

Deliberazione n. 181/2014/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. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore);
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 19 settembre 2014.

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;

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

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, da ultimo 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, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 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;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

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, del 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 Modena, pervenuta in data 23 giugno 2014, avente ad oggetto l'applicabilità, alle province, dell'art. 7, comma 6, del d.l. 101/2013, disciplinante l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 37 del 28 agosto 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa

Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 19 settembre 2014 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Modena ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere concernente l'applicabilità, alle province, del disposto di cui all'art. 7, comma 6 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (recante "disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"), convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, avente ad oggetto l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette (di cui all'art. 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68), in deroga ai divieti di operare nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente.

Il Presidente della Provincia, in particolare, domanda se, alla luce della promulgazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, rubricata "disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che ha, tra l'altro, ridisciplinato le province, si possa considerare superata la deliberazione di questa Sezione n. 273 del 20 novembre 2013 che aveva ritenuto inapplicabile, alle province, l'art. 7, comma 6 del d.l. 101/2013, secondo il quale "Le amministrazioni pubbliche procedono a rideterminare 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 (omissis)".

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.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del Presidente della Provincia, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della

finanza pubblica”.

Di recente la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre “all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente” (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l’attinenza del quesito proposto ad “una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”. E’ stato, altresì, ribadito come “materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto precede, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, poiché riconducibile

alla contabilità pubblica, essendo finalizzata a chiarire la portata di una disciplina normativa limitativa del potere assunzionale delle province, posta dalla legge per fini di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

E' ora possibile entrare nel merito della richiesta.

La problematica dell'applicabilità, alle province, dell'art. 7, comma 6 del citato d.l. 101/2013, è stata già oggetto di analisi da parte di questo Collegio che, mediante deliberazione del 16 aprile 2013, n. 207, ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti, affinché potesse valutare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle autonomie; ciò allo scopo di far emanare una delibera di orientamento, giustificata dal rilevato contrasto interpretativo tra diverse sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle autonomie si è pronunciata, con deliberazione del 29 ottobre 2013, n. 25, accogliendo la ricostruzione prospettata da questa Sezione, sulla base del rilievo che "Il divieto, posto a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, di cui all'art.16, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 ...(omissis), è tuttora in vigore. Tale divieto ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio".

La motivazione è stata individuata nella circostanza che il processo di riordino delle province, alla base del divieto di cui all'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, per il 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", era da considerarsi ancora in atto. Inoltre, non è stata giudicata possibile l'assunzione di

soggetti appartenenti alle "categorie protette", in quanto "stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, il Legislatore ha ritenuto corretto e doveroso cristallizzare la struttura burocratica".

Sulla base del principio di diritto enunciato dalla Sezione autonomie, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha successivamente reso il parere richiesto, con deliberazione n. 273 del 20 novembre 2013.

E' ora utile procedere ad una breve analisi delle norme, rilevanti ai fini del presente parere, emanate successivamente alla pronuncia della Sezione delle autonomie n. 25/2013 ed alla deliberazione n. 273/2013 di questa Sezione.

Mediante la legge 7 aprile 2014, n. 56 rubricata "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (c.d. "legge Delrio") il legislatore statale ha proceduto a riformare le province. La normativa ha innanzitutto modificato la natura stessa di queste ultime, che sono divenute enti di secondo livello, in quanto l'elezione dei relativi organi politici non avverrà più ad opera dei cittadini, bensì da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni della provincia (fatta eccezione per l'assemblea dei sindaci, costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia), come stabilito dall'art. 1, commi 58-84.

Alle province, come riconfigurate, sono state riconosciute, dall'art. 1, commi 85- 89, diverse funzioni. In particolare, l'art. 1, commi 85-86 ha affidato direttamente a tali enti alcune funzioni fondamentali, le quali, come previsto dal comma 87, saranno esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore secondo la rispettiva competenza per materia. Il comma 88, inoltre, ha individuato altre funzioni

esercitabili dalle province d'intesa con i comuni. Infine, il comma 89 ha previsto l'attribuzione di ulteriori funzioni alle province da parte dello Stato e delle regioni, secondo le rispettive competenze.

