



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Problematiche interpretative concernenti il divieto imposto alle Province delle regioni a statuto ordinario dall'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014.

Deliberazione n. 22/SEZAUT/2017/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 22/SEZAUT/2017/QMIG

Adunanza del 19 luglio 2017

Presieduta dal Presidente di sezione preposto alle funzioni di referto e di coordinamento
Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Carlo GRECO, Antonio FRITTELLA
Consiglieri	Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Massimo VALERO, Mario ALÌ, Vincenzo BUSA, Mario GUARANY, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Rossella BOCCI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO
Referendari	Cristian PETTINARI, Vanessa PINTO

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

Vista la 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 l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 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 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Viste le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per le Marche (rispettivamente n. 316/2017/QMIG e n. 60/2017/QMIG), con le quali, sono state rimesse al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, le questioni di massima in merito alla ricollocazione del personale delle province ed alla attribuzione di incarichi di direzione, ai sensi dell'art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, nonché alla prevalenza delle norme vincolistiche poste dall'art. 1, comma 420, l. n. 190/2014, rispetto a quelle che impongono l'assunzione del personale appartenente alle categorie protette;

Vista le ordinanze del Presidente della Corte dei conti n. 11 del 22 giugno 2017 e n. 12 del 4 luglio 2017, con le quali, valutata l'insussistenza dei presupposti per il deferimento alle Sezioni riunite, le anzidette questioni sono state rimesse alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota n. 2802 del 12 luglio 2017, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori Consiglieri Marta Tonolo, Adelisa Corsetti e Mario Ali;

PREMESSO

Le questioni di massima rimesse alla decisione di questa Sezione sono incentrate sulla permanenza o meno del divieto assunzionale (in particolare di personale dirigenziale e di quello appartenente a categorie protette) imposto alle province delle regioni a statuto ordinario dall'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 alle lettere c), d) e), f) e sugli effetti della riduzione della dotazione organica di tali enti e della ricollocazione del personale soprannumerario (ai sensi dell'art. 1, commi 421- 428, l. n. 190/2014); sullo sfondo, il riferimento all'esito del referendum consultivo del 4 dicembre 2016 dal quale potrebbe desumersi, ad avviso delle Sezioni remittenti, in uno con l'inattualità del disegno riformatore avviato con la l. 7 aprile 2014, n. 56, la caducazione delle limitazioni imposte dalla citata l. n. 190/2014.

Sezione di controllo per la Regione Veneto (deliberazione 10 maggio 2017, n. 316)

Con nota del 3 gennaio 2017, il Presidente della Provincia di Treviso formulava una richiesta di parere alla Sezione regionale di controllo per il Veneto sui seguenti quesiti:

“a) se i divieti di cui alle lett. c), d), e), f) del comma 420 della Legge 190/2014 hanno cessato la loro vigenza con la conclusione dell’iter di ricollocazione del personale delle Province delineato dai commi 421-428 della stessa Legge;

b) se, in ogni caso, in presenza di tutti i presupposti di legge e per garantire l’esercizio delle funzioni fondamentali e/o la sostituzione di figure infungibili, è consentito alle Province attribuire un incarico di direzione, ai sensi dell’art. 110 comma 1 del D.Lgs. 267/2000, pur nel rispetto dei limiti finanziari e di dotazione organica, anche alla luce del disposto dell’art. 1, comma 224, della Legge 208/2015”.

Nel delineare il complesso e articolato quadro normativo di riordino delle province introdotto dalla legge n. 56/2014 e rideterminato dalla legge n. 190/2014, nonché dalla legge di stabilità 2016, l’ente rappresentava di aver ridotto la dotazione organica - rispettando la sequenza temporale prevista dalla legge per il biennio 2015/2016 - e concluso l’iter di riallocazione del proprio personale; sosteneva, di conseguenza, che la vigenza del divieto di cui all’art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 non aveva più alcuna ragione d’essere e che la stessa poteva ritenersi “*esaurita*” trovandosi la Provincia di Treviso nelle condizioni di poter provvedere a sostituzioni e ad attivare rapporti di lavoro per la copertura di ruoli e funzioni infungibili, al fine garantire adeguatamente l’esercizio delle attività fondamentali intestate.

Tanto considerato, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha ritenuto, con la deliberazione n. 316/2017/QMIG, di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l’opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite ai sensi dell’art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, le problematiche concernenti i suddetti quesiti.

Al riguardo - affermata l’ammissibilità sia soggettiva che oggettiva delle questioni proposte dalla Provincia richiedente - ha osservato, preliminarmente, che la ridefinizione delle competenze delle province, quali enti di area vasta ad opera della legge n. 56/2014, ha determinato l’attribuzione alle stesse di funzioni fondamentali e di puntuali competenze nonché di connesse attività amministrative generali e che la loro riorganizzazione e il conseguente trasferimento di compiti ad altri enti sono avvenuti in base ad un preciso calendario procedimentale.

Il Giudice del controllo, ha, quindi, sottolineato che il divieto di procedere ad assunzioni imposto dall’art. 1, comma 420, della legge di stabilità 2015, deve ritenersi - tenuto anche conto delle deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 25/SEZAUT/2013/QMIG e n. 17/SEAUT/2015/FRG - strettamente funzionale e connesso alla prevista riduzione della dotazione organica delle province mediante la mobilità del personale in soprannumero verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni.

Dunque, la conclusione del processo riorganizzativo degli enti in esame determinerebbe - pur in assenza di termini espressi - il venir meno del vincolo assunzionale.

La transitorietà del suddetto limite, secondo la Sezione regionale per il Veneto, si evincerebbe chiaramente anche dall’art. 1, comma 51, della legge n. 56/2014, nonché dal tenore letterale dell’art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 (laddove concentra negli anni 2015 e 2016 la

ricollocazione del personale soprannumerario delle province) nonché dalle stesse pronunce della Corte costituzionale (sentenze nn. 50/2015 e 143/2016) la quale ha attribuito all'art. 1, comma 420, della legge n. 190 cit. valore di norma vincolistica, espressiva di un divieto temporaneo stante l'obiettivo finale e unitario - che la disposizione censurata concorre a perseguire - *“di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica”* (sent. n. 143/2016).

Ebbene, *“venuta meno la previsione costituzionale di soppressione delle Province o comunque, esaurito il processo di ricollocazione e razionalizzazione del personale, alla luce della diversa norma introdotta dalla legge n. 56/2014 e dal complesso normativo più sopra esaminato”*, si afferma la temporaneità del vincolo assunzionale e la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività delle province - previste tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 della Costituzione come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite - non risenta più degli effetti di questa prospettiva condizionata. Ciò in quanto *“la legge n. 56/2014 esprime un nuovo assetto delle province e del livello istituzionale di area vasta che è da ritenere stabile anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative e, in quanto tale, opera, oggettivamente, in una prospettiva duratura”* (Sez. Veneto deliberazione n. 316/2017).

Con riferimento al secondo quesito proposto dalla Provincia di Treviso, la Sezione remittente ha rilevato che, tra i destinatari del divieto contemplato dall'art. 1, comma 219, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), non vi sarebbe, come si evince dal successivo comma 224, il personale delle città metropolitane e delle province adibito all'esercizio di funzioni fondamentali. Di conseguenza, in base a tale norma, si deduce la possibilità, per le province, di attribuire incarichi di direzione ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 in deroga al divieto assoluto previsto dal comma 420 lett. e) dell'art. 1 della legge n. 190/2014, in presenza di tutti i presupposti di legge e al fine di garantire l'esercizio di funzioni fondamentali e/o la sostituzione di figure infungibili.

Sezione di controllo per la Regione Marche (deliberazione 8 giugno 2017, n. 60)

La Provincia di Ancona, con nota n. 24791 del 26 aprile 2017, chiedeva alla Sezione regionale di controllo per le Marche di pronunciarsi in merito all'interpretazione dell'art. 7 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125 (circa le assunzioni obbligatorie delle categorie protette) alla luce del divieto di cui all'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014.

