

Deliberazione n. 273/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario (relatore);
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 20 novembre 2013

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del

Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

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

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Parma, del 19 marzo 2013, pervenuta a questa sezione in pari data, avente ad oggetto il divieto, a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Ferrara, datata 18 marzo 2013 e pervenuta in data 10 aprile, anch'essa avente ad oggetto il divieto, per le province, di operare assunzioni a tempo indeterminato;

Vista la nuova richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Parma, del 13 settembre 2013, pervenuta in pari data, avente ad oggetto, ancora una volta, il divieto, per le province, di operare assunzioni a tempo indeterminato;

Visti i pareri del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 62 del 14 novembre 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 20 novembre 2013 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

I Presidenti delle Province di Parma e di Ferrara inoltravano a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, due distinte richieste di parere, aventi ad oggetto la vigenza del divieto, a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, nelle more dell'attuazione delle disposizioni legislative di riduzione e razionalizzazione di detti enti locali.

In particolare, il Presidente della Provincia di Parma, dopo avere evidenziato come il processo di riordino delle province sia stato sospeso, domandava a questa sezione:

"1) se sia da considerarsi tuttora vigente il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, di cui all'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135;

2) in caso positivo, se tale divieto ricomprenda anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, nel caso in cui l'ente debba assumerle per raggiungere la copertura della quota d'obbligo prevista dalla legge medesima."

Il Presidente della Provincia di Ferrara rappresentava che il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato, a carico delle province, è di natura *"transitoria ed eccezionale"* e che, a seguito della previsione, di cui all'art. 17, d.l. 95/2012, della modificazione quantitativa delle province, è stato emanato il d.l. 5 novembre 2012, n. 188, non convertito. Rilevava, inoltre, che il legislatore statale, mediante la legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha sospeso l'applicazione delle disposizioni relative al riordino delle funzioni delle province, fino al 31 dicembre 2013.

Alla luce di quanto esposto, domandava *"anche alla luce del parere reso da altra Sezione regionale di controllo in merito alla stessa materia oggetto del presente quesito, se il vincolo assunzionale in capo alle Province (...) sia ancora operante e cogente, considerato che detto vincolo risultava espressamente adottato in vista di un processo di riordino all'epoca effettivamente in corso, ma che risulta essersi arrestato"*.

Questa sezione, considerata la natura generale della questione, che imponeva un'interpretazione e un'applicazione unitaria della stessa, in considerazione della circostanza che si era già espressa la Sezione lombarda, la quale aveva prospettato una soluzione alla quale non riteneva di potersi conformare, rimetteva al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite, la questione di massima in ordine all'interpretazione dell'art. 16, comma 9, del d.l. 95/2012, avente ad oggetto il divieto, a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, nonché della norma concernente il personale avente diritto al collocamento obbligatorio, di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, rubricata *"Norme per il diritto al lavoro dei disabili"*.

La pronuncia di questa sezione sulla richiesta di parere era conseguentemente sospesa e ne veniva data comunicazione ai Presidenti delle province richiedenti. Successivamente, il Presidente della Corte dei conti rimetteva la questione alla Sezione delle autonomie.

In data 13 settembre 2013, il Presidente della Provincia di Parma inoltrava a questa sezione una nuova richiesta di parere avente il medesimo oggetto: se debba considerarsi vigente il divieto, a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato e, in caso positivo, se detto divieto ricomprenda le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio.

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

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

I quesiti sono ammissibili da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmessi con lettera a firma dei presidenti della provincia, rappresentanti legali degli enti, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione del 27 aprile 2004, ha approvato un atto d'indirizzo, mediante il quale sono stati fissati principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di interpretazione in materia, ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti

all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, le richieste di parere in esame sono ammissibili anche 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, quindi di matrice finanziaria.

Il primo quesito ha ad oggetto il 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”*. In particolare, viene chiesto se lo stesso debba essere considerato tuttora in vigore.

Detto vincolo rinviene il suo fondamento 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 segua due direzioni:

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”*, mediante 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’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)”* ha procrastinato l’attuazione del riordino.

Mediante il citato comma il legislatore statale ha differito l’attuazione sia 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, con il metodo 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 spostamento in avanti di quest'ultimo termine, entro il quale procedere alla riduzione del numero delle province, si è reso necessario per la mancata conversione del d.l. 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.

Esposto il quadro di riferimento normativo, è necessario ricordare che in merito a questa problematica si era già espressa la Sezione Lombardia, con deliberazione 13 febbraio 2013, n. 44. La citata Sezione, premesso che il divieto *de quo* avrebbe introdotto *"una deroga transitoria ed eccezionale alle facoltà assunzionali, a fronte degli altri divieti passati in rassegna, i quali operano a regime"*, aveva affermato che il ridimensionamento dell'istituto provinciale si sarebbe arrestato (in altro passaggio si sostiene che sarebbe stato *"abbandonato"*). La conseguenza, secondo la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sarebbe stata che *"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"*.