Il quadro delle funzioni che saranno effettivamente esercitate dalle province è, quindi, composito e non ancora del tutto definito.

La disciplina delle province introdotta dalla "legge Delrio", peraltro, è stata espressamente configurata come provvisoria, stante il disposto di cui all'art. 1, comma 51, per il quale "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge".

La prevista riforma è stata oggetto di un disegno di legge costituzionale, presentato dal Governo della Repubblica italiana, recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della Costituzione", approvato dal Senato della Repubblica in data 8 agosto 2014 ed attualmente all'esame della Camera dei deputati. L'art. 28 (rubricato "Abolizione delle Province") del citato disegno di legge costituzionale prevede quanto segue: "All'art. 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma, le parole "dalle Province," sono soppresse; b) al secondo comma, le parole: "le province," sono soppresse.

Un intervento normativo rilevante ai fini del parere *de quo*, è quello di cui al d.l. 24 giugno 2014, n. 90 ("Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"), convertito con modificazioni dalla legge 11

agosto 2014, n. 114, il quale, all'art. 3, comma 5, ha stabilito che "resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95". Riassumendo, il legislatore statale ha proceduto all'attesa modifica delle province, mutandone la natura e riducendo le funzioni ad esse intestate, tuttavia operando mediante una disciplina che ha espressamente considerato, nelle more della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana, come transitoria. Tale riforma al momento è all'esame della Camera dei deputati. Il legislatore, inoltre, ha espressamente considerato tuttora in vigore il disposto di cui all'art. 16, comma 9 del d.l. 95/2012 che vieta alle province di procedere ad assumere personale a tempo indeterminato.

Delineato l'attuale quadro normativo, è ora possibile stabilire se le province, alle quali è attualmente preclusa la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato, si applichi o meno il disposto di cui all'art. 7, comma 6 del d.l. 101/2013, in forza del quale le assunzioni obbligatorie a tempo indeterminato di personale appartenente alle categorie protette sono disposte in deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente.

Non sembra a questo Collegio che siano nella sostanza mutati i presupposti sulla base dei quali la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 25/2013, ha ritenuto prevalente, sulla prevista assunzione obbligatoria di appartenenti alle categorie protette, la norma avente ad oggetto il divieto di assunzione a tempo indeterminato, valutando quest'ultima come "una disposizione che esula da motivazioni strettamente finanziarie per collocarsi su un piano di razionalità organizzativa: stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, il Legislatore ha ritenuto corretto e

doveroso cristallizzare la struttura burocratica (nel comparto risorse umane) dello stesso, in vista dell'accennata soppressione... (omissis) ...la norma, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, mira ad anticipare giuridicamente la stessa condizione di impossibilità di fatto all'assunzione che deriverebbe dall'eventuale estinzione dell'ente".

Se è vero, infatti, che la radicale estinzione delle province è solo un'ipotesi, costituisce comunque un dato di fatto la ristrutturazione, ancora in atto, delle stesse. Tale situazione di precarietà rende irragionevole l'ipotesi di incrementare il personale delle province, seppure mediante assunzione di appartenenti a categorie protette, anche in considerazione della circostanza che se si applicasse a tali enti l'art. 7, comma 6 del d.l. 101/2013, il numero delle assunzioni da operare andrebbe determinato sulla base della dotazione organica la quale, nelle more dell'emanazione dei decreti attuativi della legge 56/2014, costituisce un dato aleatorio. L'art. 1, comma 92 della legge da ultimo citata ha infatti espressamente previsto il trasferimento anche di risorse umane dalle province agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni trasferite.

Pertanto, questa Sezione ritiene che le province non possano assumere con contratti a tempo indeterminato lavoratori rientranti nelle categorie protette, non essendo ad essi applicabile la norma ex art. 7, comma 6, del d.l. 101/2013, in considerazione del processo di ristrutturazione in atto, nonché del previsto trasferimento, in uscita da tali enti, di risorse umane.

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 - al Presidente della Provincia di Modena 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 19 settembre 2014.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)