



**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.ssa Laura De Rentiis | Referendario (relatore) |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |
| dott. Paolo Bertozzi | Referendario |
| dott. Cristian Pettinari | Referendario |
| dott.ssa Marta D'Auria | Referendario |
| dott. Giovanni Guida | Referendario |
| dott.ssa Sara Raffaella Molinaro | Referendario |

nell'adunanza del 9 gennaio 2014

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

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

Vista la nota pervenuta il 2 dicembre 2013 con la quale il Presidente della Provincia di Lecco ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Presidente della Provincia di Lecco ha posto alla Sezione un quesito in materia di spesa per il personale. In particolare, chiede se una azienda speciale (ente strumentale della Provincia per l'esercizio delle funzioni di programmazione, regolazione e controllo del Servizio idrico integrato alla quale è stato trasferito il personale assegnato all'Ufficio d'ambito), a causa di una carenza d'organico possa <<procedere ad indire selezioni pubbliche per l'assunzione a tempo indeterminato, soprattutto nella considerazione che vige, per le sole Provincie, il divieto di assunzione previsto dall'art. 16, comma 9, del D.l. 6.7.2012 n. 95, convertito nella legge 7.08.2012, n. 135>>.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dalla Provincia di Lecco rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provinciale, 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 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi

principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio degli organismi partecipati dall'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Il Presidente della Provincia di Lecco ha posto alla Sezione un quesito in materia di spesa per il personale. In particolare, chiede se una azienda speciale (ente strumentale della Provincia per l'esercizio delle funzioni di programmazione, regolazione e controllo del Servizio idrico integrato alla quale è stato trasferito il personale assegnato all'Ufficio d'ambito), a causa di una carenza d'organico possa <<procedere ad indire selezioni pubbliche per l'assunzione a tempo indeterminato, soprattutto nella considerazione che vige, per le sole Provincie, il divieto di assunzione previsto dall'art. 16, comma 9, del D.l. 6.7.2012 n. 95, convertito nella legge 7.08.2012, n. 135>>.

Preliminarmente occorre rilevare che nelle more della discussione in camera di consiglio della presente richiesta di parere è mutato il quadro normativo di riferimento, in ragione dell'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2014.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 147/2013, l'art. 114, comma 5 *bis*, TUEL (come modificato dall'art. 25 comma 2 d.l. 24-1-2012 n. 1 e dall'art. 4 comma 12 d.l. 31-8-2013 n. 101) recitava: <<a decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali, il turismo e lo sport, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri

contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, servizi scolastici e per l'infanzia, culturali e farmacie>>.

L'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha riformulato il comma 5 bis in parola espungendo da esso la disciplina contenente i vincoli di finanza pubblica applicabili alle aziende speciali (l'attuale comma 5 bis cit. si limita ad affermare che <<le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno>>).

Nonostante la riformulazione del comma 5 bis dell'art. 114 TUEL, tuttavia, la disciplina che imponeva alle aziende speciali e/o agli enti locali dalle stesse detenute non può considerarsi abrogata, bensì è attualmente refluita nel nuovo art. 18, comma 2 bis, del D.L. n. 112/08 (conv. con mod. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133) come modificato dal comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

L'attuale formulazione del primo periodo del comma 2 bis dell'art. 18 in discorso, infatti, prevede che <<le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311>>.

Dunque, alla stregua della lettera della norma da ultimo richiamata e poiché nel caso di specie non si è in presenza di una società o di un'azienda speciale sottratta al regime dell'art. 18 in virtù delle esclusioni tipizzate dai periodi successivi del comma 2 bis, all'azienda speciale organismo strumentale dell'ente provinciale si

applicano i divieti o limitazioni previsti per l'ente di pertinenza in materia di assunzioni di personale. Infatti, l'ente provinciale richiedente formula il quesito paventando l'esigenza di procedere a selezioni pubbliche per l'assunzione di personale a tempo indeterminato; ne consegue che per l'azienda speciale di pertinenza dell'ente provinciale (in virtù del rinvio dinamico contenuto nel primo periodo del comma 2 bis) trova applicazione la limitazione di legge prevista dall'art. 16, comma 9, D.L. n. 95/12 (conv. nella l. n. 135/12), laddove stabilisce che <<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>>.

Questa Sezione (SRC Lombardia, deliberazione n.44/2013/PAR) ha contestualizzato nell'attuale assetto normativo il divieto di procedere ad assunzioni da parte delle amministrazioni provinciali in attesa delle procedure di riordino; la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna (deliberazione n. 207/2013/PAR del 16 aprile 2013) ha rimesso la questione di massima all'esame della Sezione delle Autonomie che si è pronunciata con la deliberazione 25/SEZAUT/2013/QMIG del 29 ottobre 2013. In particolare, nella deliberazione da ultimo richiamata la Sezione delle autonomie ha ribadito che 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, debba essere considerato tuttora in vigore argomentando che <<detto vincolo rinviene il suo fondamento nel processo di riordino delle province>> ed <<ha lo scopo di evitare, nelle more dell'attuazione ridimensionamento di tali enti, l'immissione, all'interno degli stessi, di nuove risorse umane>>. In altri termini, la Sezione delle Autonomie ha ribadito che <<l'art.16, comma 9, del DL 95 del 2012 impone un divieto assoluto d'assunzione con contratto a tempo indeterminato. Le ragioni di tale divieto sono da ricercarsi nella disciplina che prevede il riordino e la razionalizzazione (con conseguente riduzione) delle province>>. Inoltre, detta <<norma, comportante il divieto per le province di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, non è inquadrabile>> nell'ambito dell'ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale può essere sottoposto; piuttosto, è un divieto che opera <<in previsione della razionalizzazione e riduzione di siffatti enti locali>>.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 13.01.2014

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)