



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 12 febbraio 2013

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 del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

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 nota prot.1347 del 13 gennaio 2013, con cui la Provincia di Sondrio ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta della Provincia di Sondrio;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

La Provincia di Sondrio ha istituito un'azienda speciale per la creazione dell'ufficio dell'Autorità dell'ambito territoriale ottimale. L'amministrazione provinciale, che, al momento, si è avvalsa della facoltà di designare, per la durata di un anno, un proprio dipendente, in comando, assegnando allo stesso la funzione di direttore dell'Autorità a.t.o., richiede se, ove risultasse necessario, la stessa azienda possa procedere a indire concorsi per l'assunzione di dipendenti.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Province, si osserva che il Presidente della provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del t.u.e.l. Pertanto, nel caso di specie la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, la stessa risulta oggettivamente ammissibile, in quanto rivolta a chiarire la portata di una disciplina normativa limitativa dei poteri assunzionali e, quindi, di matrice marcatamente finanziaria.

MERITO

La Provincia di Sondrio si interroga circa la possibilità di procedere all'indizione di concorsi; il quesito, a ben vedere impreciso, deve essere reinterpretedo nel senso di rivolgersi alla possibilità di procedere alle conseguenti assunzioni, atteso che la legislazione vincolistica in materia di personale si ripercuote sulle facoltà assunzionali (esse solo determinanti, almeno potenzialmente, un'incidenza sulla spesa) e non certo sulla possibilità di bandire i relativi concorsi.

Ai fini della risoluzione dell'interrogativo, viene in considerazione l'art. 25, comma 2 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 1, che ha previsto (novellando con un comma 5 *bis* l'art. 114 del t.u.e.l.) l'estensione alle aziende speciali (e alle istituzioni) sia del patto di stabilità interno che delle *"disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieti o limitazioni alle assunzioni di personale"*.

Sotto tale aspetto, occorre quindi vagliare l'equilibrio finanziario dell'Ente di riferimento (nel caso di specie: la Provincia) al fine di verificare che la stessa non ricada in talune delle disposizioni finanziarie che sanzionano il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica con l'impossibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato; in disparte, perché non

affidenti al quesito, quelli concernenti la limitazione di singole e specifiche tipologie contrattuali.

In linea generale, dette limitazioni sono poste dalla legislazione finanziaria per i casi di:

i) mancata riduzione progressiva della spesa per il personale (art. 1, commi 557 e ss., l. 27 dicembre 2006, n. 296, la cui efficacia è stata reiterata); ii) mancato rispetto del patto di stabilità interno (art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183); iii) superamento del tetto di incidenza delle spese per il personale sulla spesa corrente (limitazione dapprima introdotta dallo stesso art. 76, comma 7, del d.l. 112/08 e più volte reiterata, da ultimo ad opera dell'art. 4 *ter*, comma 10 della l. 26 aprile 2012, n. 44, di conversione del d.l. 2 marzo 2012, n. 16).

Dalla ricognizione effettuata in sede di controllo sull'equilibrio finanziario della Provincia, per quanto risulta alla scrivente Sezione, non emerge alcuna delle condizioni ostative sopra descritte e per tale ragione, in linea di principio non vi sarebbe nessun limite assunzionale nei confronti della Provincia.

Tuttavia, la stessa deve oggi confrontarsi con un'ulteriore preclusione, più in particolare quella posta dall'art. 16, comma 9, del d.l. del 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

Detta norma prevede, per le sole province, un divieto di assunzione affatto diverso in quanto *"introduce una deroga transitoria ed eccezionale alle facoltà assunzionali, a fronte degli altri divieti passati in rassegna, i quali operano a regime"* (Sez. contr. Lombardia, deliberazione 28 settembre 2012, n. 417) al fine di agevolare il processo di riordino dell'istituto provinciale. Detto riordino, come noto, si distingue: i) in una modificazione "qualitativa", prevista in particolare dall'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, e che mira, in estrema sintesi, ad esaltare le funzioni provinciali di raccordo e coordinamento rispetto a quelle di rappresentanza politica della collettività amministrata; ii) in una modificazione "quantitativa", che si risolve nella diminuzione del numero stesso delle province, secondo i criteri posti dall'art. 17 dello stesso d.l. 95/2012, che sono stati poi recepiti nel d.l. 5 novembre 2012, n. 88.

Il vincolo assunzionale, e la sua particolare cogenza, si giustificava allora in relazione al dato che, nell'incertezza del futuro assetto istituzionale delle province, il dato normativo mira ad evitare che nuove risorse siano immesse nell'ente e destinate a funzioni destinate a non essere più esercitate.

Senonché, il riferito anelito legislativo a un complessivo ridimensionamento dell'istituto provinciale sembra essersi al momento arrestato; da un lato, infatti, anche a seguito del prematuro esito della legislatura, non è stato convertito il menzionato d.l. 88/2012; per altro verso, nella legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) è stato prorogato di un anno il periodo "transitorio" di entrata a regime delle innovazioni "qualitative" prima apportate dal d.l. 601/2011 (sintomatico al riguardo è il dato che il tenore

lessicale dell'art. 17, comma 10 del d.l. 95/2012 sia stato trasformato da "all'esito della procedura di riordino" in "in attesa del riordino").

E' opinione della scrivente Sezione che le suddette sopravvenienze non possano in alcun modo reputarsi irrilevanti in relazione al vincolo sopra riferito.

Da un lato, infatti, risulterebbe irragionevole e non proporzionata la reiterazione *sine die* di un divieto di assunzione assoluto posto dal legislatore nazionale in vista di un prossimo processo di riordino, che però lo stesso ha ritenuto di abbandonare; sotto il profilo letterale, inoltre, si è visto che detto vincolo risultava espressamente adottato in vista di un processo di riordino all'epoca effettivamente in corso, ma che risulta essersi arrestato.

Ne deriva che, in carenza di vincoli applicabili all'ente territoriale di riferimento, le facoltà assunzionali dell'azienda speciale partecipata potranno sostanzialmente esplicarsi senza limitazioni quantitative, nel rispetto degli altri presupposti di legge.

Resta fermo, ovviamente, un criterio di prudenza e cautela nella determinazione concreta del quantitativo di risorse da assumere.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 13 febbraio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)