

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

Nella camera di consiglio del 28 maggio 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Lecce trasmessa con prot. n. 28889 del 11 aprile 2014 e assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 17/04/2014 prot. 0001586/17/04/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 25/2014 del 13 maggio 2014 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 28 maggio 2014;

udito il relatore Referendario Carmelina Addesso;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Lecce chiede alla Sezione un parere in merito alla permanenza del divieto di assunzioni disposto per le province dall'art 16 comma 9 d.l. 95/12 conv. in l. 135/2012.

In particolare, l'istante espone che:

- l'art 16 comma 9 d.l. 95/2012, conv. in l. 135/2012, ha sancito 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;

-questa Sezione, in risposta ad una precedente richiesta di parere della Provincia su identico quesito, ha osservato, con deliberazione n. 14 del 21.01.2014, che *"la sezione 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"*;

- il legislatore, pur non rispettando il termine finale, è intervenuto di recente con la legge 7 aprile 2014 n. 56 con cui ha dettato disposizioni sulle province in termini non solo di riduzione delle stesse, laddove trasformate in città metropolitane, ma anche di razionalizzazione a livello di organi e di funzioni;

- tale ultima circostanza, a parere dell'ente richiedente, avrebbe fatto venir meno l'operatività del divieto sopra richiamato;

Stante quanto sopra, il Presidente della Provincia di Lecce chiede se, sulla base del nuovo assetto normativo, le province possano procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato a garanzia del regolare assolvimento delle funzioni rimaste in capo alle stesse.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Presidente della Provincia di Lecce, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L.

R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*.

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte .

Sulla base di quanto sopra, si osserva che il quesito posto dalla Provincia rientra nel concetto di "*contabilità pubblica*", inteso nell'accezione dinamica della materia delineata dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, in quanto afferente alla portata applicativa di una disposizione concernente i limiti di assunzione del personale.

L'esame del quesito, tuttavia, deve essere limitato ai profili generali ed astratti, essendo riservata all'ente qualunque decisione in merito alla concreta applicazione della disposizione in esame.

Passando al merito della richiesta, il Presidente della Provincia di Lecce chiede se il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato sancito, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, dall'art

16 comma 9 del d.l. 95/2012, conv. in l. 135/2012, possa considerarsi superato a seguito dell'entrata in vigore della l. 7 aprile 2014 n. 56 che ha provveduto al riordino ed alla riduzione di tali enti.

L'art 16 del d.l. 95/2012, conv in l. 135/2012, rubricato "*riduzione della spesa degli enti territoriali*", sancisce, 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*".

Il successivo art 17, comma 4, del medesimo d.l. 95/2012 stabiliva, nella versione antecedente alla modifica introdotta dalla l. 228/2012, che "*entro sessanta giorni dall'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 di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane di cui all'art 18, conseguente alle eventuali iniziative di comuni ai sensi dell'art 133, primo comma, della Costituzione nonché del comma 2 del medesimo articolo 18*".

Con d.l. 5 novembre 2012 n. 188 il governo ha provveduto al riordino delle province e delle città metropolitane, ma il decreto non è stato convertito in legge.

Lo slittamento della riforma ha imposto una modifica del termine di sessanta giorni indicato all'art 17 comma 4, termine che è stato sostituito con quello del 31 dicembre 2013 dall' 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). Con sentenza del 3 luglio 2013 n. 220 la Corte Costituzionale, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo in questione.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG, ha precisato che la mancata conversione del d.l. 188/2012 non ha determinato un abbandono del disegno di riordino delle province che è stato semplicemente procrastinato nel suo termine finale al 31 dicembre 2013, con la conseguenza che "*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 merito alla *ratio* del divieto in esame, la Sezione delle Autonomie ha precisato che tale norma non è inquadrabile nell'ambito dell'ordinario limite di spesa del personale al quale l'ente locale è sottoposto, trattandosi di una previsione derivante dalla programmata razionalizzazione e riduzione di siffatti enti locali: "*si tratta, infatti, di 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 (.....)in definitiva, 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".

Questa Sezione, conformandosi al principio di diritto enunciato dalla Sezione Autonomie 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, ha confermato la piena operatività del divieto di assunzione previsto dal d.l. 95/2012 (deliberazione n. 14/PAR/2014).

