



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

Maria Annunziata RUCIRETA	presidente f.f.
Paolo PELUFFO	consigliere, relatore
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 9 ottobre 2014;

VISTO l'art. 100, comma 2, 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, e successive modificazioni;

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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Paolo Peluffo;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione – con nota prot. n. 20717/1.13.9 del 6 dicembre 2013 – una richiesta di parere, formulata dal Presidente della Provincia di Lucca, avente ad oggetto l’acquisizione da parte della SEVAS s.r.l., società partecipata a totale capitale pubblico, del ramo d’azienda afferente il controllo sugli impianti termici dalla società Lucca Holding Servizi s.r.l., partecipata a totale capitale pubblico del Comune di Lucca, acquisizione che comporterebbe l’assunzione di n. 2 unità lavorative. In particolare si chiede:

1. in primo luogo, di conoscere l’ambito applicativo del divieto assoluto di assunzione per gli enti locali previsto dall’art. 16, comma 9, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento alle società a totale partecipazione pubblica,

2. in secondo luogo, se il Comune di Lucca, tramite la sua partecipata Lucca Holding S.p.a., può esercitare il controllo analogo sulla SEVAS s.r.l..

CONSIDERATO

2. Quanto al primo quesito, la richiesta di parere è ammissibile, sia sotto il profilo soggettivo, essendo stata correttamente formulata dal Presidente della Provincia interessata e inviata alla Corte per il tramite del Consiglio delle autonomie, sia sotto il profilo oggettivo, essendo inerente ad una problematica – l’assunzione di personale – che attiene alla materia della contabilità pubblica.

Quanto al secondo quesito, invece, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo stata correttamente formulata dal Presidente della Provincia interessata per il tramite del Consiglio delle autonomie, mentre è inammissibile sotto il profilo oggettivo.

La richiesta, difatti, risulta estranea alle competenze di questa Sezione investendo una scelta discrezionale dell’ente richiedente e non rientrando nella nozione di contabilità pubblica ai fini dell’esercizio dell’attività consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all’art. 7 comma 8 L. n. 131/2003.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, con pronuncia resa in sede di nomofilachia contabile ai sensi dell’art. 17 comma 31 d.l. n.78/2009 (delibera n. 54/2010), confermando l’orientamento già assunto dalla Sezione delle autonomie (delibera n. 5/2006), la nozione di contabilità pubblica non può interpretarsi in guisa “che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore,

conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli enti territoriali".

Tale nozione, secondo un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, assume un ambito limitato alle normative e agli 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Nel merito del primo quesito, l'art. 16, comma 9, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", stabilisce che "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".

L'ente richiedente chiede se il divieto sancito dall'art. 16, comma 9, citato, valga anche in riferimento all'assunzione di personale da parte di una società partecipata dalla Provincia, a totale capitale pubblico.

Nelle more dell'istruttoria della presente richiesta di parere è intervenuto il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, nonché il d.l. 24 giugno 2014 convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 i quali (in particolare il d.l. n. 66/2014) hanno comportato modifiche legislative dirimenti per la richiesta in esame. Giova richiamare sul punto quanto disposto dall'art. 18, comma 2 bis, del d.l. 26 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, come modificato, da ultimo, dall'art. 4, comma 12-bis del d.l. n. 66/2014 e dall'art. 3, comma 5-quinquies, del d.l. n. 90/2014 appena citato: "Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano

tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello.”

La modifica intercorsa fa venir meno l’obbligo in capo alle società partecipate di conformarsi alle disposizioni normative limitative in capo agli enti controllanti¹, ma questi ultimi sono obbligati a determinare le regole alle quali le società partecipate debbono conformarsi affinché sia rispettato il principio di riduzione del costo del personale tenendo necessariamente conto delle disposizioni limitative ad esse imposte.

Nella fattispecie in esame, nello stabilire criteri e modalità per il contenimento dei costi del personale, l’ente provinciale dovrà tener conto del divieto assoluto ad esso imposto (art. 16, comma 9 del d.l. n. 95/2012 citato), divieto che è stato espressamente confermato dal comma 5 dell’art. 3 del d.l. n. 90/2014 citato e sulla cui perentorietà si è già pronunciata sia questa Sezione che la Sezione delle autonomie. Difatti la Sezione Toscana, con delibera n. 453/2012, adunanza del 12 dicembre 2012, ha ritenuto che la disposizione di cui all’art. 16, comma 9, sia una norma generale, che impone un divieto assoluto d’assunzione con contratto a tempo indeterminato. Le ragioni di tale divieto sono da ricercarsi nella disciplina che prevede il riordino e la razionalizzazione (con conseguente riduzione) delle province. Tale norma, che comporta il divieto per le province di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, non è inquadrabile, quindi, nell’ambito dell’ordinario limite di spesa di personale al quale un ente locale è sottoposto con cadenza annuale (ai sensi dell’art.1, comma 557, della l. 296/06), bensì “quale limitazione dettata in previsione della razionalizzazione e riduzione di siffatti enti locali”. Più recentemente, la Sezione delle autonomie, con delibera n. 25/2013, adunanza del 29 ottobre 2013, ha ribadito il carattere assoluto del divieto d’assunzione con contratto a tempo indeterminato imposto alle province dall’art.16, comma 9, del d.l. 95 del 2012, rinvenendone le ragioni, tra le altre, anche nella previsione dell’abolizione delle province indotta dalla presentazione del ddL costituzionale ed enunciando, inoltre, il seguente principio di diritto: “Il divieto, posto a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, di cui all’art.16, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135, è tuttora in vigore. Tale divieto ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla L. 12

¹ La precedente versione dell’art. 18, comma 2bis, del d.l. n. 112/2008 recitava: “Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del d.l. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l’amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo (...)”.

marzo 1999, n. 68, nel caso in cui l'ente debba assumerle per raggiungere la copertura della quota d'obbligo prevista dalla legge medesima".

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Presidente della Provincia di Lucca, trasmessa con nota prot. n. 20717/1.13.9 del 6 dicembre 2013 per il tramite del Consiglio delle autonomie.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Presidente della Provincia di Lucca e al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 9 ottobre 2014

L'estensore
f.to Paolo Peluffo

Il presidente f.f.
f.to Maria Annunziata Rucireta

Depositata in segreteria il 9 ottobre 2014

p. Il funzionario preposto al servizio di supporto
f.to Antonella Innocenti