

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nelle camere di consiglio del 15 maggio 2013 e del 19 dicembre 2013 composta dai magistrati

Presidente Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
I Referendario	Marco Di Marco	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore

Ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 38917 del 19 aprile 2013, formulata dal Presidente della Provincia di Lecce pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 26 aprile 2013.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autnomie n. 25/SEZAUT/2013/QMIG del 14 – 29 ottobre 2013;

Vista l'ordinanza n. 14/13 del 27/02/2013 e l'integrazione dell'ordinanza presidenziale n. 80/13 del 12/12/2013 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;
Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente della Provincia di Lecce ha richiesto un parere in merito alla possibilità di procedere per l'anno 2013 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, sulla base di un'interpretazione "sospensiva" dell'efficacia dell'art. 16 comma 9, del D.L. 06.07.2012, n. 95 convertito dalla L. n. 135/2012, il quale prescrive il divieto per le Province di: " ... *procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato ...*" nelle more " ... *dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione*" di tali enti".

In particolare il Legale Rappresentante della Provincia ha precisato preliminarmente che: *"Questa Provincia, nell'anno 2012, ha dovuto sospendere l'attuazione del programma triennale delle assunzioni in virtù del processo di riordino avviato su impulso del Governo Monti. Tanto, in forza dell'art. 16 comma 9, del D.L. 06.07.2012, n. 95 convertito dalla L. n. 135/2012, che aveva sancito il divieto delle Province di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione"* di tali enti. *Tuttavia, come noto, detto processo si è arrestato a seguito della mancata conversione del D.L. 88/2012, mirato a dare attuazione alle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province"*.

A sostegno della tesi secondo la quale deve considerarsi sospeso per le Province, il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, l'Ente interpellante ha rappresentato che:

- L'art. 1, comma 115, della L. 24.12.2012, 228 ha sospeso non solo fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del DL 201/2011, ma ha anche sostituito la dicitura *"all'esito della procedura di riordino"* con quella *"in attesa del riordino, in via transitoria"* con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province previste dall'art. 17, comma 10, del citato decreto legge;
- Da tale ricostruzione si deve desumere che, a partire dal 1° gennaio 2013, sia intervenuto lo sblocco delle assunzioni a tempo indeterminato *"in attesa di riordino"*, ovvero fino a quando non si riavvii il processo di *"attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione"* di tali Enti, poiché solo in tale momento si ripristinerebbe l'efficacia del divieto di cui all'art. 16 comma 9, DL n. 95/2012;
- La suesposta interpretazione è stata recentemente condivisa dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia con il parere n. 44 del 13.02.2013.

In conclusione il Presidente della Provincia di Lecce chiede se la Sezione ritiene, al pari della Sezione Lombardia, che le Province possano, allo stato attuale, procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, a garanzia del regolare assolvimento delle proprie funzioni.

La questione, già sottoposta al vaglio della Sezione nella Camera di consiglio del 15 maggio 2013, è stata rinviata in quanto attinente a problematiche interpretative rimesse al Presidente della Corte di conti a seguito della deliberazione n. 207 del 16 aprile 2013 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna.

Con deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG del 29 ottobre 2013 si è espressa la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Presidente della Provincia, quale organo di vertice dell'Amministrazione provinciale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. Ammissibilità oggettiva

In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sottoposti all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della

contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, si rende necessario verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

In particolare, di stretta attinenza al presente quesito appare quanto affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo con la Delibera n. 54/2010, nella quale sono state individuate alcune materie (personale, assunzioni, progressioni di carriera, incarichi di collaborazione ecc.) che si connotano per la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sugli equilibri di bilancio; tali tematiche per la loro specifica attitudine ad incidere su rilevanti segmenti di spesa, costituiscono un considerevole riferimento per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, a cui sono preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica. Il quadro ermeneutico delineato dalla summenzionata deliberazione delle Sezioni Riunite va inteso: *"... limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i summenzionati limiti e divieti..."*.

Le problematiche interpretative evidenziate nella richiesta di parere *de quo*, sono ammissibili sotto il profilo oggettivo, poiché riconducibili alla contabilità pubblica, essendo finalizzate a chiarire la portata di una disciplina normativa limitativa del potere assunzionale delle province, e quindi evidentemente rientranti nel perimetro interpretativo elaborato dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite e della Sezione Autonomie.