Nel far riferimento alla giurisprudenza delle Sezioni territoriali (Sezione di controllo Lombardia deliberazioni n. 417 del 28 settembre 2012 e n. 44 del 13 febbraio 2013; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 273 del 20 novembre 2013; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 322 del 22 ottobre 2014) nonché a quella della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 25/SEZAUT/2013, depositata il 29 ottobre 2013), formulava specifico quesito sulla perdurante vigenza del richiamato vincolo in considerazione dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

La Sezione regionale di controllo per le Marche - affermata l'ammissibilità sia soggettiva che oggettiva della questione in esame - ha sottoposto la questione al Presidente della Corte dei conti, il quale ha deferito la stessa alla Sezione delle autonomie osservando, preliminarmente che l'art. 7 del d.l. n. 101/2013, ai commi 6 e 7, prevede l'obbligo per le amministrazioni di rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette secondo dotazione organica e di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, nei limiti numerici consentiti, anche in deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente.

Rileva, quindi, che a seguito dell'entrata in vigore, dapprima dell'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e poi dell'art. 1, comma 420, lettera c) della l. n. 190/2014, il divieto di assunzione con contratto a tempo indeterminato è diventato assoluto (e dunque esteso anche ai soggetti appartenenti alle categorie protette). Ciò in quanto il divieto non è inquadrabile nell'ambito dell'ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto (ritenuto non applicabile alle categorie protette), bensì è da intendere quale limitazione dettata in previsione della razionalizzazione e riduzione delle province.

In tal senso, il Giudice del controllo si è riportato espressamente alla deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG con cui la Sezione delle autonomie aveva affermato l'applicabilità del divieto di assunzione anche alle categorie protette, sia pure con riferimento al pregresso divieto assunzionale, proprio in ragione della stretta connessione dello stesso al processo di ridimensionamento dei predetti enti locali.

In conclusione, la Sezione remittente chiede, tenuto conto della precedente deliberazione della Sezione Veneto, *“se siano ancora attuali le conclusioni cui è pervenuta la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG in relazione al divieto di assunzione per le Province previsto da ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 1, comma 420, lettera c), della legge 190/2014 e tenuto conto dell'esito del referendum del 4 dicembre 2016”*.

CONSIDERATO

1. Come già evidenziato nella parte in fatto, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha inteso sottoporre a questa Sezione le problematiche interpretative concernenti il divieto imposto alle province delle regioni a statuto ordinario dall'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 alle lettere c), d) e), f) e l'attuale vigenza dello stesso in ragione della conclusione dell'*iter* di ricollocazione del personale delle province come tracciato dai commi 421- 428 della stessa legge, nonché del venir meno del progetto costituzionale di abolizione delle province.

Giova rammentare che la disposizione di riferimento prevede: *“A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto:*

(...) c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità;
(134)

d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

Ebbene, a fronte dell'inequivocabile contenuto della norma, la remittente Sezione regionale per il Veneto ritiene che - seppur la legge n. 190/2014 non contiene alcun termine di durata del processo di riordino delle province - tuttavia, il venir meno dello stesso e l'avvenuto riassorbimento del personale provinciale presso altri enti sembrano porre in dubbio la *ratio* dei vincoli assunzionali concepiti nell'ambito di una fase transitoria prodromica alla modifica dell'art. 114 della Cost., modifica posta nel nulla dall'esito del referendum popolare del 4/12/2016.

Dunque, il fatto che le province mantengano in pieno la loro natura di organi costituzionalmente previsti, deputati a svolgere le funzioni fondamentali stabilite dalla legge n. 56/2014, induce il Giudice territoriale a ritenere ingiustificato il permanere della disciplina dettata dall'art. 1, comma 420 cit. la cui portata derogatoria si ritiene esaurita con la conclusione dell'*iter* di ricollocazione del personale in parola.

