



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario

**nella camera di consiglio del 24 aprile 2012**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 3330 del 16 aprile 2012 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Venegono Inferiore (VA);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 24 aprile 2012 per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Venegono Inferiore (VA);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Venegono Inferiore (VA) chiede alla Sezione un parere su quanto di seguito riportato.

Nel Comune in questione, soggetto al patto di stabilità, è venuto a mancare il dipendente disabile che assicurava la quota obbligatoria prevista dall'art. 7 della legge 12.03.1999 n. 68.

Si chiede se in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità sia possibile procedere all'assunzione del dipendente disabile, in modo da coprire la quota obbligatoria di una unità, in quanto trattasi di vincolo dettato direttamente dal Legislatore.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi

svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato 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 o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo la corretta interpretazione di norme relative al patto di stabilità interno ed alle spese per le assunzioni di personale negli enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e, nei limiti appena precisati, può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle norme di disciplina della materia oggetto del quesito è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di ermeneutica della materia nel presente parere.

Questa Sezione ha già avuto occasione di esprimere il proprio parere, su questione analoga a quella prospettata nell'odierno quesito, nel precedente parere n. 926/2010 del 6 ottobre 2010.

In suddetto parere, dopo aver richiamato le stringenti limitazioni normative in caso di mancato rispetto delle regole sul patto di stabilità interno e, in particolare, il conseguente divieto di effettuare nuove assunzioni per l'ente locale inadempiente, si è rammentato che già a chiarimento delle previgenti disposizioni in materia di spesa per il personale delle Regioni, degli Enti locali e degli Enti del S.S.N. contenute nell'art. 1, commi da 198 a 206, della L. 23-12-2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006), la Circolare 17-2-2006 n.9 della Ragioneria Generale dello Stato riteneva da escludere dal computo di tali spese, per tutti gli Enti interessati, le spese per il personale appartenente alle categorie protette. Tale esclusione, peraltro, ha trovato conferma nelle linee guida approvate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, che prendono in considerazione le spese in discorso (*"Spese per il personale appartenente alle categorie protette"*) tra le componenti da sottrarre all'ammontare complessivo della spesa sostenuta dagli enti locali per il personale ai sensi dell'art. 1, co. 557 e co. 562,, l. n. 296/2006.

In proposito ha espresso analogo parere la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, precisando che, per quanto attiene alle spese riferite a dipendenti appartenenti a categorie protette, le stesse vanno escluse, in quanto trattasi di spesa non comprimibile, purché sia stata assunta relativamente a personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva (deliberazione n. 94/2007/Cons. del 16 novembre 2007).

In merito alla mancata previsione esplicita di un'espressa deroga per le assunzioni relative alle categorie protette, nella normativa attinente i limiti alle assunzioni effettuabili dagli enti locali (nella fattispecie, non soggetti al patto di stabilità), è altresì intervenuto il parere della Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n.36 del 10 dicembre 2008.

In tale occasione la problematica in discorso è stata compiutamente affrontata, prendendo le mosse dalla natura e dalla *ratio* della normativa in materia di diritto al lavoro dei disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n.68.

In suddetto parere è opportunamente messo in luce come "il rango costituzionale dei valori tutelati conferisca a tale legislazione – intesa alla tutela delle fasce deboli della popolazione – una connotazione di specialità; tale natura di *ius singulare* si declina, tra l'altro, nella previsione dell'obbligatorietà, da parte delle amministrazioni pubbliche, di procedere all'assunzione, nell'ambito della rispettiva quota di riserva, di soggetti disabili, peraltro con modalità diverse dalla normale forma dell'accesso concorsuale. Tale obbligatorietà risulta, per così dire, rinforzata da una previsione sanzionatoria di ampio spettro e, quindi, di immediata incisività".

La normativa concernente il contenimento della spesa degli Enti locali, soggetti o meno alle regole del patto di stabilità, nel recente passato ha preso in considerazione la problematica in discorso, prevedendo (art. 1, commi 95 e 98 della L. n. 311/2004 – Legge finanziaria per il 2005) contestualmente al divieto per le Pubbliche Amministrazioni di assumere personale a tempo indeterminato, l'esclusione da tale divieto delle assunzioni relative alle categorie protette.

Lo stesso parere n.36/2008 conclude per l'esclusione di tali spese dal calcolo dell'aggregato "spese per il personale" in quanto risulta strettamente collegabile al rilievo che, stante la coerenza dell'obbligo dell'assunzione dei disabili nell'ambito della rispettiva quota di riserva, il margine di autonoma determinazione dell'Ente, sotto il profilo della comprimibilità dei relativi costi, risulta del tutto assente per le componenti di spesa in esame: *"Tali considerazioni, unitamente alla logica emergente dal sistema, inducono queste Sezioni Riunite a ritenere che, pur non rinvenendosi nella disposizione limitativa di cui all'art.1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 una espressa deroga, tale limite non possa ritenersi esteso alle assunzioni che l'Ente è tenuto ad effettuare, nell'ambito della*

*rispettiva quota di riserva, al fine di ottemperare agli obblighi di cui alla legge 68/99 in materia di diritto al lavoro dei disabili" (SS.RR. per la Regione Siciliana, deliberazione cit.).*

Le medesime considerazioni sono state successivamente ribadite dalle stesse Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva nella deliberazione n. 49/2011/SS.RR./PAR del 1° luglio 2011, su richiesta di parere in ordine alla possibilità per l'Ente locale che non abbia rispettato il Patto di stabilità *"di procedere all'assunzione di un lavoratore disabile ai sensi della legge 68/99 o se invece il Comune debba attenersi alla prescrizione dell'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008, che così recita: "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale (...)."*

La conclusione, anche in tale parere, è stata che, pur non rinvenendosi nella disposizione legislativa dell'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008, (convertito con modificazioni nella legge 133/2008) un'espressa deroga, tale divieto non possa essere esteso alle assunzioni che l'Ente è tenuto ad effettuare, nell'ambito della rispettiva quota di riserva, al fine di ottemperare agli obblighi di cui alla legge 68/99 in materia di diritto al lavoro dei disabili.

Conclusivamente, questa Sezione, condividendo le argomentazioni sopra riferite e sottolineando la particolare tutela del diritto del disabile accordata dall'ordinamento, connotata dall'essere anche presidiata da una sanzione in caso di violazione dell'obbligo di assunzione, è dell'avviso che l'ente locale che versi nella condizione prospettata nel quesito, possa procedere alla copertura del posto che si renda vacante nell'ipotesi in cui sussista per l'ente l'obbligo di ricostituire la quota imposta dalla legislazione speciale in materia di assunzioni di categorie protette di lavoratori, di cui all'art. 3, comma 1, della Legge 12 marzo 1999, n. 68.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 04 maggio 2012

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)