



Prot. n. 1723/D

Treviso, 11 maggio 2017

OGGETTO: Deliberazione n. 316/2017 della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei Conti

Ai Dirigenti

Trasmetto la deliberazione n. 316/2017 della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei Conti, depositata il 10 maggio, sulla vigenza dei divieti di cui alle lett. c), d) e f) del comma 420 della Legge 190/2014.

La Corte, chiamata ad esprimere il parere su un articolato quesito della Provincia di Treviso, afferma nelle motivazioni:

*“Potrebbe risultare irragionevole e non proporzionata la reiterazione sine die di un divieto di assunzione assoluto posto dal legislatore nazionale in occasione di un processo di riordino, espressamente adottato in vista di una modifica costituzionale all'epoca effettivamente in corso, ma che risulta venuta meno dall'esito referendario.*

*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 56/2014 e dal complesso normativo più sopra esaminato, potrebbe sembrare logico pervenire alla differente soluzione non già di un vincolo assunzionale tout court e sine die, quanto della “transitorietà” dello stesso vincolo assunzionale.*

*D'altronde, una simile conclusione potrebbe essere giustificata, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, ai fini di quanto previsto dall'art. 75 della Costituzione, venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile (Corte costituzionale n. 199/2012), dal momento che ora, venuta meno la paventata abrogazione della norma costituzionale che le contemplava quali soggetti dell'ordinamento giuridico, le Province mantengono in pieno la loro natura di organi costituzionalmente previsti come enti locali, che svolgono le funzioni fondamentali stabilite dalla L. 56/2014.*

*Va detto poi che il giudice delle leggi ha reiteratamente sottolineato contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall'esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti destinati agli organi attributari della competenza a svolgere dette funzioni e a garantire i livelli delle prestazioni, qualora risultino insufficienti si appalesano altresì inutili (Corte costituzionale sentenza n. 10/2016). Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per*



*l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015).*

*Ancora più cogente sovvieni il richiamo alla violazione dell'art. 3 della Costituzione causato dall'inadeguatezza dei servizi per l'insufficienza delle risorse: «profilo di garanzia (che) presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali» (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2016)».*

La Corte tuttavia ha ritenuto di sospendere la pronuncia e di sottoporre al Presidente della Corte dei Conti la valutazione dell'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, la valutazione, trattandosi di "questione di massima di particolare rilevanza".

Cordiali saluti

IL DIRETTORE GENERALE  
avv. Carlo Rapicavoli

Deliberazione n. 316 /2017/QMIG



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 aprile 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Elisabetta USAI Referendario

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 ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;



VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Presidente della Provincia di Treviso prot. n. 629 del 3 gennaio 2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 47 del 10 gennaio 2017;

VISTA l'ordinanza n. 19/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro

FATTO

Il Presidente della Provincia di Treviso formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, in materia di contabilità pubblica, *in merito alla*

*cessazione di efficacia della previsione del comma 420 della Legge 190/2014, lett. c), d) e) f), allorché impone il divieto assoluto per le Province di instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato e indeterminato.*

Nella richiesta, il Presidente sottolinea che: «Si tratta di una disposizione che si inserisce nel complesso e articolato iter normativo di "riordino" delle Province la cui vigenza, per questo, apparirebbe esaurita al completamento del medesimo iter.

Va rilevato al riguardo che:

Con la legge 7.4.2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, nelle more della riforma del titolo V della Costituzione, è stato approvato il nuovo assetto delle istituzioni locali ed in particolare ai commi da 51 a 100 è stata ridisegnata l'organizzazione, nonché sono state previste le modalità di riordino delle funzioni di competenza dell'ente Provincia, quale ente territoriale di area vasta.

Al comma 85 dell'art. 1 della citata legge sono state individuate le funzioni fondamentali dell'ente Provincia, mentre al successivo comma 89 si è demandato allo Stato e alle regioni, secondo le rispettive competenze, l'attribuzione delle funzioni non fondamentali agli enti subentranti.

L'attuazione della riforma della legge 56/2014, c.d. "Legge Delrio", si componeva di un articolato iter procedurale scandito dall'approvazione di un accordo in data 11 settembre 2014 tra Regioni e Governo in sede di Conferenza Unificata, regolante i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che dovevano essere trasferite dalle Province agli enti subentranti., recepito poi in un DPCM, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale in data 12 novembre 2014.

Con l'approvazione della legge del 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ai commi 418 e seguenti dell'art. 1, con decorrenza 1° gennaio 2015, è stato completamente stravolto il



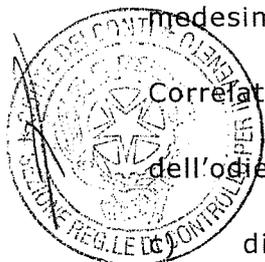
percorso di riforma istituzionale prefigurato dal legislatore con la legge Delrio.

In primis, al comma 418 dell'art. 1 è stato quantificato il contributo triennale posto a carico delle Province e destinato al risanamento della finanza pubblica in euro 1.000 milioni di riduzione della spesa corrente per l'anno 2015, in euro 2.000 milioni per l'anno 2016 e in euro 3.000 milioni di euro per l'anno 2017.

Sempre con decorrenza 1° gennaio 2015, il successivo comma 421 ha stabilito che le Province dovevano ridefinire la dotazione organica in riduzione del 50% della spesa relativa al personale di ruolo alla data dell'8 aprile 2014, data di entrata in vigore della "Legge Delrio", tenendo conto delle funzioni attribuite dalla medesima legge.

Correlato a tale obiettivo di riduzione, il comma 420 (oggetto dell'odierno esame) ha imposto il divieto per le Province di:

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



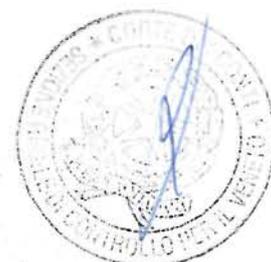
110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

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.

Quindi entro il 30 marzo 2015, andava individuato, secondo le procedure indicate nel comma 91, art. 1 della "legge Delrio" il personale che avrebbe dovuto rimanere assegnato all'ente Provincia e quello che invece andava ricollocato per effetto del trasferimento delle funzioni presso altri enti.

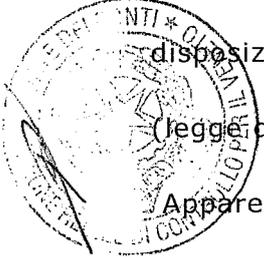
Nei commi 423 e seguenti del medesimo articolo della legge di stabilità 2015, in particolare, sono previste le misure di assorbimento da parte delle regioni, degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche di quel personale assunto nei ruoli provinciali che non dovesse trovare ricollocazione a seguito del riordino delle funzioni non fondamentali.

Norma di chiusura del nuovo assetto della riforma istituzionale *de qua*, è quella contenuta nel successivo comma 428, la quale statuisce che se alla data del 31 dicembre 2016, in esito ai processi di mobilità individuati con le modalità sopra specificate, risultasse personale provinciale in soprannumero, andrebbero applicate le disposizioni di cui ai commi 7 e 8 dell'art. 33 del d. lgs. n. 165/2001 che recano la disciplina del collocamento in disponibilità dei dipendenti per due anni con diritto all'80% della



retribuzione tabellare, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato.»

Nella nota anzidetta, il Presidente sottolinea ancora che: «La Provincia di Treviso ha dato puntuale applicazione a tali disposizioni già con deliberazione della Giunta Provinciale n. 74/21308 del 26 febbraio 2015 e provvedendo da ultimo con la deliberazione della Giunta Provinciale n. 3/3945/2016 del 18 gennaio 2016 a rideterminare la consistenza della dotazione organica dell'Ente in relazione al personale a tempo indeterminato, tenuto conto del ricollocamento del personale assegnato alle funzioni non fondamentali presso la Regione del Veneto a far data 1° gennaio 2016 nonché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 770, art. 1, legge 208/2015 (legge di stabilità per l'anno 2016).



Appare evidente che la disciplina prevista dai commi 418-428 della Legge 190/2014 risulta strettamente correlata al processo di riordino delle Province e, comunque, scandita da una sequenza temporale definita al massimo nel biennio 2015-2016.

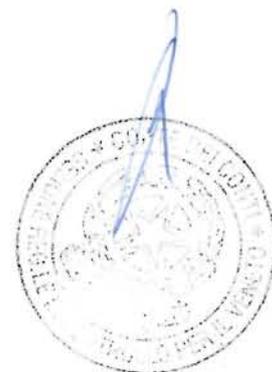
In particolare, per quanto riguarda la Regione Veneto, il processo di ricollocazione del personale ha avuto completa attuazione, come attestato dalla nota n. 37870 del 18 luglio 2016 con la quale il Dipartimento della Funzione Pubblica, in attuazione all'art. 1, comma 234, della legge di stabilità 2016, ha stabilito il ripristino delle ordinarie facoltà di assunzione negli Enti territoriali situati nelle 4 regioni, tra le quali il Veneto, nelle quali si è completata la

ricollocazione del personale soprannumerario di Città metropolitane e Province.

Il completamento della disciplina straordinaria di ricollocazione del personale provinciale condurrebbe quindi alla conclusione del ripristino delle ordinarie facoltà assunzionali anche per le Province; pur ovviamente nei limiti della dotazione organica come rideterminata ai sensi del comma 421 della Legge 190/2014 e con i limiti derivanti dall'applicazione delle norme generali sui vincoli finanziari e sul turn over.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 143/2016, ha affermato che, per sancire la legittimità costituzionale del comma 420 in esame "deve tenersi conto dell'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".

Ancor più in generale, la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 50/2015, si è espressa sulla legittimità del processo di riordino dettato dalla Legge 56/2014 solo considerando che le disposizioni denunciate attengono "al nuovo modello ordinamentale delle Province (per le quali, tuttavia, è in corso l'approvazione di un progetto - da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale - che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati



nell'art. 114 Cost. come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame)".

Ne deriva un quadro normativo, seppur auspicabilmente da rivedere e semplificare, che trovava fondamento e legittimazione costituzionale solo in virtù della riforma *in itinere* interrotta definitivamente con l'esito referendario del 4 dicembre scorso.

Il protrarsi, a tempo indefinito, del divieto comporta gravi carenze di personale, soprattutto nei ruoli infungibili, con estrema difficoltà, se non impossibilità, di garantire adeguatamente anche l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Il divieto determina infatti anche l'impossibilità di procedere a sostituzioni anche per la copertura di ruoli e funzioni infungibili, come, ad esempio, le figure del Responsabile finanziario o del Legale dell'Ente, con gravi ripercussioni di carattere organizzativo e, nel caso del legale, oneri finanziari ulteriori per il ricorso anche a professionisti esterni.»

\* \* \*

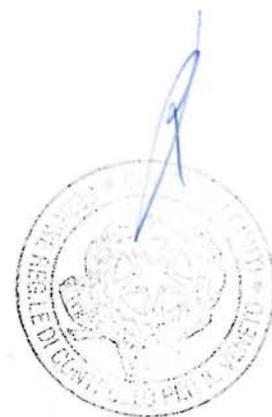
La richiesta di parere si sofferma anche sulla «previsione di cui al comma 420 lett. e), con riferimento particolare al divieto di attivare rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

Al riguardo va considerato che l'articolo 1, comma 219, della Legge 208/2015 (nelle more dell'adozione dei D. Lgs. attuativi della Riforma Madia - non più attuata per questa parte a seguito

della recente sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale e dello spirare del termine per l'esercizio della delega - e in attesa, della completa attuazione della Legge 190/2014, articoli 1, commi 422, 423, 424 e 425) rendeva di fatto indisponibili i posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 e prevedeva, poi, che gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo il 15 ottobre e fino alla data di entrata in vigore della legge 208/2015 (1/1/2016) cessassero di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti.

Il comma 224 dell'art. 1 della stessa legge esclude, però, da tale divieto (dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 219) il personale delle città metropolitane e delle Province adibito all'esercizio di funzioni fondamentali; tale previsione, introdotta pur in una situazione nella quale le Province erano ancora in attesa di conoscere le loro sorti da un punto di vista costituzionale, si configura come una deroga al divieto assoluto previsto, dal comma 420 lett. e) dell'art. 1 della Legge n. 190/2014 con l'obiettivo di consentire alle Province di svolgere le funzioni fondamentali.

Tale deroga risulterebbe a maggior ragione giustificata dopo il referendum costituzionale, a seguito del quale le Province mantengono la loro natura di organi costituzionalmente previsti come enti locali, che svolgono le funzioni fondamentali stabilite dalla L. 56/2014.»



Al termine di quanto sopra esposto, il Presidente della Provincia di Treviso formula una richiesta di parere «sulle questioni di seguito sintetizzate:

- 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 incarichi 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.»

#### DIRITTO



1. Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

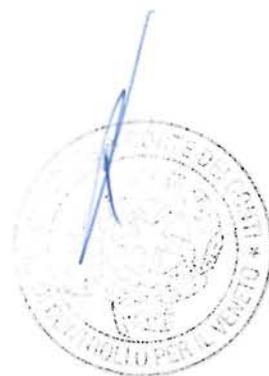
Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Presidente dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della

questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte dei conti ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n.



54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo, la corretta interpretazione ed applicazione di una disposizione - quale quella contenuta nell'art.1, comma 420-428 della Legge 190/2014 in relazione all'iter di ricollocazione del personale delle Province che comporta effetti sul piano finanziario.

Sotto i profili considerati, afferenti l'attinenza della richiesta alla materia della contabilità pubblica, il quesito formulato dal Presidente della Provincia di Treviso, può essere considerato ammissibile, anche in relazione al fatto che esso è sufficientemente generale ed astratto.

**2. Venendo al merito della richiesta, la Provincia chiede un parere sulle questioni già esposte in fatto e di seguito sintetizzate:**

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 incarichi 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.*

La richiesta di parere riguarda la natura del divieto di assunzione posto dal quadro normativo esposto dall'ente che chiede, in estrema sintesi, se esso assuma carattere di normativa vincolistica a carattere transitorio ed eccezionale oppure carattere di normativa cogente rispetto alle facoltà assunzionali.

Il Collegio non ignora che analogo quesito era già stato rivolto alla Corte dei conti - in costanza della previsione dell'articolo 16, comma 9, del d.l. 95/2012, a mente 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"* - e che la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 25/2013, aveva confermato che il processo di riordino delle Province *"non appare né arrestato né abbandonato"*, dal momento che l'articolo 16, comma 9 del d.l. 95/2012 non era stato *"abrogato né colpito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale"*. A supporto di ciò veniva sottolineato nella medesima deliberazione n. 25/2013 che *"le ragioni di tale divieto sono da ricercarsi nella disciplina che prevede il riordino e la razionalizzazione (con conseguente riduzione) delle Province"*, nonché *"dalla previsione dell'abolizione delle Province indotta dalla presentazione del DdL Costituzionale"*.

**3.** Oggi, la descritta questione interpretativa inerente la natura, per le sole Province, del divieto di assunzione (se cioè avente



carattere transitorio ed eccezionale o meno rispetto alle facoltà assunzionali), si ripropone con riferimento al processo delineato oltretutto dal complesso di disposizioni contenute nei commi 420-428 dell'art. 1 della legge 190/2014 anche dalla legge 7 aprile 2014 n. 56, intitolata "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", che ha effettuato una complessiva riorganizzazione degli enti provinciali, ridisegnandone i confini e le competenze e realizzando una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali (cfr. Corte Cost. n. 50/2015).

La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG) ha chiarito come la nuova disciplina confermi la connotazione delle Province quali enti di area vasta, titolari prevalentemente di funzioni di coordinamento e di indirizzo e più limitatamente di compiti gestionali (peraltro, già esercitati) che diventano fondamentali ed ai quali se ne aggiungono di nuovi rispetto a quelli storicamente attribuiti dalla legge statale o regionale, trasferiti o delegati.

Invero, la legge n. 56/2014, al comma 85 dell'art. 1, ha individuato le funzioni fondamentali dell'ente Provincia; la norma richiama infatti, sia competenze puntuali (es. la pianificazione territoriale provinciale) che funzioni amministrative generali (come la tutela e la valorizzazione dell'ambiente) e rende chiara che la finalità del legislatore è non solo quella di assegnare

all'ente Provincia "le diverse attività amministrative riconducibili alle funzioni fondamentali, ma anche l'opportunità di ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell'ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario, l'eventuale trasferimento di compiti amministrativi attualmente assolti dalle Province, ma che non sono riconducibili all'ambito delle funzioni fondamentali" (Sezione Autonomie, deliberazione n. 17/2015 cit.; nello stesso senso, cfr. Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 76/2015/PAR).

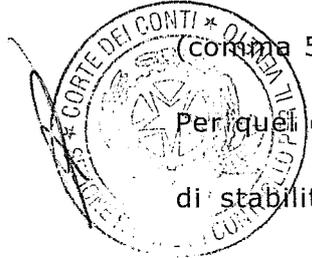
Al successivo comma 89 si è invece demandato allo Stato e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, l'attribuzione delle funzioni non fondamentali. La legge precisa infatti che "le funzioni che, nell'ambito del processo di riordino, sono trasferite dalle Province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante" (art. 1, co.89, della legge n. 56/2014).

L'attuazione della legge 56/2014, in relazione alla medesima esigenza di salvaguardare la continuità dello svolgimento delle attività e dei servizi in capo alle Province, comporta ulteriori e specifiche conseguenze, prevedendo il possibile scorporo delle funzioni non fondamentali ancora attribuite alle Province ai sensi del comma 52, con conseguente riassegnazione ad altri enti (art. 1, comma 89). A tal fine è stabilito un preciso calendario procedimentale con la previsione, in particolare, di un accordo tra



Stato e Regioni, da raggiungere in sede di Conferenza unificata, per l'individuazione puntuale delle funzioni da riordinare e delle relative nuove competenze (art. 1, comma 91), nonché di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per stabilire i criteri generali di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province agli enti subentranti (art. 1, comma 92).

I menzionati passaggi procedurali sono stati attuati mediante, rispettivamente, la conclusione in data 11 settembre 2014 del previsto Accordo in Conferenza unificata e l'adozione del DPCM del 26 settembre 2014. Nell'Accordo dell'11 settembre 2014 vengono distinte, nell'ambito del processo di riordino delle attuali funzioni delle Province, le funzioni non fondamentali delle Province stesse (comma 52 citato) dalle funzioni fondamentali (comma 85).



Per quel che qui rileva, con decorrenza 1° gennaio 2015, la legge di stabilità 2015 (n. 190/2014, art. 1, commi 421 e seguenti), stabilisce per le Province, tra l'altro, la riduzione della dotazione organica e una articolata procedura di mobilità del personale. Tale legge dispone che *"nelle more della conclusione delle procedure di mobilità (...), il relativo personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore"* (art. 1, co. 427, della legge n.

190/2014). Quale *parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni (Corte cost. n. 176, 4 maggio - 14 luglio 2016), prevedendo la ricollocazione nei ruoli della Regione e degli enti locali delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità (art. 1, co. 424, della legge n. 190/2014). Nelle more della conclusione delle procedure di mobilità del personale previste dalla legge, in base all'attuale quadro normativo, in assenza di avvalimento, il costo del personale in servizio presso la Provincia rimane a carico della stessa (Sezione Controllo Puglia n. 51/PAR/2015).*

Correlato a tale obiettivo di riduzione, il comma 420 della Legge di stabilità 2015 ha imposto il divieto per le Province, tra l'altro (...):

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

Le richiamate disposizioni dell'art. 1, co. 420, sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 143, depositata il 16 giugno 2016, nella condivisa conclusione che la spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (v. sentenze n. 169 e n. 95/2007, n.

417/2005, n. 353 e n. 36/2004) e che i provvedimenti limitativi sono connotati dalla finalità di garantire il coordinamento della finanza pubblica; di conseguenza le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (v. precedenti sentenze costituzionali n. 69/2011 e n. 169/2007).

**4.** Il quesito posto va scrutinato quindi alla luce delle coordinate normative sin qui tracciate, che delineano un quadro ordinamentale caratterizzato dalla esigenza primaria di un effettivo riordino delle funzioni amministrative locali e, più specificamente, della articolazione dimensionale della spesa del personale.

**5.** Nell'ottica del ridimensionamento degli organici delle Province e



delle Città metropolitane, reso necessario dal riordino delle funzioni ex L. n. 56/2014, la legge di stabilità 2015 contempla le misure di assorbimento da parte delle Regioni, degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche del personale assunto nei ruoli provinciali che non dovesse trovare ricollocazione a seguito del riordino delle funzioni non fondamentali, prevedendo di conseguenza la determinazione di piani di riassetto organizzativo e la definizione delle procedure di mobilità del personale interessato (art. 1, co. 423, l. n. 190/2014).

Più in particolare, per quel che qui rileva, la norma (che ha trovato un esplicito suggello di legittimità costituzionale: sentenza 7 luglio 2016, n. 159) contempla, in primo luogo, l'espressa previsione di una scansione temporale (30 marzo 2015) entro cui andava individuato, secondo le procedure indicate nel comma 91, art. 1 della legge 56/2014, il personale che doveva essere ricollocato per effetto del trasferimento delle funzioni provinciali presso altri enti.

Il successivo comma 42, del resto, *"...si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità. Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina in esame sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso*



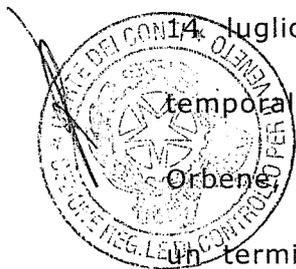
*a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica. Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei sovranumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità soprannumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1) (Corte cost. n. 176, 4 maggio - 14 luglio 2016).*

**6.** Appare evidente, quindi, che la disciplina prevista dai commi 418-428 della Legge 190/2014 risulta strettamente correlata al processo di riordino delle Province, che costituisce *“...uno snodo cruciale del percorso, che ha scandito il riordino delle funzioni amministrative locali...”* (Corte costituzionale n. 176, 4 maggio - 14 luglio 2016), caratterizzato, comunque, da una sequenza temporale definita al massimo nel biennio 2015-2016.

Orbene, a parere della Sezione, anche se la norma non contiene un termine di durata espresso, il divieto posto dall'articolo 1, comma 420, della legge 190/2014, appare connesso in modo funzionale al processo innescato dalla medesima legge, volto:

1. a ridurre le dotazioni organiche delle Province ed i relativi costi;
2. attivare il processo di trasferimento dei dipendenti verso altri enti.

Il vincolo assunzionale, e la sua particolare cogenza, era funzionale - al momento della sua introduzione - alla esigenza, nell'incertezza del futuro assetto istituzionale delle Province, di



evitare che nuove risorse umane venissero immesse nell'ente e destinate a funzioni destinate a non essere più esercitate: ciò anche per garantire la sostenibilità dei bilanci provinciali, una volta attivato il prelievo forzoso imposto dal comma 418.

Il divieto posto dalla norma, quindi, a fronte dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi sopra indicati, non sembra più considerarsi ontologicamente giustificato dal fine di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio delle Province, richiesto nel biennio 2015-2016, nel corso del quale, dovendosi ridurre personale e dotazioni organiche, era fatto divieto dalla norma, logicamente, di effettuare assunzioni: diversamente opinando, una volta venuta meno, a seguito della conclusione del processo di riordino e di riassorbimento del personale, la ragione d'essere del divieto, si perverrebbe al paradosso di considerare ad effetti continuativi e a tempo indeterminato, una norma che appare posta, invece, a disciplinare una limitata fase transitoria. In altri termini, il dato normativo sembrava aver di mira lo scopo precipuo di garantire l'invarianza della spesa in esito alla finalità vincolistica della disposizione: norma che in realtà sembra avere esaurito i suoi effetti, in quanto ha raggiunto gli scopi che il legislatore si era prefisso in occasione del varo della disposizione.

**7.** Una conferma della natura transitoria del vincolo assunzionale si può ricavare peraltro specularmente – dal diverso punto di vista, cioè, delle regole assunzionali dei Comuni e delle Regioni (vale a dire degli enti che erano destinati a riassorbire il personale



provinciale) - dalla lettura dell' art. 1, comma 424, l. 190/2014 (nella parte in cui prevede che "Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione

del personale soprannumerario") che ne ha dato questa Corte. La disposizione, infatti, volta a favorire il riassorbimento del personale soprannumerario proveniente dagli enti di area vasta, è



stata a più riprese sottoposta all'esame sia delle Sezioni regionali di controllo che della Sezione delle Autonomie, in conseguenza delle difficoltà derivanti dalla non chiara formulazione e dal difetto di coordinamento con altre norme dettate in materia di assunzioni (in particolare, con l'art. 3 co. 5 d.l. 90/2014 conv. dalla L. 114/2014).

La Sezione delle Autonomie, infatti, con le delibere n. 19/SEZAUT/2015/QMIG e n. 26/SEZAUT/2015/QMIG (alle quali si affianca la delibera n. 28/SEZAUT/QMIG) ha delimitato con nettezza il perimetro di operatività della disposizione in esame,

fornendo, allo stesso tempo, strumenti ermeneutici per risolvere le diverse problematiche suscettibili di scaturire dalla concreta applicazione.

Sotto tale profilo, la Sezione Autonomie ha osservato che *"l'assunto metodologico già considerato cioè che il comma 424 detta una disciplina particolare temporaneamente derogatoria, ha valore, per così dire, conformativo di tutte le necessità esegetiche che riguardano l'attuazione di quella disposizione"*, con la conseguenza che, in relazione al quesito ad essa sottoposto, *"la sospensione della facoltà di attingere alle graduatorie di altri enti, normalmente consentita in base alle vigenti disposizioni, è giustificata dalle prioritarie finalità di conservazione delle posizioni lavorative dei dipendenti soprannumerari degli enti interessati dal riordino di cui alla legge n. 56/2014"* (delibera 19/SEZAUT/2015/QMIG).

Nella successiva delibera n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che, sulla base del combinato disposto dell'art. 5, co. 3 del d.l. 90/2014 (come modificato dall'art. 4 co. 3 d.l. 78/2015) e dell'art. 1, comma 424, della L. 190/2014, la capacità assunzionale degli enti locali è soggetta a vincoli finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), mentre è possibile effettuare assunzioni a tempo indeterminato non vincolate, utilizzando la capacità assunzionale del 2014



derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Infine, con la delibera n. 28 /SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione, ha ribadito che *"le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014, finalizzate a garantire il riassorbimento del personale provinciale, sono da ritenere operanti, con riguardo al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), anche nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute nel triennio precedente"*.

Dal quadro ermeneutico sopra delineato emerge con chiarezza la valenza imperativa della disciplina in esame, che si connota per una forte compressione delle capacità assunzionali dell'ente locale, compressione che non è limitata alle sole modalità di

utilizzo delle risorse (necessariamente destinate al personale soprannumerario delle province), ma che si estende necessariamente anche alla decisione di utilizzare o meno le capacità assunzionali per il biennio 2015 e 2016 e che si caratterizza per il suo connotato di temporaneità e contingibilità.

**8.** La qualificazione della norma vincolistica come espressiva di un divieto temporaneo sembrerebbe ulteriormente confermata dalla interpretazione fornita della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 143/2016, secondo cui *"deve tenersi conto dell'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".*

La stessa lettura delle norme richiamate sembrerebbe deporre a favore della transitorietà della disposizione, legata a un evento, o addirittura condizionata, al disegno di legge costituzionale, ora venuto meno in sede referendaria: ciò anche alla luce delle conclusioni cui era pervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 50/2015, che evoca il *"nuovo modello ordinamentale delle Province (per le quali, tuttavia, è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame)"*.

In tal senso, ancora, sembrerebbe deporre il diverso tenore lessicale della legge 56/2014 (art. 1 comma 51 *In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione...*), rispetto a quanto era stato previsto nella disposizione contenuta nel d.l. 95/2012, (art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135: *"nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province"*).

Orbene, la circostanza testé descritta, che sembra quindi riferirsi a una condizione divenuta impossibile (la riforma costituzionale)



quanto alla sua realizzazione, comporta che le suddette sopravvenienze non possono reputarsi irrilevanti in relazione al vincolo sopra riferito.

Potrebbe infatti risultare irragionevole e non proporzionata la reiterazione *sine die* di un divieto di assunzione assoluto posto dal legislatore nazionale in occasione di un processo di riordino, espressamente adottato in vista di una modifica costituzionale all'epoca effettivamente in corso, ma che risulta venuta meno dall'esito referendario.

Sul piano pratico, la norma precedente, secondo la lettura datane da questa Corte, *"...comporta il divieto per le Province di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, e non è inquadrabile, quindi, nell'ambito dell'ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto, (...), bensì quale limitazione dettata in previsione della razionalizzazione e riduzione di siffatti enti locali..."* (Sez. Autonomie n. 25/2013).

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 56/2014 e dal complesso normativo più sopra esaminato, potrebbe sembrare logico pervenire alla differente soluzione non già di un vincolo assunzionale *tout court* e *sine die*, quanto della "transitorietà" dello stesso vincolo assunzionale.

D'altronde, una simile conclusione potrebbe essere giustificata,

alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, ai fini di quanto previsto dall'art. 75 della Costituzione, venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile (Corte costituzionale n. 199/2012), dal momento che ora, venuta meno la paventata abrogazione della norma costituzionale che le contemplava quali soggetti dell'ordinamento giuridico, le Province mantengono in pieno la loro natura di organi costituzionalmente previsti come enti locali, che svolgono le funzioni fondamentali stabilite dalla L. 56/2014.

Va detto poi che il giudice delle leggi ha reiteratamente sottolineato i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall'esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti destinati agli organi attributari della competenza a svolgere dette funzioni e a garantire i livelli delle prestazioni, qualora risultino insufficienti si appalesano altresì inutili (Corte costituzionale sentenza n. 10/2016). Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in



qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015). Ancora più cogente sovviene il richiamo alla violazione dell'art. 3 della Costituzione causato dall'inadeguatezza dei servizi per l'insufficienza delle risorse: «profilo di garanzia (che) presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali» (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2016).

A tal proposito, questo Collegio rammenta che in occasione della Audizione del 23/02/2017 sulla finanza delle Province e delle Città

metropolitane 2017 presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha sottolineato come «..L'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del

relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma. Allo stato, infatti, 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. Non può dirsi altrettanto per quello che riguarda gli assetti gestionali e funzionali, resi precari dalle norme che hanno inciso sull'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province, norme che hanno resistito al vaglio costituzionale (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420) «in considerazione della programmata soppressione delle Province» ... e ... «previa cancellazione dalla Carta costituzionale come Enti costitutivi della Repubblica».

Con il venir meno, dunque, della «programmata soppressione delle Province», almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti - previsti 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.

9. Le considerazioni che precedono appaiono funzionali anche per la soluzione del secondo quesito proposto (ovverosia la persistente operatività o meno degli specifici divieti assunzionali, di cui al comma 420 lett. e), di attivare rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni).

Le disposizioni che qui interessano sono previste dall'art. 1 comma 219 -224 della legge 208/2015 e che qui di seguito si riportano:



" 219. Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con



*riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma.*

*221. Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività' anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.*

*224. Resta escluso dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 219 il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, delle Città metropolitane e delle Province adibito all'esercizio di funzioni fondamentali, degli uffici giudiziari e dell'amministrazione della giustizia, dell'area medica e*



*veterinaria e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, il personale appartenente alla dirigenza di seconda fascia con funzione tecnico-ispettiva del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nonché, per le funzioni specifiche attribuite dalla legge, il personale preposto ai posti dirigenziali del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. E' escluso altresì il personale delle agenzie di cui al decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157."*

Lo scopo della suddetta disposizione - come ha già sottolineato questa Sezione (deliberazione n. 12/2017/PAR) - è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa.

In altri termini, *"I contenuti dispositivi del comma 219, a tenore letterale collegati all'attuazione di importanti processi, già delineati normativamente ed in itinere, di riorganizzazione della dirigenza e di razionalizzazione dei livelli di governo territoriale ed annessi apparati burocratici, evidenziano la finalizzazione della norma a garantirne la piena effettività. Si allude alla riforma della dirigenza pubblica quanto ad accesso e gestione mediante ruoli unici, secondo i principi della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), nel contesto del generale riassetto del*

*personale pubblico, nonché all' istituzione degli enti di area vasta ex lege n.56/2014, ed alle conseguenti misure attuative intese ad ottimizzarne l'organizzazione, con ricollocazione del personale in esubero e prioritario riassorbimento delle posizioni soprannumerarie già venutesi a determinare (art. 1 comma 421 e ss. Della legge 23 dicembre 2014, n. 190)" (delibera 87/2016 della Sezione di Controllo Lazio).*

La norma quindi, in attesa della completa attuazione della Legge 190/2014, articoli 1, commi 422, 423, 424 e 425, poneva un vincolo di indisponibilità relativamente ai posti dirigenziali presso le pubbliche amministrazioni, al fine di preconstituire -in rapporto da mezzo a fine- le condizioni per la riorganizzazione della dirigenza sulla base dei ruoli unici ("*Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124...*") e, contemporaneamente, per garantire il riassorbimento del personale degli enti di area vasta ("*... e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni*") (questa Sezione, deliberazione n.12/2017/PAR).

Tra i destinatari del divieto contemplato dal comma 224 dell'art. 1 non vi è però il personale delle Città metropolitane e delle Province adibito all'esercizio di funzioni fondamentali: l'esclusione parrebbe configurarsi come una deroga al divieto assoluto previsto, dal comma 420 lett. e) dell'art. 1 della Legge n° 190/2014, con l'obiettivo di consentire alle Province di svolgere le



funzioni fondamentali. E ciò anche se *"il divieto di assunzione introdotto dal comma 424 per consentire la prioritaria ricollocazione del personale provinciale in soprannumero destinatario delle procedure di mobilità, avendo ad oggetto esclusivamente le assunzioni a tempo indeterminato, disciplina un fenomeno diverso da quello degli incarichi a contratto ex art. 110 T.U.E.L. (di cui alla fattispecie in esame), notoriamente caratterizzati dalla natura flessibile"* (deliberazione Sez. Molise, parere n. 94/2016).

Ad ogni modo, la deroga contenuta nella legge sembrerebbe trovare ora un rafforzamento del suo significato a seguito dell'esito referendario, e ciò al fine precipuo di consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali che la legge ordinaria ha assegnato alle Province: senza che rilevi al riguardo la sentenza della Corte n. 251 del 2016, in quanto il riferimento all'esercizio della delega di cui all'art. 17 della legge 124/2015, che conserva

intatto il proprio rigore impeditivo, è inserito nel testo del citato comma 219 ed è comunque non applicabile alle Province (essendo *sostanzialmente postulata dalla stessa Corte la possibilità di utilizzare i decreti correttivi per sanare, nei decreti delegati, il vizio procedimentale di illegittimità costituzionale che era stato, dalla sentenza, riscontrato nella delega"*: parere reso dal Consiglio di Stato nell' adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017, numero 00083/2017).

**10.** Le questioni precedentemente illustrate, afferenti la disciplina

assunzionale complessiva stabilita dall'art. 1 comma 420-428 della legge 190/2015, suscettibili di opzioni ermeneutiche non uniformi, configurano - a giudizio del Collegio - una questione di massima di particolare rilevanza, che rientra nell'ambito applicativo dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, a norma del quale: *"Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

L'esigenza di una decisione nomofilattica, dovuta alle considerazioni che precedono, inducono questa Sezione a interpellare la Sezione autonomie, ovvero le Sezioni Riunite.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione del Veneto sospende la



pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'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, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa, al fine di stabilire:

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 incarichi 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.*

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato a Venezia, nella camera di consiglio del 12 aprile 2017.

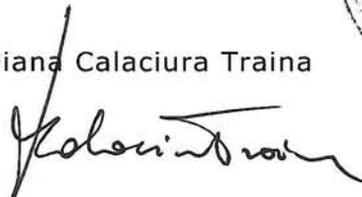
Il Magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Il Presidente

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria 10/05/2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