A sostegno di tale tesi, la Sezione richiama la giurisprudenza della Sezione delle autonomie e della Corte costituzionale, rilevando come l'organo della nomofilachia della Corte dei conti si sia più volte espresso sulla peculiarità del vincolo alla facoltà assunzionale - (deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG) dettata dalla necessità di riassorbimento di detto personale (delibera n. 26/SEZAUT/2015/QMIG) - e sulla temporaneità della sospensione nell'utilizzo delle graduatorie di altri enti cui attingere personale nel rispetto delle prioritarie finalità di conservazione delle posizioni lavorative dei dipendenti soprannumerari interessati dal riordino di cui alla legge n. 56/2014 (delibera n. 19/2015).

Anche la Corte costituzionale - nel sancire che "*i divieti di spesa e di nuove assunzioni imposti dalla norma scrutinata non sono riconducibili alla categoria delle norme di dettaglio poiché si innestano, viceversa, come principi fondamentali, funzionali alla realizzazione del disegno riformatore, con ciò riconducendo la vigenza della norma al processo di riordino*" (sent. n. 143/2016) - avrebbe chiaramente fatto riferimento alla momentaneità del processo di ridimensionamento e alla progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle province (sent. 176/2016) consentendo una interpretazione nel senso prospettato dal Giudice remittente.

2. Le conclusioni cui perviene la Sezione di controllo per il Veneto non possono essere condivise.

Va, preliminarmente, richiamata l'analisi, compiuta da questa Sezione con la deliberazione n. 17/2015/FRG, del processo di riordino delle province avviato con il decreto-legge 6 dicembre 2011,

n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, poi disciplinato dalla legge n. 56/2014.

Con la predetta pronuncia, si è inteso sottolineare come la legge n. 56 citata abbia rappresentato il tentativo di anticipare, a livello di legislazione ordinaria, una sistematica riforma dell'ordinamento degli enti locali e, in particolare, delle province, quali enti di vasta area, cui attribuire specifiche funzioni fondamentali connesse all'erogazione di servizi (art. 1, comma 85 della legge n. 56/2014), ma anche competenze amministrative generali e attività ad esse riconducibili.

Prodromica al riordino, la previsione normativa di tutta una serie di adempimenti attribuiti alle Amministrazioni Centrali dello Stato ed alle regioni al fine di dare concreta attuazione all'impianto della riforma anche attraverso una specifica calendarizzazione delle diverse tappe del processo di riorganizzazione *“essendo fissato per ciascun adempimento un termine che seppur ordinario, individua un orizzonte temporale limitato a non più di dodici mesi successivi all'entrata in vigore della riforma”*.

Rientra tra gli adempimenti di cui sopra, la stipula di un accordo tra governo e regioni finalizzato ad individuare puntualmente le funzioni e le nuove competenze (art. 1, comma 91) nonché l'adozione di un DPCM con cui (art. 1, comma 92) precisare le funzioni da trasferire alle province nelle materie di competenza legislativa statale e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni provinciali trasferite agli enti subentranti, con garanzia dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso nonché di quelli a tempo determinato fino alla scadenza prevista dal contratto.

È stato osservato che l'introduzione della legge n. 190/2014 ha, tuttavia, in parte superato l'anzidetta proceduralizzazione avendo imposto, da un lato, una manovra riduttiva della spesa corrente delle province (ai fini della corresponsione allo Stato di un sostanzioso contributo triennale), e, dall'altro, il divieto, per le stesse, di ricorrere a mutui (se non per spese rientranti nelle funzioni concernenti l'edilizia scolastica e la costruzione e manutenzione delle strade) e di provvedere ad assunzioni a tempo determinato o attraverso l'istituto del comando (quelli in atto non potendo essere più prorogati).

La ricollocazione del personale delle province, pur essendo strettamente conseguenziale alla rideterminazione delle funzioni, è diventata, così l'elemento pregnante del processo di redistribuzione delle stesse, processo caratterizzato da ritardi e difficoltà nell'individuazione di funzioni delegate e trasferite agli enti oggetto di riordino (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG).

3. Il divieto di assunzione di cui all'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014, pertanto, si inserisce nel quadro normativo finalizzato alla riorganizzazione e alla riduzione delle dotazioni organiche delle città metropolitane e delle province, all'individuazione di personale soprannumerario da destinare alle procedure di mobilità, alla ricollocazione dello stesso presso le regioni e gli enti locali utilizzando, all'uopo, le risorse indicate dal successivo comma 424.

Tale norma, pur strettamente connessa al processo di riforma e riordino delle province - nel senso specificato dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 143/2016 - deve ritenersi ancora in vigore in quanto, superato il vaglio di costituzionalità, non è stata incisa da disposizioni che ne abbiano determinato l'abrogazione o che abbiano fissato termini finali all'efficacia del divieto, imposto alle province, di procedere ad assunzioni, ovvero che ne consentano la disapplicazione.

Va, sul punto, considerato che la riduzione delle dotazioni organiche delle province e l'emersione del personale soprannumerario da collocare presso le regioni e gli enti locali, prevista dall'art. 1, commi 421 e 422, l. n. 190/2014, trovano riscontro nel contenuto del successivo comma 424 della stessa legge, laddove lo stesso prevede - solo per tali enti - una disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato derogatoria, per gli anni 2015 e 2016, a quella generale, utilizzando le risorse con priorità nella ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità (Sezione delle autonomie deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG).

Anche il comma 428 della stessa legge - laddove fissa limiti temporali alla ricollocazione di tale personale soprannumerario mediante processi di mobilità da concludersi entro il 31 dicembre 2016 (vedasi anche nota del Dipartimento della funzione pubblica del 12 aprile 2017) - non incide contenutisticamente sui vincoli imposti alle province dall'art. 1, comma 420, della stessa legge.

Allo stesso modo, il ripristino delle ordinarie facoltà assunzionali stabilito dall'art. 1, comma 234 della legge n. 208/2015 (*“Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Per le amministrazioni di cui al citato comma 424 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014, il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale è reso noto mediante comunicazione pubblicata nel portale «Mobilita.gov», a conclusione di ciascuna fase del processo disciplinato dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015. Per le amministrazioni di cui al comma 425 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 si procede mediante autorizzazione delle assunzioni secondo quanto previsto dalla normativa vigente”*) si riferisce, ovviamente, alle regioni e agli enti locali con esclusione delle province che sono, invece, interessate al ricollocamento del proprio personale secondo la legge n. 190/2014 (vedasi note del Dipartimento della funzione pubblica del 18 luglio 2016).

In tal senso, l'art. 16, comma 1-ter, del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha stabilito che *“A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nelle regioni in cui sia stato ricollocato il 90 per cento del personale soprannumerario delle province, (solo) i comuni e le città metropolitane possono riattivare le procedure di mobilità”*.

La vigenza dei limiti previsti dal citato comma 420 trova, di converso, la propria conferma anche nella legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di bilancio 2017) la quale, dopo aver incluso all'art. 1,

comma 465, le province tra gli enti territoriali che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, all'art. 1, comma 475, lettera e), impone il divieto per l'anno successivo a quello di inadempienza di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale concedendo soltanto alle regioni, alle città metropolitane ed ai comuni una deroga per le assunzioni di personale a tempo determinato per contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio di funzioni di Protezione civile, di polizia locale, d'istruzione pubblica del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. *“L'esclusione delle province dalla deroga trova giustificazione proprio nell'attuale vigenza del comma 420 della legge n. 190/2014 che, in ogni caso, già impedisce qualsiasi forma di nuova assunzione di personale salvo l'eccezione su richiamata di cui all'art. 22 del recente D.L. n. 50/2017”* (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 69/2017).

Spetta, alle province - ai sensi dell'art. 4, comma 9, secondo periodo, d.l. n. 101/2013, come modificato dall'art. 1, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2016 n. 244, convertito dalla legge 27 febbraio 2017 n. 19 - la sola possibilità di prorogare, sino al 31 dicembre 2017, i contratti di lavoro a tempo determinato nonché i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, per le necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica della vigente normativa di contenimento della spesa complessiva di personale.

4. Può conclusivamente affermarsi che, allo stato attuale della normativa, permangono per le province delle regioni a statuto ordinario i divieti di cui al citato comma 420 il quale, tra l'altro, esclude persino la riattivazione delle procedure di mobilità (vedasi art. 16, d.l. n. 113/2016).

Ebbene la richiesta di affermare la transitorietà, in via interpretativa, di tali vincoli - come più volte ricordato da questa Sezione delle autonomie nelle sue pronunce (per tutte, le deliberazioni nn. 28/SEZAUT/2015/QMIG e 11/SEZAUT/2016/QMIG) - non solo mal si concilia con la funzione e i compiti istituzionali assegnati alla Corte dei conti, ma risulta preclusa dal contesto normativo sopra delineato e dalla mancanza di disposizioni esplicitamente abrogative o di norme sopravvenute chiaramente modificative o incompatibili con la quella censurata atteso, tra l'altro, che i divieti di acquisizione di nuovo personale di cui alle lettere c), d) e) ed f), comma 420 cit., hanno una particolare valenza in quanto principi fondamentali della legislazione statale, posti a garanzia del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa di parte corrente (tra le altre, v. Corte cost. sentt. nn. 69/2011 e 169/2007).

In assenza di disposizioni cogenti di segno opposto, non è, dunque, possibile addivenire ad una pronuncia che - sul presupposto della caducazione del progetto costituzionale di riordino delle Province di competenza dello Stato (Corte cost. sentenza n. 50/2015) - stabilisca il venir meno dei divieti assunzionali in parola viepiù ove gli stessi trovino, invece, implicita conferma in altri recentissimi provvedimenti normativi in materia. Né a conclusioni diverse può giungersi a seguito dell'esaurimento, in talune aree geografiche, del processo di ricollocazione del personale soprannumerario delle province.

Va, al riguardo, menzionato l'art. 22, comma 5, del recente d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, il quale ha disposto che *“Il divieto di cui all'articolo 1, comma 420, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applica per la copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e non fungibili delle province delle regioni a statuto ordinario in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 1, commi 85 e 86, della legge 7 aprile 2014, n. 56”*.

Degno di nota, infine, è il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, il quale apporta modifiche e integrazioni al d.lgs. n. 165/2001 - ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - e abroga i commi 219, 220, 222 e 224 dell'art.1, della legge n. 208/2015, con ciò confermando la vigenza dei vincoli posti dalla legge n. 190/2014, che risultano ammorbiditi per effetto della novella recata dal d.l. n. 50/2017, dal momento che, dalla sua entrata in vigore, è consentito alle province delle regioni a statuto ordinario di provvedere alla copertura posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e non fungibili in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali.

Conclusivamente, per quanto riguarda il primo quesito posto dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto deve essere riaffermata la vigenza del divieto generale all'assunzione di personale posto alle province dall'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014, come rimodulato dall'art. 22, comma 5, del d.l. n. 50/2017.

5. Con riferimento, invece, al secondo quesito formulato dalla Sezione remittente (e cioè *“se in ogni caso, in presenza di tutti i presupposti di legge e per garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali e/o la sostituzione di figure non fungibili è consentito alle province attribuire incarichi di direzione, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, pur nel rispetto dei limiti finanziari di dotazione organica anche alla luce del disposto dell'art. 1, comma 224 della legge 208/2015”*), questo può trovare una soluzione positiva.

Al riguardo, va considerato che, successivamente alla data dell'adunanza presso la Sezione remittente (12 aprile 2017) è entrato in vigore l'art. 22, comma 5, del d.l. n. 50/2017, il quale, in deroga al divieto di cui all'art. 1, comma 420, lettera c), della legge n. 190/2014, riconosce e attribuisce alle province delle regioni a statuto ordinario - nel rispetto dei presupposti di legge e nei limiti finanziari di dotazione organica - la possibilità di procedere alla copertura delle posizioni dirigenziali che richiedano professionalità tecniche e non fungibili per lo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'art. 1, commi 85 e 86, della legge n. 56/2014.

La norma sopravvenuta, sostanzialmente confermata in sede di conversione, ha determinato un'evoluzione del quadro normativo in senso favorevole alle istanze dell'ente locale richiedente. A decorrere dal 22 giugno 2017, per effetto dell'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017, sono stati conseguentemente abrogati, in uno con i commi 220 e 222, i commi 219 e 224 dell'art. 1, della l. n. 208/2015.

In ragione del quadro normativo così innovato e dei principi fissati dalla Corte costituzionale, va, tuttavia, ritenuto che una corretta applicazione dell'art. 22, comma 5, d.lgs. n. 50/2017, implichi

l'assolvimento di un onere motivazionale sicché *“gli enti provinciali dovranno fornire un’adeguata motivazione circa la natura tecnica e l’infungibilità della professionalità, nonché sull’individuazione delle funzioni fondamentali connesse allo svolgimento dell’incarico dirigenziale”* (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 69/2017).

6. Non può, invece, trovare accoglimento il quesito proposto dalla Provincia di Ancona e rimesso dalla Sezione regionale di controllo per le Marche, circa la possibilità per le province di procedere ad assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione vigente ai sensi dell’art. 7, comma 6, d.l. n. 101/2013.

Al riguardo, si osserva che nella vigenza dei divieti fissati dapprima dall’art. 16, comma 9, del d.l. n. 95/2012 e, quindi, dall’art. 1, comma 420, lettera c), della legge n. 190/2014, non è dato configurare - in ragione di quanto finora esposto e in assenza di specifica previsione legislativa - una deroga ai limiti assunzionali in vigore, sostenuta sulla scorta di argomentazioni concernenti l’asserita temporaneità degli stessi (in quanto giustificati dalla necessità di cristallizzare la struttura burocratica delle province in vista della loro soppressione) e del venir meno della procedura di riordino delle province all’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

In tal senso è anche l’orientamento assunto dalla Sezione di controllo per il Piemonte (deliberazione 29 giugno 2017, n. 127) con riferimento al nuovo quadro normativo.

Trova, pertanto, piena applicazione il principio fissato da questa Sezione delle autonomie con deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG secondo cui il divieto di cui sopra *“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”*.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulle questioni di massima poste dalla Sezione di regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 316/2017/QMIG e dalla Sezione di regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 60/2017/QMIG enuncia i seguenti principi di diritto:

“Indipendentemente dall’avvenuto ricollocamento del personale soprannumerario presso le amministrazioni di cui all’art. 1, comma 424, legge n. 190/2014, resta vigente il divieto generale all’assunzione di personale posto alle province dall’art. 1, comma 420, della stessa legge, come rimodulato dall’art. 22, comma 5, del d.l. n. 50/2017.

Tale divieto è da ritenersi prevalente rispetto all’obbligo di collocamento obbligatorio delle categorie protette ai sensi dell’art. 7, comma 6, d.l. n. 101/2013.

Nel quadro normativo innovato dall’art. 22, comma 5, del d.l. n. 50/2017 e dall’art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017, è consentito alle province delle regioni a statuto ordinario, nel rispetto dei presupposti di legge e nei limiti finanziari di dotazione organica, di procedere, motivatamente, alla copertura delle

posizioni dirigenziali che richiedano professionalità tecniche e non fungibili per lo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'art. 1, commi 85 e 86, della legge n. 56/2014”.

Le Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per le Marche si atterranno ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento, ai quali si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 19 luglio 2017.

I Relatori

F.to Marta TONOLO

F.to Adelisa CORSETTI

F.to Mario ALÌ

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 26 luglio 2017

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