Questa Sezione riteneva di non potersi conformare a detta linea di pensiero, sulla base della circostanza che non sembra vi siano elementi sufficienti per parlare di un arresto (e, ancor meno, di un abbandono) del processo di riordino, in quanto, se è vero che il menzionato d.l. 188/2012 non è stato convertito, è altresì da evidenziare come il legislatore statale abbia posto rimedio alla mancata approvazione della legge di conversione, modificando il termine entro il quale tale riordino dovrà essere attuato. Inoltre, è utile ricordare che la legge 228/2012, ancora una volta mediante l'art. 1, comma 115, ha previsto che *"nei casi in cui in una data compresa tra il 15 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario...è nominato un commissario straordinario...per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013"*.

Il riordino, per quanto sopra evidenziato, non sembra essersi arrestato, ma semplicemente sembrerebbe rallentato; conseguentemente, il divieto di assumere personale a tempo

indeterminato, posto a carico delle Province, ad avviso di questa Sezione, dev'essere considerato in vigore.

Il Presidente della Provincia di Parma aveva domandato altresì, nel caso in cui fosse giudicato vigente il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, se lo stesso ricomprendesse anche le assunzioni di unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio, disposto dalla legge 68/1999 qualora l'ente, allo scopo di raggiungere la copertura della prevista quota d'obbligo, debba procedere ad assunzioni. Di recente, il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, rubricato *"Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"*, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, all'art. 7, comma 6, ha previsto, con norma applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni, che debba essere rideterminato *"il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente, tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione vigente. All'esito della rideterminazione del numero delle assunzioni di cui sopra, ciascuna amministrazione è obbligata ad assumere a tempo indeterminato un numero di lavoratori pari alla differenza fra il numero come rideterminato e quello allo stato esistente. La disposizione del presente comma deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente, anche nel caso in cui l'amministrazione interessata sia in situazione di soprannumerarietà"*.

Sulla questione dell'applicabilità del divieto alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette si sono già espresse altre sezioni di controllo di questa Corte (Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 417/2012, Sezione controllo Molise, deliberazione n. 136/2012 e Sezione controllo Toscana, deliberazione n. 453/2012). Tutte le menzionate pronunce concordano nel ritenere che il divieto, a carico delle province, di effettuare assunzioni a tempo indeterminato debba prevalere sulla normativa che prevede l'assunzione obbligatoria di soggetti appartenenti alle categorie protette. La ragione deriva dalla circostanza che l'introduzione del divieto *de quo* esula da motivazioni strettamente finanziarie, per collocarsi, invece, su un

piano di razionalità organizzativa: stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, il legislatore ha ritenuto opportuno cristallizzare la struttura burocratica dello stesso, introducendo un divieto assoluto.

Accogliendo questa interpretazione, ci si discosterebbe dalla posizione generalmente sostenuta dalla Corte dei conti in sede consultiva, secondo la quale la normativa che prevede l'assunzione obbligatoria di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della quota d'obbligo, è considerata prevalente, poiché legislazione speciale, sui limiti alle assunzioni previsti dall'ordinamento (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione 25 novembre 2011, n. 95 e Sezione regionale di controllo per il Veneto, 4 maggio 2011, n. 287). Tuttavia sembra che la ratio dello specifico divieto di assunzione in analisi sia tale da imporre la diversa lettura, giacché introdotto mediante una disposizione eccezionale e temporanea, tale da prevalere anche sulle norme speciali. Peraltro, dalla prevista rideterminazione degli organici delle Province potrebbe derivare il venir meno dello stesso presupposto delle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, obbligatorie in misura percentuale sull'organico degli enti.

Questa Sezione, per quanto sopra esposto, riteneva preferita l'interpretazione consolidata secondo la quale il divieto di assunzione, posto a carico delle province, ricomprende le assunzioni di personale avente diritto al collocamento obbligatorio.

Il contrasto interpretativo sussistente in merito alla prima questione, tra la posizione considerata da questa Sezione preferibile e quella risultante dalla richiamata deliberazione n. 44/2013 della Sezione Lombardia, induceva questa sezione a rimettere 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. 135, sia da considerarsi in vigore. In caso di risposta affermativa, l'ulteriore questione sollevata era quella concernente la portata del divieto e, in particolare, se lo stesso ricomprenda le assunzioni di personale avente diritto al collocamento obbligatorio.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 25/2013 (disponibile sul sito web della Corte alla quale, per brevità, si rinvia)

ha condiviso gli orientamenti di questa sezione. Per quanto riguarda, nello specifico, il divieto di assunzione, la vigenza dello stesso trova ulteriore conferma, come evidenziato dalla citata sezione, nella presentazione da parte del Governo, in data 20 agosto 2013, di un disegno di legge costituzionale avente ad oggetto l'abolizione delle province.

La sopravvenuta norma che ha imposto la rideterminazione del numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette, peraltro, non sembra poter incidere sulla impossibilità, nel caso *de quo*, di assumere personale appartenente a dette categorie, stante comunque l'esigenza di evitare l'immissione di nuove risorse umane in enti in via di ridimensionamento e l'assolutezza del divieto.

Pertanto, il divieto, posto a carico delle province, di assumere personale con contratto a tempo indeterminato, è vigente e preclude anche l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - ai Presidenti delle Province di Parma e Ferrara ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 20 novembre 2013.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 20 novembre 2013.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

