



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti, con funzioni di Presidente,

CONSIGLIERE: dott. Giovanni Bellarosa,

REFENDARIO: dott.ssa Benedetta Cossu, relatore.

Deliberazione del 26 gennaio 2011.

Motivato avviso avente ad oggetto la possibilità da parte di un ente locale di escludere dalla spesa per il personale gli oneri finanziari derivanti dall'assunzione di un lavoratore disabile.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

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

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 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 di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'articolo 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n.78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 9 febbraio 2010 relativa alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso avanzata dal Sindaco del Comune di Monrupino, con nota prot. n. 4986 dell'1 dicembre 2010, acquisita il 7 dicembre 2010 al n. 4546 del protocollo della Sezione avente ad oggetto la possibilità di escludere dal calcolo delle spese per il personale gli oneri finanziari da sostenere in caso di assunzione di un lavoratore disabile

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3 del 24 gennaio 2011 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta di

motivato avviso formulata dal Comune di Monrupino, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio, è stata individuata la dott.ssa Benedetta Cossu quale magistrato incaricato della relativa istruttoria ed è stato convocato il predetto Collegio per il giorno 26 gennaio 2011 alle ore 15 presso la sede della Sezione per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

CONSIDERATO che, nelle ipotesi di assenza o impedimento del Presidente, le relative funzioni sono attribuite al Consigliere anziano avv. Fabrizio Picotti;

UDITO nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il relatore dott.ssa Benedetta Cossu;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Monrupino (TS) ha rivolto alla Sezione una richiesta di motivato avviso ex art. 33, comma 4, D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 volta a conoscere se gli oneri finanziari derivanti dall'assunzione di un lavoratore disabile possono essere esclusi dal computo della spesa per il personale e se sia possibile inserire la previsione di tale assunzione nel piano delle assunzioni annuali del 2011 e triennale del 2011-2013 come personale appartenente alle categorie protette.

Nella richiesta di motivato avviso il Comune precisa che non sarebbe tenuto all'assunzione obbligatoria del predetto lavoratore ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68 avendo meno di 15 dipendenti e che tra il personale dipendente non figurano lavoratori disabili o appartenenti alle categorie protette.

Quanto alla situazione finanziaria l'Ente rappresenta di non versare nella situazione di ente strutturalmente deficitario di cui all'articolo 242 TUEL, di aver deliberato l'esclusione dal rispetto dei vincoli del patto di stabilità ai sensi dell'articolo 12, comma 5, l.r. 30.12.2009, n. 24, di non avere ricevuto da parte della Sezione

regionale di controllo della Corte dei Conti alcuna specifica pronuncia in tema di mancato rispetto di vincoli per le spese del personale previsti dall'articolo 12, commi 28 e 29, l.r. n. 17/2008.

Espone, infine, che secondo l'interpretazione fornita dalla Ragioneria generale dello Stato, con circolare n. 9/2006, e dalla Corte dei Conti, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/2010 di approvazione delle linee guida per il bilancio di previsione del 2010, le spese sostenute per assumere personale appartenente alle categorie protette andrebbero escluse dal computo della relativa spesa ai fini del rispetto dei limiti imposti dalla normativa in vigore.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte a questa Sezione regionale di controllo, diversamente dalle richieste di parere rivolte alle altre Sezioni regionali di controllo, trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 d. lgs. 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Preliminarmente all'esame del merito, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, verificano l'ammissibilità delle richieste di motivato avviso sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva si osserva che, questa Sezione in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a rivolgere istanze di motivato avviso, ha precisato

che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva espletabile dalla Sezione del Friuli Venezia Giulia è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 che individua le amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione. Tali amministrazioni, per espressa disposizione legislativa, sono costituite dalla regione e dai suoi enti strumentali, dagli enti locali territoriali e loro enti strumentali, dalle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione al profilo dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso deve essere individuato nell'organo di vertice dell'ente che, per il Comune, ai sensi dell'articolo 50, II Comma, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è il Sindaco; la richiesta di parere in esame è, sotto tale profilo ammissibile, in quanto sottoscritta da tale organo.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, circoscrive i pareri che questa Sezione regionale di controllo può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

Nella delibera di questa Sezione n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, che è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez. Pl./2004, nella quale sono stati fissati i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso, è stato precisato che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

La Sezione ritiene inoltre doveroso precisare che l'attività

consultiva dalla stessa esercitabile - pur trovando la sua fonte di disciplina in una disposizione diversa (art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 d. lgs. 15 maggio 2003, n. 125) da quella sulla quale si fonda la funzione consultiva intestata alle altre Sezioni regionali di controllo (articolo 7, comma 8, legge 131/2003) - deve essere svolta in osservanza della disposizione di cui all'articolo 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 e delle cd. pronunce di orientamento generale adottate, a livello centrale, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo.

