



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 27 ottobre 2014

composta dai magistrati:

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere – relatore;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Maria Teresa D’Urso	Consigliere;
Donatella Scandurra	Consigliere;
Elena Papa	Referendario.

VISTI gli artt. 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l’adeguamento dell’Ordinamento della Repubblica alla Legge Cost. 18 ottobre 2001, n.3, ed in particolare l’art. 7, c. 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti e s.m.i.;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati in numerose deliberazioni della medesima Sezione, nonché con pronuncia nomofilattica delle SS.RR. n. 54/2010/CONTR, riguardante in particolare l'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, individuato normativamente con riferimento alla materia della "contabilità pubblica";

VISTA la richiesta di parere formulata dal Commissario straordinario dell'Amministrazione provinciale di Rieti con nota n. 30727 del 16 settembre 2014, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 4504 in data 17 settembre 2014;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 31 del 27 ottobre 2014 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente sulla suddetta richiesta;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere dott.ssa Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

PREMESSA

Con la nota citata in epigrafe, prodotta espressamente ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Commissario straordinario dell'Amministrazione provinciale di Rieti ha chiesto di conoscere il parere di questa Sezione in merito alla possibilità per l'Istituzione Formativa Rieti, costituita ex art. 114 TUEL con apposita deliberazione del Consiglio provinciale da tempi risalenti per lo svolgimento di servizi educativi e scolastici

connessi all'assolvimento dell'obbligo scolastico in base alle disposizioni di cui alla L.R. 25 febbraio 1992, n. 23 (Ordinamento della formazione professionale), di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato fino a conseguimento degli specifici standards dimensionali fissati a livello regionale con deliberazione GR. Lazio n. 736/2003 ed in armonia con l'atto di fissazione della dotazione organica adottato dalla stessa Istituzione nel luglio 2014, in costanza della disposizione di divieto assoluto di assunzioni posto per le amministrazioni provinciali dall'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, come successivamente confermato dall'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

Con la medesima nota, è stato formulato altro quesito concernente i contenuti dell'atto di indirizzo di cui al medesimo art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 e relativa legge di conversione. In particolare, l'istanza attiene alla potestà dell'Amministrazione provinciale di prescrivere con tale atto *limitazioni ulteriori rispetto al contenimento della spesa di personale entro limiti coerenti con la quantità dei servizi erogati dall'Istituzione che, nel caso di specie, sono rappresentati dalla D.G.R. 736/2003* di individuazione del parametro di calcolo della dotazione organica, in ragione del quale la relativa spesa deve ritenersi congruente con la quantità dei servizi erogati.

Nel contesto indicato, l'istante espone puntuali elementi di fatto utili all'inquadramento della fattispecie ed offre spunti di riflessione in punto di diritto con richiamo ad orientamenti interpretativi già assunti in materia dalla giurisprudenza contabile.

DIRITTO

1. Ricevibilità-ammissibilità soggettiva. In via preliminare, il Collegio è tenuto ad esprimersi sulla ricevibilità e sull'ammissibilità della richiesta.

Il primo ordine di valutazioni attiene al regolare esercizio della facoltà di iniziativa alla quale il legislatore subordina l'instaurazione della procedura consultiva, sotto il duplice profilo della sostanziale imputazione soggettiva agli enti territoriali contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nonché dell'osservanza delle modalità di inoltro per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (d'ora in avanti CAL), indicate dalla norma stessa come rituali.

Nella specie, mentre *nulla quaestio* circa la provenienza dell'istanza dall'Amministrazione provinciale di Rieti, in virtù della sottoscrizione della medesima da parte di un Organo dotato di generali poteri rappresentativi, ancorché in via straordinaria (*cfr.* in conformità, *ex pluribus* Sezione regionale di controllo per il Lazio del n. 227/2013/PAR), occorre soffermarsi in modo espresso sul mancato coinvolgimento del CAL Lazio nella trasmissione della stessa.

Sul punto, non è influente ribadire l'orientamento di questa Sezione circa il rilievo sostanziale da attribuire - nel contesto dell'art.7, comma 8, e delle attribuzioni di coordinamento proprie dei CAL quali emergono dall'art. 123, comma 4, Cost. - alla contemplata partecipazione di tali Organi alla fase dell'iniziativa in argomento precisandone la finalizzazione alla miglior ponderazione della fondatezza ed ammissibilità oggettiva dei quesiti da porre, con argomentazioni che qui integralmente si richiamano (*cfr.* Sezione regionale di controllo per il Lazio del. nn. 113/2014/PAR e n. 105/2015/PAR).

Ne consegue che il richiamato ruolo di tramite va doverosamente esercitato da

parte del CAL territorialmente competente e, altrettanto doverosamente, sollecitato da parte dei Comuni interessati a richiedere pareri alla Sezione regionale, con la necessaria sistematicità e senza esimenti legate a disfunzioni di carattere organizzativo che, al contrario, andrebbero rimosse senza indugio nelle competenti sedi.

Nondimeno, poiché a tenore letterale della norma di riferimento l'inoltro tramite CAL non assume cogenza assoluta, la sua assenza nella specie non può considerarsi come circostanza ostativa alla ricevibilità della richiesta avanzata dall'Amministrazione provinciale di Rieti, con salvezza di iniziative future volte a disincentivare la prassi di inoltro diretto seguita in concreto.

2. Ammissibilità oggettiva. Sotto altro profilo, il Collegio è chiamato ad interrogarsi:

- circa l'ammissibilità dei due quesiti posti in relazione alla relativa attinenza con la materia della contabilità pubblica, nell'accezione tecnica e dinamica di "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" puntualizzata in sede di indirizzi interpretativi vincolanti dalle Sezioni Riunte della Corte dei conti (cfr. deliberazione SS.RR./54/2010 emanata ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge n. 102/2009) alla quale *per tabulas* si riferiscono le attribuzioni consultive delle Sezioni regionali di controllo;

- alla generalità ed astrattezza, nonché alla preventività rispetto all'adozione di atti e provvedimenti gestionali già adottati, con possibili implicazioni contenziose di competenza di altri plessi magistratuali ovvero in termini di responsabilità erariale (ammissibilità oggettiva in senso ampio).

Nella specie, il secondo motivo di possibile inammissibilità va esaminato con

priorità per la sua vocazione assorbente. Risulta in atti, infatti, che l'esigenza conoscitiva che ha originato la richiesta di parere attiene a fattispecie specifica in merito alla quale sono stati già adottate, sia dall'Amministrazione provinciale sia dall'Istituzione, alcune iniziative per l'avvio a concreta gestione sulle quali il parere sarebbe destinato ad interferire in concreto.

A tal uopo, il Collegio osserva che la funzione consultiva è per sua natura diretta ad orientare l'azione amministrativa e che proprio tale finalità rende del tutto ipotetica la totale assenza di connessione fra la proposizione di un'istanza ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ed una fattispecie gestionale sottostante, spesso richiamata espressamente in atti dagli stessi istanti a sostegno della sussistenza dello stesso interesse a radicare il procedimento consultivo.

Ciò posto, il criterio di discriminare fra le istanze meritevoli di accoglimento e quelle che tali non sono è dato dalla possibilità di annettere ai quesiti posti rilievo ermeneutico autonomo e generale, tale da escludere che la relativa trattazione vada ad impattare su un'attività gestionale già *in itinere*, con produzione di effetti estranei alle finalità del parere, quali la surrettizia interferenza in ambiti decisionali discrezionali di stretta pertinenza dell'istante ovvero la concretizzazione di valutazioni di fatti di gestione o di condotte rientranti nelle diverse funzioni della Corte (di controllo e di giurisdizione) o nelle attribuzioni di altri plessi magistratuali (cfr. *ex multis* deliberazioni Sez. Aut. n. 3/INPR/2011 e Sez. contr. Lazio nn. 23/2013/PAR; 97/2013/PAR; 113/2014/PAR).

Siffatti paventati effetti distorsivi appaiono al Collegio destituiti di attualità avuto riguardo ai quesiti dedotti nell'istanza all'esame ed alla natura

delle iniziative adottate in merito alla fattispecie che li ha occasionati, concretantisi in atti di indirizzo generale e pianificazione privi di ricadute finanziarie immediate e in sé propedeutici all'avvio di azioni di gestione in senso proprio.

Ciò consente di prendere in esame i dubbi posti, con il solo scopo di fornire indicazioni sulla corretta interpretazione delle norme finanziarie da applicare e prescindendo dalla considerazione del merito e dalla corretta qualificazione sostanziale della fattispecie sottostante, interamente ricadenti nella responsabilità dell'Amministrazione richiedente.

Quanto all'inerenza alla materia della contabilità pubblica (c.d. ammissibilità oggettiva in senso stretto) dei formulati quesiti, va evidenziato che i medesimi, pur nella loro specificità contenutistica, presentano una netta interconnessione oggettiva, essendo entrambi diretti a dirimere questioni ermeneutiche di rilievo non affrontabili in modo parcellizzato in ordine all'individuazione del regime vincolistico in materia di spese del personale e di assunzioni vigente per le istituzioni provinciali, come ricavabile dalla lettura in combinato dell'art. 18, comma 2 bis, del decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, e delle altre disposizioni normative correlate dal medesimo espressamente richiamate, tutte fatte oggetto di recenti modifiche con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché del divieto di assunzioni a tempo indeterminato introdotto per le Province dall'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ed anch'esso confermato dal richiamato decreto legge n. 90/2014.

Le esposte considerazioni, in ossequio ai richiamati indirizzi delle Sezioni Riunite - la cui formulazione, giova ricordare, è stata occasionata

proprio da una richiesta di parere avente ad oggetto norme di contenimento della spesa di personale – appaiono dirimenti ai fini della valutazione positiva di ammissibilità, del resto univocamente incontestata dalla giurisprudenza di merito che ha già emesso pareri inerenti al medesimo ambito normativo.

E' bene, peraltro, precisare che per converso il parere della Sezione non può riguardare in alcun modo scelte gestionali concrete rimesse all'autonomia dell'amministrazione richiedente e, perciò, il secondo quesito posto inerente alla possibilità per l'Amministrazione provinciale di definire a carico della IFRIETI *limitazioni ulteriori rispetto al contenimento della spesa del personale entro limiti coerenti con la quantità dei servizi erogati*, può essere affrontato solo sotto il profilo astratto della possibilità di svolgere attività di indirizzo da parte dell'Amministrazione provinciale di Rieti, senza alcun riferimento ai relativi contenuti concreti, ai quali pure è fatto cenno nella richiesta di parere.

3. Merito. Nel merito, pare imprescindibile al Collegio ricostruire, in termini generali, il regime vincolistico dei soggetti ed organismi a vario titolo controllati dagli Enti Locali, ivi comprese le province, e gravanti sulla finanza locale, alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 18, comma 2 bis, del d.l. 112/2008, norma di riferimento del settore, nonché di quelle ivi espressamente richiamate e con esse da ricondurre a sistema, nella formulazione attuale.

Al riguardo, non si può omettere di considerare come la disciplina in argomento si collochi in un contesto normativo connotato da costante evoluzione e, perciò, affatto consolidato, con ricadute di rilevante incertezza sul piano interpretativo ed applicativo.

Ciò imprime intrinseca complessità all'attività ermeneutica e la necessità, per avvalersi compiutamente dei criteri di cui all'art. 12 delle

Disposizioni sulla legge in generale (cc.dd. preleggi), di raffrontare le norme vigenti con le diverse formulazioni antecedenti, come susseguitesi nel tempo, traendone elementi utili per risalire alla *ratio* che le sostiene.

In tale convincimento, il Collegio ritiene utile rammentare che l'art. 18, comma 2bis, nell'impostazione originaria di cui alla norma introduttiva (art. 19, comma 1, del d.l. n.78/2009, convertito nella legge n. 102/2009) mirava, con finalità di contenimento della spesa pubblica, ad estendere alle società a partecipazione pubblica locale totalitaria o di controllo (cc.dd. società pubbliche) titolari di affidamenti diretti senza gara un regime vincolistico in materia di assunzioni analogo a quello previsto per gli enti titolari della partecipazione maggioritaria o di controllo, con la finalità di ovviare all'utilizzo dello schermo societario a meri fini di elusione di limiti e vincoli in materia di spesa del personale fissati per gli enti controllanti ed in connessione con le regole di consolidamento introdotte contestualmente al riguardo.

Parallelamente, veniva riscritta in conformità la disciplina applicabile alle aziende speciali e delle istituzioni degli enti locali, mediante l'inserimento nell'apposita disposizione dedicata del d.lgs. n. 267/2000 di un nuovo comma (art. 114, comma 5bis, introdotto dall'art. 25, comma 2, lett. a), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2012), che contemplava l'applicazione automatica a tali organismi, tra le altre, delle disposizioni di divieto o limitazioni alle assunzioni di personale dettate per gli enti locali. La norma in parola, peraltro, escludeva espressamente l'estensione di tale regime per le aziende speciali ed istituzioni gerenti servizi socio-assistenziali ed educativi, nonché culturali.

Siffatto impianto normativo originario ha subito rilevanti innovazioni

successive, dapprima per effetto dell'art. 1, commi 557 e 560 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) e successivamente dell'art. 4, comma 12 bis del d.l. 24 aprile 2014 n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, nonché dell'art. 3, comma 5 bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

Nello specifico, la legge di stabilità 2014 ha inciso in modo significativo sulla disciplina dei divieti e dei limiti assunzionali applicabili alle aziende speciali, riportando la relativa disciplina nell'ambito della legislazione finanziaria e riscrivendo il comma 5bis dell'art. 114 del d.lgs. 267/2000 con eliminazione dei riferimenti in materia precedentemente nel medesimo contenuti.

In particolare, il menzionato comma 557 ha ribadito l'estensione del regime limitativo dettato dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 per l'ente controllante e ricondotto alle motivate valutazioni discrezionali dell'ente stesso l'esclusione da tale *regime* “*le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento di obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale*”.

In tale contesto, il divieto di procedere ad assunzioni di personale da parte delle province nelle more dell'attuazione delle relative disposizioni di riduzione e razionalizzazione (art. 16, comma 9 del d.l. n. 95/2012, nonché art. 3, comma 5 del d.l. n. 90/2014) - sul cui carattere speciale e assorbente, nonché agli ordinari limiti di spesa vigenti per gli altri enti locali ha avuto occasione di soffermarsi ampiamente la Sezione delle Autonomie di questa Corte con la

deliberazione n. 25 del 29 ottobre 2013, che qui si richiama incidentalmente per quanto di interesse – è stato inteso in chiave sistematica come non estensibile di per sé alle aziende speciali ed istituzioni rientranti nelle predette categorie tipizzate, per le quali rimane astrattamente possibile assumere personale a tempo indeterminato *“sia pure nei limiti e con le modalità stabilite dalla nuova formulazione del più volte citato art. 18, comma 2 bis, del d.l. 112/2008”* (cfr. Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 117/2014/PAR).

Si tenga conto che siffatto orientamento, che il Collegio ritiene incidentalmente condivisibile e motivato stante il carattere di specialità rispetto al regime generale a sua volta proprio delle disposizioni concernenti le indicate tipologie di aziende e istituzioni, è maturato alla luce di una lettura del divieto di assunzioni di cui all’art. 16, comma 9, del d.l. n. 95/2012 condotta a sistema con le norme concernenti il regime vincolistico posto per aziende speciali e istituzioni degli enti locali ed in vigore dell’art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008.

Nella medesima prospettiva, il Collegio esprime il convincimento che risulti del tutto anacronistico considerare automaticamente estensibile al caso di specie il divieto assunzionale vigente per l’Amministrazione provinciale di riferimento, in un contesto normativo ulteriormente modificato in direzione di maggiore apertura non solo per la generalità delle aziende ed istituzioni degli enti locali, ma anche per le società dagli stessi partecipate e per gli stessi enti di riferimento.

In proposito, non si può omettere, infatti, di tener conto che lo stesso art. 18, comma 2 bis, del d.l. n. 112/2008, nel testo vigente come innovato dall’art. 4, comma 12 bis del d.l. 66/2014, e da ultimo modificato dall’art. 3,

comma 5-quinquies, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, non prevede alcun limite assunzionale a monte per i soggetti in argomento limitandosi a statuire che *“Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l’ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l’infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l’obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l’incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.. “*

Ne consegue, ad avviso del Collegio, che allo stato non sussistono limiti o preclusioni a monte alla facoltà di procedere a nuove assunzioni nel caso prospettato nella richiesta di parere.

Quanto al secondo quesito posto, il Collegio, senza interferire in scelte di merito spettanti all'Amministrazione istante sotto la sua esclusiva responsabilità, ritiene che gli enti controllanti non possano rimanere del tutto estranei alla politica assunzionale dei propri soggetti controllati, anche a prescindere dall'esercizio degli specifici poteri di indirizzo legati all'attuazione dei limiti di cui al comma 2bis, oggetto di deroga espressa da parte del legislatore per i soggetti che operano in specifici settori, come quello cui secondo la prospettazione e gli elementi forniti in atti sembrerebbe appartenere l'Istituzione facente capo all'Amministrazione istante medesima.

Spetta, infatti, in ogni caso all'ente locale nell'esercizio dei propri poteri di *governance* sui soggetti che gravitano nel perimetro interessato al consolidamento dei conti evitare forme incontrollate e ingiustificate di crescita della spesa di personale, destinate a ripercuotersi negativamente sulla razionalizzazione della propria spesa.

E ciò è particolarmente vero per le province interessate ad una complessa fase di trasformazione in entità con nuovi assetti strutturali, organizzativi e funzionali, nella quale con norma perentoria sono stati posti divieti drastici di reclutamento diretto di nuovo personale.

Nella indicata direzione ritiene il Collegio che uno spazio di intervento nei cc.dd. "settori esclusi" sia consentito proprio dalla norma derogatoria in commento nella parte in cui fa salvo l'obbligo di mantenere per i soggetti ivi operanti un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati, da valutare in concreto unitamente a possibili iniziative di ottimizzazione delle prestazioni per motivare adeguatamente le scelte di reclutamento di nuova forza lavoro e non già mediante riferimenti a standards

prestazionali, peraltro vetusti, fissati in astratto.

P.Q.M.

Nei termini sopra indicati, si esprime il Collegio in merito alla richiesta di parere presentata dall'Amministrazione provinciale di Rieti.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma, nella camera di consiglio del 27 ottobre 2014.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to Maria Luisa Romano

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositato in Segreteria il 18 giugno 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina