soggetti privati, se gli stessi costituiscono una forma di aggiramento del vincolo.

In proposito, occorre tenere conto che la sanzione del divieto di assunzioni è intesa a corroborare l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno e, quindi, dello scrupoloso utilizzo delle risorse finanziarie.

Tanto premesso, la richiesta di parere concerne l'eventualità di assumere, nell'esercizio in corso, il personale di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 ("Norme per il diritto al lavoro dei disabili"), alla quale fa espresso riferimento l'art. 91 del d.lvo 18 agosto 2000, 267, in assenza del rispetto del patto di stabilità interno nel 2009 e della programmazione triennale del fabbisogno di personale, pur trattandosi di ente locale non rientrante nella casistica di cui all'art. 242 del T.U.E.L..

Preliminarmente, la disciplina introdotta dalla predetta legge si ispira al principio del c.d. inserimento mirato, in base al quale il soggetto disabile deve essere collocato a seguito di un preventivo esame relativo alle effettive minorazioni e capacità, al fine di individuare il tipo di professionalità più adatta alle sue condizioni. Ed è proprio in considerazione dell'importanza di tale principio che la Cassazione ha ritenuto non ravvisabile un giustificato motivo di recesso da parte del datore di lavoro per effetto della sopravvenuta ineseguibilità dell'attività originariamente assegnata, nelle ipotesi in cui possa adibirsi il dipendente ad una diversa attività, afferente, eventualmente, anche a mansioni inferiori ove non siano attribuibili mansioni di pari livello (Cass., Sez. Un. 17.8.1998, n. 7755; Cass. Sez. Lav., 19.4.2003, n. 6378).

Ai fini dell'inserimento dei lavoratori disabili, l'art. 3 precisa che, sia il datore di lavoro pubblico che il datore di lavoro privato, hanno l'obbligo di assumere un solo lavoratore per strutture con un numero di dipendenti complessivo compreso tra 15 e 35 unità; due lavoratori per un numero di dipendenti compreso tra 36 e 50 unità; il 7% dei lavoratori complessivamente occupati, qualora il numero di dipendenti sia superiore a 50. L'art. 4, poi, fornisce indicazioni circa la base di computo necessaria per la determinazione del numero di disabili e degli altri soggetti da assumere: rispetto alla dotazione organica non dovranno costituire base di computo i dipendenti assunti obbligatoriamente in qualità di categorie protette, i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata non superiore a nove mesi, i soci di cooperative di produzione e lavoro, i dirigenti. Ancora, nella quota d'obbligo sono conteggiati anche i dipendenti che dopo

l'assunzione siano divenuti inabili alle proprie mansioni per infortunio o malattia con una percentuale d'invalidità superiore al 60%.

Ciò premesso, nel sistema delineatosi, assume particolare rilievo la capacità dell'ente locale di sapere calibrare, in un'ottica previsionale, la quantità di personale necessario per le esigenze che, in concreto, possono emergere in breve tempo.

Nel contempo, partendo dal presupposto che le norme le quali negli ultimi anni hanno imposto limiti alla spesa di personale incidono sulla componente "discrezionale" ma non su quella vincolata, è compito dell'ente locale impostare il bilancio sin dalla fase previsionale nella prospettiva di perseguire l'obiettivo di contenimento dello stesso, e, di conseguenza, adottare le necessarie iniziative di contenimento della spesa di personale, al fine di rispettare i vincoli posti dalla legislazione finanziaria. Per questa ragione l'ente deve predisporre il proprio piano di assunzioni sulla base dei risultati quantitativi di riduzione delle spese raggiunti al termine dell'anno precedente.

A questi fini, particolare rilievo assume un'attenta programmazione del fabbisogno di personale - nella quale, ai sensi del disposto di cui all'art. 91 sopra citato, rientrano a tutti gli effetti, le categorie di lavoratori ricomprese nella legge 68/1999 - la cui mancanza comporta l'illegittimità dei procedimenti di assunzione, inclusi quelli attinenti al predetto personale, come espressamente disposto dall'art. 6, comma 6, del d.l.vo 165/2001 - il quale, in materia di *"Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche"* recita: *"Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette"*.

E, infatti, un'attenta programmazione del fabbisogno del personale deve essere improntata al principio di riduzione della spesa di settore. In quest'ottica, la disposizione sopra menzionata sottende, come è evidente, il perseguimento di finalità pubbliche, che, nel contemperamento di contrapposti interessi giuridicamente rilevanti, sono ritenute prevalenti dal legislatore.

Pertanto, le limitazioni di ordine gestionale afferenti alle assunzioni e conseguenti alla mancata osservanza del patto di stabilità interno, in quanto strumentali al rispetto del predetto principio e delle connesse finalità, devono essere lette ed applicate alla luce del contesto normativo vigente in materia.

Ne consegue che, se anche, in linea di principio, potrebbero ritenersi non applicabili in caso di sola inosservanza del Patto di stabilità interno e di assunzioni vincolate (quali quelle concernenti la cd. quota di riserva ex art.3, legge 68/99, per le quali si dovrebbe ritenere che l'obbligo di assunzione è finalizzato all'inserimento ed all'integrazione delle persone disabili nel mondo del lavoro e persegue una finalità prevalente sul divieto di assumere), nondimeno le stesse limitazioni afferiscono anche alle predette assunzioni laddove sia violata l'espressa disposizione di legge che

impone alle amministrazioni pubbliche l'adozione del documento di programmazione triennale del fabbisogno del personale.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Marcianise (Ce).

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio dell'11 novembre 2010.

IL RELATORE

f.to Dott.ssa Laura Cafasso

IL PRESIDENTE

f.to Dott. Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 11 novembre 2010

Il Dirigente del Servizio di supporto

f.to Dott. Nicola Francioni