L'articolo 17, comma 31, d.l. cit. dispone infatti che, nelle materia di coordinamento della finanza pubblica, al fine di garantire un'uniformità di indirizzo da parte della Corte dei Conti, su rimessione del Presidente della Corte medesima, le Sezioni Riunite possono adottare *"pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza"*. *Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite"*.

Tra le pronunce di orientamento generale delle Sezioni Riunite in sede di controllo di recente intervenute si segnala la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010. In tale deliberazione è stata ulteriormente precisata, rispetto alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5 del 17 febbraio 2006, la nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio dell'attività consultiva, nel cui ambito devono essere ricompresi 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".

E' proprio sulla base di tali indicazioni che la Sezione ritiene che la richiesta di motivato avviso in esame rientri nell'ambito della contabilità pubblica in quanto attiene all'interpretazione di disposizioni di legge di fonte regionale (articolo 12, commi 28-31, l.r. 17/2008) che impongono al sistema delle autonomie locali della Regione le regole per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli obblighi comunitari e dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Gli altri requisiti di ammissibilità oggettiva delle richieste di motivato avviso sono stati fissati dalla già citata delibera n. 27/Sez. Pl./2007 e sono costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e di carattere e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o se esistente, agli uffici di controllo interno.

La richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la Sezione potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale che possano essere utilizzati anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Sussiste, infine il requisito della "non pendenza di richiesta di

analogo parere rivolta ad altra autorità o organismo pubblico” non essendo stata proposta la medesima questione interpretativa ad altro organismo o ente pubblico.

La richiesta di parere all’esame è, nei limiti sopra precisati, ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

1. Il quesito posto dal Sindaco di Monrupino è volto a conoscere l’avviso di questa Sezione in relazione a due distinti, seppur connessi, profili inerenti la disciplina dell’assunzione di lavoratori disabili da parte dei datori di lavoro pubblici.

Il primo profilo riguarda la possibilità di escludere dal computo delle spese per il personale gli oneri finanziari a carico dell’ente per l’assunzione di un lavoratore disabile; il secondo riguarda la possibilità di inserire tale previsione nell’ambito del piano annuale e triennale delle assunzioni come personale appartenente alle categorie protette.

2. In relazione al primo profilo oggetto del quesito, la Sezione intende preliminarmente richiamare la disciplina legislativa contenuta nella legge 12.3.1999, n. 68, recante <<*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*>>. Si tratta di una legge che, da un lato, favorisce e tutela il diritto dei predetti lavoratori ad essere assunti da parte dai datori di lavoro pubblici o privati, dall’altro, prevede una serie di agevolazioni contributive per i datori di lavoro.

La legge in esame, dopo aver definito la categoria delle persone disabili che hanno diritto ad ottenere un posto di lavoro (art. 1), individua, in termini percentuali o assoluti, il numero (cd. quote di riserva)¹ di dipendenti appartenenti alla predetta categoria che deve essere assunto in via obbligatoria da parte dei datori di lavoro pubblici o privati (art. 3).

¹ Per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti la quota è del 7%; per i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti la quota (espressa in termini assoluti) è di due lavoratori; per i datori che occupano da 15 a 35 dipendenti la quota è di un lavoratore.

Con specifico riferimento alle assunzioni obbligatorie da parte delle Pubbliche Amministrazioni, l'articolo 35, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prevede le modalità attraverso le quali avvengono le assunzioni obbligatorie (chiamata numerica alle liste di collocamento, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere). Tale disciplina è applicabile anche agli enti locali in virtù dell'articolo 88, comma 1, Tuel che estende al personale degli enti locali le disposizioni del d.lgs n. 165 del 2001.