3. Merito

Il quesito oggetto della richiesta di parere inerisce al divieto, introdotto con l'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in forza del quale *"nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato"*.

La normativa vincolistica trova il proprio fondamento ed alveo di operatività nel processo di riordino delle province ed ha lo scopo di evitare, nelle more dell'attuazione del ridimensionamento di tali enti, l'immissione, all'interno degli stessi, di nuove risorse umane.

La normativa prevede che il riordino si realizzi mediante:

1) una *"modificazione qualitativa"* dell'istituto provinciale, prevista dall'art. 23, commi 14-21, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22

dicembre 2011, n. 214, finalizzata ad esaltarne le funzioni di raccordo e coordinamento, a scapito di quelle di rappresentanza politica della comunità amministrata;

2) una *"modificazione quantitativa"*, che si realizzerebbe attraverso la diminuzione del numero delle province, sulla base dei criteri di cui all'art. 17, comma 4, del citato d.l. 95/2012, il cui testo originario prevedeva che *"entro venti giorni"* (*"sessanta giorni"*, a seguito delle modifiche operate dalla legge di conversione) dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa, le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali".

L'attuazione del riordino delle province e conseguentemente del riferito assetto organizzativo è stata procrastinata con l'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, rubricata *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)"*.

In forza del sunnominato comma 115, il legislatore statale ha operato un differimento che ha inciso sia sull'attuazione delle modifiche quantitative, prevedendo che *"fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'articolo 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201"*, sia di quelle quantitative, incidendo, utilizzando la tecnica della novella, sull'art. 17, comma 4, del d.l. 95/2012. In particolare, le parole *"entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto..."* sono state sostituite con *"... entro il 31 dicembre 2013"*.

Lo slittamento di quest'ultimo termine, entro il quale occorrerà procedere alla riduzione del numero delle province, è conseguito alla mancata conversione del D.L. n. 5 novembre 2012, n. 188, avente ad oggetto il riordino delle province, emanato dal Governo in esecuzione della previsione dell' art. 17, comma 4, d.l. 95/2012.

La ricostruzione del quadro normativo si è resa necessaria per il completo inquadramento della problematica oggetto del quesito *de quo*.

In merito alla questione di che trattarsi, si è espressa la Sezione lombarda, con [deliberazione del 13 febbraio 2013, n. 44](#). La citata Sezione, ha sostenuto che il ridimensionamento dell'istituto provinciale sembrerebbe essersi arrestato (o come specificato in altro passaggio che sarebbe stato *"abbandonato"*) e che conseguentemente *"... 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 ..."*. La Sezione Lombarda, inoltre, ha affermato che il divieto di assunzione avrebbe introdotto: *"... una deroga transitoria ed eccezionale alle facoltà assunzionali, a fronte degli altri divieti passati in rassegna, i quali operano a regime ..."* (Cfr. anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 417/2012).

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia – Romagna non ritenendo di potersi conformare a detta interpretazione, in quanto non ha ravvisato sussistenti elementi

normativi idonei a considerare un arresto o un abbandono del processo di riordino delle Province, ha rimesso la questione di massima al Presidente della Corte dei conti allo scopo di accertare se il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, posto a carico delle Province dall'art. 16 comma 9, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv. nella Legge n. 135/2012 sia da considerarsi in vigore (Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Deliberazione n. 207 del 16 aprile 2013).

La Sezione delle Autonomie, con [deliberazione n. 25/2013 del 29 ottobre 2013](#) ha precisato che il riordino delle province non appare né arrestato né abbandonato, bensì procrastinato dal legislatore nel suo termine finale al 31 dicembre 2013, dunque: “ ... l'art. 16, comma 9 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135 è vigente, non essendo stato abrogato né colpito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, pertanto le province non possono assumere personale a tempo indeterminato”.

In considerazione di quanto suesposto il Collegio si conforma al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG ai sensi dell'art. 6 comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella L. 7 dicembre 2012, n. 213.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Corte.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Provincia di Lecce.

Così deliberato in Bari, nelle Camere di Consiglio del 15 maggio 2013 e del 19 dicembre 2013.

Il Relatore

F.to Rossana De Corato

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 21 gennaio 2014
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo