



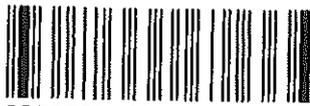
Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LE MARCHE

Prot. N° *Allegati*

CORTE DEI CONTI



0002537-19/11/2013-SC_MAR-T71-P

 Regione Marche - CAL - CREL
Registri CAL - CREL

0000322 | 20/11/2013
| CAL_MARCHE | A

**Al Presidente
del Consiglio delle Autonomie locali
delle Marche**
Piazza Cavour, 23
60121 - ANCONA

Oggetto: Richiesta di parere della **Provincia di Ancona** - Nota prot. n. 144263 del 18.09.2013 - quesito riguardante la vigenza del divieto di assunzione a tempo indeterminato da parte delle Province.

Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 8.

Si trasmette copia della deliberazione n. 74/2013/PAR approvata nell'adunanza del **13 novembre 2013** concernente l'oggetto.

Il Direttore della Segreteria
(dott. Carlo Serra)

CORTE DEI CONTI

Del. n. 74 /2013/PAR

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 13 novembre 2013

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Renzo DI LUCA – Presidente

Cons. Andrea LIBERATI – componente- relatore

Ref. Valeria FRANCHI – componente

PARERE

PROVINCIA DI ANCONA

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere da parte del Commissario Straordinario della Provincia di Ancona prot. 144263 del 18/09/2013, acquisita a prot. n. 2247 del 20/09/2013;

VISTO l'atto prot. 34711715 del 11/11/2013, con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore dottor Andrea Liberati;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Ancona ha formulato richiesta di parere in merito alla vigenza del divieto di assunzione di personale da parte delle Province, premettendo quanto segue:

- l'art. 16, comma 9 del D.L. 06/07/2012 n. 95, convertito in Legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto un divieto temporaneo per le amministrazioni provinciali di procedere ad assumere personale a tempo indeterminato, circoscritto al tempo necessario al loro riordino;

- il processo di riordino delle province, previsto dall'art. 23, commi da 14 a 20, del D.L. 06/12/2011 n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha trovato una prima attuazione con il D.L. 05/11/2012 n. 188, non convertito in legge. Successivamente l'art. 1, comma 115, della Legge 24 dicembre 2012, n.



228 ha sospeso fino al 31.12.2013 l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del D.L. 06.12.2011, n. 201 e ha posticipato il termine per la definizione da parte del Legislatore delle modalità di elezione di nuovi consiglieri provinciali, previsto dal comma 16 del citato art. 23, dal 31/12/2012 al 31/12/2013. Infine, in data 19/07/2013 è stata depositata la sentenza della Corte Costituzionale n. 220 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del D.L. 06/12/2011 n. 201 e dell'art. 17 del D.L. 06/07/2012 n. 95;

A parere dell'Amministrazione è venuto meno il divieto per le Province di assumere personale a tempo indeterminato in quanto l'art. 16, comma 9, del D. L. 06/07/2012 n. 95, che dispone tale limitazione, si giustificava in relazione ad un processo di "riduzione e razionalizzazione delle Province", oggi non più attuale, avallando tale tesi con indicazione del parere reso su quesito similare dalla Sezione Controllo Lombardia n. 44 del 13 febbraio 2013, ed erroneamente attribuita dalla Provincia di Ancona alla Sezione Emilia Romagna; l'Ente cita anche un parere della Sezione Controllo Puglia n. 125 del 5 luglio 2013 che "rafforzerebbe" l'orientamento già espresso dalla sezione Lombardia.

Tutto ciò premesso la Provincia di Ancona chiede un'interpretazione in merito:

- 1) alla attuale vigenza o meno del divieto per le amministrazioni provinciali di assumere personale con rapporti di lavoro a tempo indeterminato sancito dall'art. 16 comma 9, del D. L. 06/07/2012, n. 95, convertito in Legge , con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 7 agosto 2012, n. 135;
- 2) alla possibilità per la Provincia di Ancona, qualora questa Sezione di controllo ritenesse attuale il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, di dare attuazione alla propria programmazione di fabbisogno di personale facendo ricorso all'istituto della mobilità proveniente da altri Enti.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città Metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione del 27 aprile 2004 e poi con la deliberazione del 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame nel merito della richiesta.

In questa prospettiva rileva il Collegio che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Nondimeno il Collegio ritiene la richiesta ricevibile atteso che la formulazione della disposizione



richiamata - a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito - non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le sezioni regionali di controllo.

Preme, tuttavia evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n. 4, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Venendo ai requisiti di ammissibilità.

Nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo, sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dalla Provincia - Ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui l'art.7 comma 8 L. 131/03 costituisce attuazione (C. conti, Sez. Aut., delib. N. 13/2007) - ed è sottoscritta dal Commissario straordinario, soggetto titolare - *ex lege* (cfr. art 23 D.L. 201/2011 convertito in Legge 214/2011) della rappresentanza istituzionale.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere: la stessa, formulata in termini generali ed astratti, evoca, invero, una problematica generale; di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e, da ultimo, Deliberazione SS.RR. 54/2010).

NEL MERITO:

Relativamente al quesito n.1) la Sezione regionale di controllo per la Lombardia - (delibera n. 44/2013/PAR del 13/02/2013), pronunciandosi sulla preclusione posta dall'art. 16, comma 9, del d.l. del 06 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, ha affermato che il suddetto divieto avrebbe introdotto *"una deroga transitoria ed eccezionale alle facoltà assunzionali, a fronte degli altri divieti passati in rassegna i quali operano a regime"*, al fine di agevolare il processo di riordino dell'istituto provinciale.

Ha inoltre espresso il principio che tale riordino, di natura quantitativa (riduzione numero province in base ai criteri art. 17 d.l. n. 95/2012 e recepiti nel d.l. 5 novembre 2012, n. 88) e qualitativa (art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201) - si sarebbe arrestato e/o abbandonato (a seguito della mancata conversione del d.l. 5 novembre 2012 n. 188) e quindi *"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"*.

A tale principio non ha ritenuto di potersi conformare la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna - (delibera n. 207/2013/PAR del 16 aprile 2013).

Detta Sezione, premesso che l'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), ha procrastinato l'attuale riordino differendo l'attuazione delle modifiche fino

OPERE E
SEZIONE
ANCONA
228
3
AZ

al 31/12/2013, ha considerato *"il riordino semplicemente rallentato e non arrestato, conseguentemente, il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, posto a carico delle Province deve ritenersi in vigore"*.

A seguito di tale contrasto interpretativo, la sezione per l'Emilia Romagna ha sospeso la pronuncia rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie, pronunciandosi sulla questione di massima ha enunciato il seguente principio nella delibera n. 25/SEZAUT/2013/QMIG depositata il 29 ottobre 2013:

"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".

Questa Sezione di controllo è obbligata in virtù del vincolo conformativo ad adeguarsi a tale orientamento in risposta al quesito n. 1 posto dall'Amministrazione provinciale di Ancona.

Assume quindi rilevanza anche il secondo quesito, inerente la possibilità di assumere mediante ricorso alla mobilità esterna, data la vigenza del divieto di assunzione.

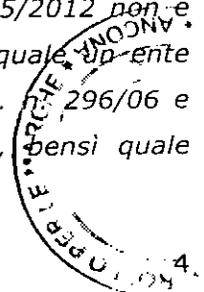
Al riguardo si osserva che la problematica della mobilità tra Amministrazioni soggette a vincoli assunzionali è stata oggetto di diverse pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Nella delibera n. 53/CONTR/2010, è stato statuito il principio *"che il divieto di assunzione posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto di stabilità interno, ex art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112 del 2008, sia riferito anche alle operazioni di mobilità in entrata"*, quindi la neutralità finanziaria della mobilità si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di assunzione (sono in regola con le prescrizioni del patto), principio ribadito anche nella delibera n. 59/CONTR/2010.

In particolare sullo specifico quesito posto dalla Provincia di Ancona si sono espresse altre due Sezioni regionali.

La Sezione per la Lombardia nel parere n. 417 del 28 settembre 2012 ha stabilito che *"il divieto introdotto dall'art. 16 c. 9 decreto spending review mira ad evitare che il contingente di personale delle singole Province abbia a crescere "comunque" nelle more del processo di riduzione e razionalizzazione avviato, e che si deve ritenere che la deroga della legge n. 311/2004, concernente gli ingressi effettuati in mobilità da altri enti, anch'essi sottoposti a vincoli assunzionali, non abbia rilievo e non incida sullo specifico e assoluto divieto da ultimo introdotto"*.

Di contrario avviso la Sezione di controllo per la Toscana, che nel parere n. 20 del 26 marzo 2013 ha stabilito che *"la disposizione dell'art. 16 c. 9 del decreto legge n. 95/2012 non è inquadrabile, quindi, nell'ambito dell'ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto con cadenza annuale (ai sensi dell'art. 1, c. 557, della L. n. 296/06 e dell'art. 76, c. 7, del D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008), bensì quale*



limitazione dettata in previsione della razionalizzazione e riduzione di siffatti enti locali. La limitazione di cui all'art. 16, c. 9 sopra citato, ovviamente, ha anche l'obbiettivo generale di riduzione delle spese connesse all'ente provincia perseguito dal legislatore e il divieto che impone, va interpretato come un limite e non come una sanzione. Ne consegue che, nel caso di specie, l'istituto della mobilità per interscambio svolto tra soggetti del medesimo livello economico e corrispondente categoria, qualora comporti una piena e totale neutralità finanziaria tra i due enti coinvolti, non comporta alcuna spesa per l'ente che ne autorizzi il ricorso e, di conseguenza, non sembrano esservi ragioni ostative al suo utilizzo anche alla luce dell'intento non sanzionatorio dell'art. 16, c. 9 del d. l. 95/2012, convertito dalla L. 135/2012".

La contraddizione espressa trova tuttavia composizione nella citata pronuncia n. 25/2013, concernente proprio la disposizione in esame, nella quale la Sezione delle Autonomie ha affermato che "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."

Coerentemente con il principio affermato ritiene pertanto questa Sezione che il contrasto di giurisprudenza sia già stato appianato dalla pronuncia in esame nel senso di non consentire un'assunzione neanche attraverso il ricorso all'istituto della mobilità da parte delle province.

PQM

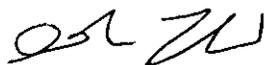
Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione in merito ai quesiti proposti.

La presente deliberazione verrà inoltrata a cura della segreteria al Commissario Straordinario della Provincia di Ancona e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 13 novembre 2013.

Il relatore

Andrea Liberati



Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria

Dr. Carlo SERRA



Il Presidente

Renzo Di Luca



178 NOV. 2013

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



3 DOC. INTERNO N.:34874817 del 18/11/201