In materia di riordino delle province, il legislatore è successivamente intervenuto con la legge 7 aprile 2014 n. 56, rubricata "*Disposizioni sulle città' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*" con cui ha previsto la trasformazione di alcune province in città metropolitane, disciplinandone organi e funzioni e sancendo che "*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città' metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge*" (art 1, comma 5) e che "*Il 1 gennaio 2015 le città' metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno*" (art 1, comma 16).

Quanto alle province, la legge in esame ne disciplina gli organi e le funzioni e dispone che: "*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*" (art 1, comma 51).

Il testo normativo, inoltre, elenca, ai commi 85 ed 86 del medesimo articolo 1, le funzioni fondamentali spettanti alle province, precisando che le funzioni di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalle leggi statali e regionali di settore, secondo le rispettive competenze per materia, ai sensi dell'art 117, commi secondo, terzo e quarto della Costituzione (comma 87), mentre le funzioni diverse da quelle indicate nel comma citato (da individuare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, mediante accordo sancito con la Conferenza unificata e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi del comma 91) vengono conferite dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le finalità indicate nel comma 89, finalità volte, in sostanza, a garantire la dimensione più efficiente di esercizio, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In ultimo, il comma 92 del già citato articolo 1 prevede che "*entro il medesimo termine di cui al comma 91 (ossia, tre mesi dall'entrata in vigore della legge) e nel rispetto di quanto previsto dal comma 96, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di*

concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, sono stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso, nonché quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista".

Dal quadro normativo appena delineato emerge come il processo di riduzione e razionalizzazione delle province non si sia affatto concluso con l'entrata in vigore della l. 56/2014 che, al contrario, costituisce solo una tappa del più ampio disegno di riassetto che troverà il proprio punto di approdo nella modifica del titolo V della Costituzione (riforma attualmente all'esame del Parlamento), cui il Legislatore medesimo rinvia sia con riferimento alla disciplina delle città metropolitane sia con riferimento a quella delle province (art 1, commi 5 e 51).

Sotto altro profilo, si osserva che l'impianto normativo prevede una riorganizzazione graduale dell'assetto istituzionale di province e città metropolitane ed un graduale passaggio di funzioni da un ente all'altro, sicché non è possibile affermare che l'"attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione" cui si riferisce il d.l. 95/2012 sia terminata con l'entrata in vigore della legge n. 56/2014. E ciò in quanto non solo viene fissata una data per il subentro delle città metropolitane alle province (1 gennaio 2015), ma sia l'attribuzione delle nuove funzioni alle province che il trasferimento delle funzioni e risorse da queste agli enti subentranti sono subordinati all'adozione di leggi (statali o regionali: comma 87) o decreti ministeriali (comma 92) che diano attuazione alla previsione legislativa, fissando criteri e modalità del trasferimento.

Sotto quest'ultimo profilo, il comma 92 dell'art 1 prevede, in particolare, che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (da adottare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge) con cui sono stabiliti i criteri generali per il trasferimento delle risorse dalle province agli enti subentranti debba garantire, peraltro, il mantenimento dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato e dei rapporti di lavoro a tempo determinato fino alla naturale scadenza: siffatta finalità, per essere soddisfatta, richiede necessariamente una "*crystallizzazione della struttura burocratica*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG, citata), perché solo all'esito del processo di riordino saranno delineate con precisione le funzioni conservate e quelle trasferite e, di conseguenza, il reale fabbisogno di personale dell'ente.

Per tali ragioni, non è possibile sostenere che si sia completato il processo di attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province cui si collega, a norma del comma 9 dell'art 16 d.l. 95/2012, il permanere del divieto di assunzione, posto che, solo a seguito dell'adozione degli atti di attuazione delle

previsioni della l. 56/2014, sarà possibile comprendere quale sarà la nuova dimensione organizzativa dell'ente, quali funzioni rimarranno e quali saranno trasferite, quali saranno le risorse (umane e materiali) necessarie per lo svolgimento dei compiti scaturenti dalla riorganizzazione.

D'altra parte, lo stesso disposto della legge 56/2014, rinviando alla modifica del titolo V della Costituzione, mostra di atteggiarsi come disciplina transitoria in vista dell'eliminazione dal testo costituzionale di siffatti enti: cfr., in questo senso, la Sezione delle Autonomie che, nella già citata deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, osserva come le ragioni del divieto di assunzione sono da ricercarsi nella disciplina che prevede il riordino e la razionalizzazione (con conseguente riduzione) delle province *"e ora anche dalla previsione dell'abolizione delle province indotta dalla presentazione del DdL costituzionale"*

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Presidente della Provincia di Lecce

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 28 maggio 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo