Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 25/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 14 ottobre 2013

Presieduta dal Presidente di Sezione Giuseppe Salvatore LAROSA

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO
Consiglieri	Teresa BICA, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Gianfranco POSTAL
Primi Referendari	Luca FAZIO, Gianluca BRAGHÒ, Giuseppe TETI
Referendari	Valeria FRANCHI

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

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

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi

dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione n. 207/2013 PAR del 16 aprile 2013, trasmessa in data 17 aprile 2013, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alla Sezione delle Autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente un quesito, formulato dai Presidenti delle Province di Parma e di Ferrara, in ordine all'applicazione dell'art. 16, commi 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 135, in materia di divieto per le province di assumere personale a tempo indeterminato;

Vista la nota n. 8472 del 4 ottobre 2013, con la quale il Presidente f.f. della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza del giorno 14 ottobre 2013;

Vista la nota n. 8485 del 7 ottobre 2013, con la quale il Presidente f.f. della Corte dei conti ha invitato, alla adunanza odierna, il Ragioniere Generale dello Stato;

Udito il relatore, Consigliere Teresa Bica;

PREMESSO

I Presidenti delle Province di Parma e di Ferrara, con note distinte, hanno inoltrato alla sezione remittente, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, richieste di parere aventi ad oggetto la vigenza del divieto, posto 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.

Il Presidente della Provincia di Parma, dopo avere evidenziato come il processo di riordino delle province sia stato sospeso, domanda:

"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 preliminarmente rileva 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, da parte dell'art. 17, d.l. 95/2012 della modificazione quantitativa delle province, è stato emanato il d.l. 5 novembre 2012, n. 188, non convertito. Evidenzia, altresì, come il

legislatore statale, con il metodo della novella, mediante la legge 24 dicembre 2012, n. 228, abbia sospeso l'applicazione delle disposizioni relative al riordino delle funzioni delle province, fino al 31 dicembre 2013.

Ciò premesso, chiede *"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"*.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, valutati i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva delle richieste di parere, osserva come sui quesiti proposti si sia già espressa la Sezione lombarda, 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"*, ha 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, è 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"*.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, non condividendo quanto affermato dalla Sezione lombarda, ritiene il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato, nelle province, pienamente vigente in quanto il legislatore ha posto rimedio alla mancata approvazione della legge di conversione del DL 5 novembre 2012, n. 188: Disposizioni urgenti in tema di Province e di Città metropolitane, modificando il termine entro il quale tale riordino dovrà essere attuato.

Ravvisata, pertanto la possibilità di divergenti soluzioni nell'attività consultiva, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha sospeso la pronuncia sulle richieste di parere delle Province di Parma e di Ferrara ed ha disposto la remissione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le determinazioni di competenza in merito all'eventuale deferimento della prospettata questione alla Sezione delle Autonomie ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 6, comma 4, del DL 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella L. 7 dicembre 2012, n. 213.

DIRITTO

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, art 17, comma 4 del sopracitato decreto legge: *entro sessanta giorni 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…, ed ha lo scopo di evitare, nelle more dell'attuazione ridimensionamento di tali enti, l'immissione, all'interno degli stessi, di nuove risorse umane.

Con il D.L. 5 novembre 2012,n. 188, il governo aveva provveduto al riordino delle province e delle città metropolitane, decreto che non è stato convertito in legge.

L'art. 1, comma 115, della L. 24 dicembre 2012, n. 228: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) ha procrastinato il termine per l'attuazione del riordino delle province, previsto dall'art. 17, comma 4 del D.L. 95 del 2012, *entro il 31 dicembre 2013*, tale spostamento si è reso necessario per la mancata conversione in legge del sopracitato D.L. 188 del 2012, avente ad oggetto il riordino delle province.

Con sentenza del 2 luglio 2013, n. 220, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell' art. 17 del D.L. 95 del 2012 convertito con modifiche nella L 135 del 2012: *Riordino delle province e delle loro funzioni*.

Esposto il quadro di riferimento normativo, appare condivisibile l'interpretazione data dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna: non vi sono elementi giuridici per affermare che il processo di riordino delle province si è arrestato, in quanto, a seguito della mancata conversione del D.L. 188 del 2012, il legislatore ha procrastinato al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale il riordino dovrà essere attuato e l'art 1, comma 115 della L. 228 del 2012 al terzo periodo prevede 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 delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni… o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali …..è nominato un commissario straordinario…per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013"*.

Inoltre il Governo in data 20 agosto 2013 ha presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge costituzionale per l'*Abolizione delle province*.

Il riordino delle province non appare né arrestato né abbandonato, il legislatore ha provveduto a procrastinarne il termine finale al 31 dicembre 2013 ; l'art 16, comma 9 del D.L. 16 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.

Con il secondo quesito il Presidente della Provincia domanda, nel caso in cui sia giudicato vigente il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, se lo stesso ricomprenda anche le assunzioni di unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio, disposto dalla legge 68/1999; ciò nel caso in cui l'ente debba procedere ad assunzioni, allo scopo di raggiungere la copertura della prevista quota d'obbligo.

La disposizione di cui all'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 (Sezione regionale di controllo della

Lombardia, deliberazione n.417/2012, Sezione regionale di controllo del Molise, deliberazione n.136/ 2012 , Sezione regionale di controllo della Toscana, deliberazione n. 453/2012) ed ora, anche, dalla previsione dell'abolizione delle province indotta dalla presentazione del DdL Costituzionale.

Tale norma, comportante il divieto per le province di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, non è inquadrabile, quindi, nell'ambito dell'ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto, che si è ritenuto non applicabile alle categorie protette (decisioni concordi, tra le altre, delle sezioni regionali di controllo della Basilicata, deliberazione 25 novembre 2011, n. 95 e del veneto, deliberazione 4 maggio 2011, n.287), bensì quale limitazione dettata in previsione della razionalizzazione e riduzione di siffatti enti locali.

Le considerazioni - a fondamento della prevalenza per materia della legislazione che prevede l'assunzione obbligatoria di soggetti appartenenti alle "categorie protette" sulla legislazione che prevede il divieto di assunzione per limitare la spesa di personale - non paiono estensibili con riguardo alla norma che vieta alle province di effettuare assunzioni a tempo indeterminato nelle more del processo di riduzione/razionalizzazione delle medesime; 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" ed ancora che "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.

Pertanto, per le considerazioni suesposte, non è possibile assumere con contratto a tempo indeterminato lavoratori rientranti nelle categorie protette entro la quota d'obbligo di cui alla L. n.68/99, alla luce del divieto generale stabilito dalla menzionata norma di cui all'art.16, comma 9, del D.L. n.95/2012, convertito dalla L. n.135/2012.

P.Q.M

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulle questioni di massima richiamate in premessa, poste dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 207/2013/PAR del 16 aprile 2013, enuncia il seguente principio:

"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, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135, è tuttora in vigore.

Tale divieto ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla L. 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".

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna renderà il parere richiesto tenendo conto del principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo 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.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 14 ottobre 2013.

Il Relatore — Il Presidente

f.to Teresa BICA — f.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Depositata in Segreteria il giorno 29 ottobre 2013

Il dirigente

f.to Romeo Francesco RECCHIA