



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario (relatore)
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 7 ottobre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Albino (BG)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 19094 del 16 settembre 2020, proposta dal sindaco del comune di Albino (BG) e acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 50 in data 17 settembre 2020;

VISTA l'ordinanza n. 36/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto tramite la piattaforma "Microsoft Teams";

UDITO il relatore, dott. Francesco Liguori.

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Albino (BG) ha presentato una richiesta di parere in merito al rapporto tra la disciplina delle assunzioni obbligatorie previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme sul diritto al lavoro dei disabili) e le nuove disposizioni in materia di assunzione del personale dei comuni in base alla sostenibilità finanziaria, introdotte dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Dopo aver premesso di essere tenuta ad assumere due lavoratori disabili entro il 31 dicembre 2020, e dopo avere richiamato le nuove disposizioni, nonché il punto 3.2 della circolare del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 5/2013 del 21 novembre 2013 (Indirizzi volti a favorire il superamento del precariato. Reclutamento speciale per il personale in possesso dei requisiti normativi. Proroghe dei contratti. Articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" e articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) e la direttiva del ministro della pubblica amministrazione n. 1/2019 del 24 giugno 2019 (Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette. Articoli 35 e 39 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Legge 12 marzo 1999, n. 68 - Legge 23 novembre 1998, n. 407 - Legge 11 marzo 2011, n. 25), l'amministrazione comunale di Albino chiede di conoscere

«se le assunzioni delle categorie protette, nel limite della quota d'obbligo, sono da ritenersi escluse anche dal budget assunzionale 2020 così come determinato a seguito dell'applicazione delle novità legislative in essere da aprile 2020».

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare la Sezione ritiene valida la costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto, perdurando lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e considerato che l'esercizio dell'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, non implica il contraddittorio con l'ente locale che ha richiesto il parere.

1. Sull'ammissibilità soggettiva e oggettiva.

1.1. Dev'essere quindi verificata l'ammissibilità della richiesta di parere sotto il duplice profilo della legittimazione dell'ente e dell'organo richiedente (ammissibilità soggettiva) e dell'attinenza dei quesiti proposti alla materia della contabilità pubblica (ammissibilità oggettiva). L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, prevede che le regioni possono richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, e che analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane.

1.2. Nel caso di specie la richiesta di parere proviene dal comune ed è sottoscritta dal sindaco, organo di vertice responsabile dell'amministrazione comunale e legale rappresentante dell'ente (articolo 50, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Non sussistono dubbi, pertanto, sull'ammissibilità della richiesta sotto il profilo soggettivo, perché il comune è espressamente legittimato a chiedere pareri dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e il quesito è stato proposto dal legale rappresentante dell'ente territoriale; né si oppone all'ammissibilità della richiesta il mancato inoltro tramite il consiglio delle autonomie locali, che costituisce un canale preferenziale, ma non esclusivo, per l'accesso alla funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte.

1.3. La richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, perché il tema del contenimento della spesa per il personale dei comuni, implicato dal quesito sottoposto alla Sezione, è riconducibile alla materia della contabilità pubblica. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, la spesa per il personale *«per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»* (sentenza n. 69 del 2011); d’altro canto, *«L’obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale [...] concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente»* (sentenza n. 169 del 2007). La disciplina limitativa della spesa per il personale degli enti locali, dunque, esprime principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e riguarda obiettivi di riequilibrio finanziario riconducibili alla materia della contabilità pubblica.

2. Nel merito.

2.1. Giunge per la prima volta all’esame della Sezione il rapporto tra la disciplina delle assunzioni obbligatorie previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, e le nuove disposizioni in materia di assunzione del personale dei comuni introdotte dall’articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Il comune di Albino chiede di conoscere se anche nel nuovo quadro normativo disegnato dal suddetto decreto-legge e reso operativo a decorrere dal 20 aprile 2020 dal decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e il Ministro dell’interno, 17 marzo 2020, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 108 del 27 aprile 2020, la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva prevista dall’articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68, resti esclusa dal tetto di spesa per le nuove assunzioni e dal tetto

complessivo della spesa per il personale previsto dall'articolo 1, comma 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

2.2. L'obbligo di riduzione della spesa fissato dall'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, peraltro, è stato a più riprese fatto oggetto di modifiche e integrazioni. Dapprima l'articolo 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto i commi 557-*bis* e 557-*ter*, definendo il novero delle voci da considerare ricomprese nel vincolo di spesa e le conseguenze per la violazione dell'obbligo di riduzione. Successivamente l'articolo 3, comma 5-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto il comma 557-*quater*, definendo il periodo cui fare riferimento per il calcolo della riduzione della spesa del personale degli enti locali a partire dal 2014. L'articolo 3, comma 5, dello stesso decreto-legge n. 90/2014 ha inoltre abrogato l'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che sanzionava con il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale gli enti in cui l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti fosse superiore a una determinata soglia. L'articolo 16 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha infine abrogato l'articolo 1, comma 557, lettera *a*), della legge finanziaria 2007, che prevedeva l'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa in esame rispetto al totale delle spese correnti.

Accanto all'obbligo di riduzione della spesa rispetto a un tetto di riferimento prefissato, inoltre, si è nel tempo succeduta la mutevole disciplina del cosiddetto *turn-over* quale criterio ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni, da ultimo disciplinato dal già citato articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014 e dall'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

In questo rigido quadro, imperniato sulla spesa per il personale quale grandezza autoreferenziale di cui contenere la dinamica, sono state di volta in volta

individuate specifiche esclusioni per soddisfare esigenze contrastanti con la restrittiva disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni: tra queste, la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva.

2.3. La trama normativa sopra tratteggiata è stata tuttavia rivoluzionata dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Le nuove disposizioni, infatti, prevedono un sistema flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale:

2. A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno

una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

In questo nuovo contesto, alla spesa per il personale quale oggetto di contenimento e di obblighi di riduzione si sostituisce la grandezza dinamica costituita dal rapporto tra la «*spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione*» e la «*media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione*», in ogni caso nel «*rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio*».

Si tratta di un'impostazione, come ricordato anche da questa Sezione in diverse occasioni (tra le altre, deliberazioni 74/2020/PAR del 29 maggio 2020, 93/2020/PAR del 30 luglio 2020, 112/2020/PAR del 10 settembre 2020), improntata alla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale dei comuni, che segna una discontinuità con la precedente disciplina limitativa delle assunzioni basata sui tetti di spesa e sulla

limitazione del cosiddetto *turn-over*, e che perciò la Sezione ritiene incompatibile con una generalizzata trasposizione nel nuovo quadro normativo delle precedenti eccezioni ai suddetti vincoli. Anche il tenore letterale delle nuove disposizioni, che si riferiscono alle «*assunzioni di personale a tempo indeterminato*» senz'altra specificazione, e si esprimono in termini di «*spesa complessiva per tutto il personale dipendente*», non pare lasciare spazio a eccezioni non espressamente enunciate come quella puntualmente prevista dallo stesso comma 2 dell'articolo 33 per i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti che fanno parte di unioni di comuni.

2.4. La discontinuità della nuova disciplina rispetto ai precedenti vincoli di spesa e il tenore letterale della norma oggetto del quesito, che offre una definizione onnicomprensiva della spesa per il personale, portano la Sezione a concludere che la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente, rilevante ai fini di quanto previsto per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, fermo restando che all'interno della "*spesa complessiva per tutto il personale dipendente*" il comune dovrà rispettare la quota di riserva fissata dall'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del comune di Albino (BG):

«La spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente, rilevante ai fini di quanto previsto per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, fermo restando che all'interno della "spesa complessiva per tutto il personale dipendente" il comune dovrà rispettare la quota di riserva fissata dall'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68».

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 7 ottobre 2020.

Il Relatore
(dott. Francesco Liguori)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

8 ottobre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)