Ciò premesso la Sezione osserva che dall'interpretazione delle disposizioni sopra richiamate, in particolare da quella contenuta nell'articolo 3 della legge n. 68/1999, deriva che l'obbligo di assumere i lavoratori disabili deve essere contenuto nell'ambito delle cd. quote di riserva che altro non sono che delle quote minime legali. La mancata previsione di quote massime di riserva consente comunque al datore di lavoro - che ha già assolto all'obbligo di assumere le percentuali di lavoratori riservatari, o che non deve assolverlo in quanto occupa meno di 15 dipendenti - di assumere altri soggetti disabili o appartenenti alle categorie protette.

Quanto poi all'ulteriore questione, che costituisce più specificamente oggetto della richiesta di motivato avviso in esame, relativa alla possibilità di escludere dal computo delle spese per il personale gli oneri finanziari che l'ente locale sosterrà per l'assunzione del lavoratore disabile si osserva quanto segue.

La disciplina in tema di vincoli all'assunzione di spese di personale da parte degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia è contenuta nell'articolo 12, commi 25-27, l.r. 17/2008 per gli enti sottoposti al rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, e nel medesimo articolo 12, commi 28-31, l.cit. per gli enti non sottoposti al patto.

Limitandosi all'analisi della disciplina applicabile agli enti locali

non sottoposti al rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno (disciplina applicabile, per espressa previsione del comma 31, anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che abbiano deliberato l'esclusione dai vincoli del patto), si osserva che il legislatore regionale, al comma 28 *bis*, dopo aver stabilito che per spese di personale si intendono quelle dell'intervento 1 della spesa corrente, ha proceduto all'elencazione di alcune categorie di spese che vanno escluse dal predetto computo. Si tratta delle spese connesse a *"nuove assunzioni per adeguamento degli standard organizzativi minimi previsti dalla normativa regionale in materia di ordinamento della polizia locale"* (lett. a), delle spese connesse ad *"assunzioni di lavoratori appartenenti alle categorie protette per le sole quote obbligatorie e di lavoratori socialmente utili"* (lett. b).

Si evince dall'interpretazione letterale della norma che le spese connesse ad assunzioni di lavoratori appartenenti alle categorie protette (nell'ambito delle quali rientrano anche i lavoratori disabili) possono essere escluse dal computo delle spese per il personale "per le sole quote obbligatorie". Argomentando *a contrario* deriva che dalle spese di personale non possono essere sottratti gli oneri finanziari sostenuti per eventuali assunzioni che oltrepassino la quota minima legale. L'esclusione dal computo delle spese per il personale degli oneri finanziari può dunque avvenire unicamente per le assunzioni di lavoratori appartenenti alle categorie protette, nei limiti delle quote di riserva prevista dalla legge. La *ratio* di tale previsione legislativa e la sua conseguente interpretazione deve essere ravvisata nella circostanza che si tratta di spese incompressibili per l'ente pubblico (Sez. controllo Toscana, delib. N. 165/2010/PAR; Sez. controllo Lombardia, delib. N. 811/2009/PAR; Sez. Controllo Veneto, delib. 94/2007/CONS).

3. In relazione al secondo profilo oggetto del quesito -

inserimento della previsione dell'assunzione del lavoratore disabile nel piano di assunzione annuale del 2011 e triennale 2011-2013 - la Sezione osserva che, in virtù dell'obbligo posto dall'articolo 39 della legge 27.12.1997, n. 449, ripreso dall'articolo 91, comma 1, TUEL per gli enti locali², tutte le amministrazioni pubbliche, al fine di poter assumere nuovo personale, ivi compreso quello appartenente alle categorie protette (cfr. articolo 6, comma 6, d.lgs 30.3.2001, n. 165), devono adottare annualmente il documento di programmazione triennale del fabbisogno del personale. Si tratta di un documento programmatico propedeutico all'approvazione del bilancio di previsione di competenza della Giunta comunale, anche se a seguito della cd. riforma Brunetta è attribuito al dirigente competente la formulazione della relativa proposta (articolo 6, comma 4 *bis*, d.lgs n. 165/2001), nell'ambito del quale devono essere inserite tutte le assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Monrupino, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

* * * * *

Così deciso nella Camera di Consiglio del 26 gennaio 2011.

² "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 pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione delle spese per il personale".

Il Relatore
f.to Benedetta Cossu

Il Consigliere anziano
con funzioni di Presidente
f.to Fabrizio Picotti

Depositata in Segreteria in data 27 gennaio 2011.

Per Il dirigente
f.to dott. Andrea Gabrielli