

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 5 ottobre 2017;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR/PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di Ragusa;

vista l'ordinanza n. 160/2017/CONTR con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore 1° Referendario dott. Sergio Vaccarino.

FATTO

Con nota assunta al protocollo della segreteria della Sezione di Controllo, n. 5385 del 30 maggio 2017, il Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di Ragusa inoltrava richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della L. 131 del 2003.

Nello specifico, con un primo quesito, il Commissario Straordinario chiede se il Libero Consorzio, in quanto ente utilizzatore di lavoratori ex ASU che svolgono attività socialmente utili, abbia l'obbligo di adottare il programma di fuoriuscita dal bacino del precariato, così come previsto dall'art. 11 commi 7 e 8 della l. r. n. 8 del 2017, tenuto conto della disposizione di cui all'art. 2, commi 1 e 2 della l. r. n. 27 del 2016 (che prevede la riduzione delle dotazioni organiche dei liberi consorzi comunali in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 complessivamente del 15 per cento) nonché delle limitazioni imposte dalla legislazione nazionale alla capacità assunzionale delle province e delle criticità finanziarie in cui versano i liberi consorzi comunali siciliani.

Con un secondo quesito, chiede, inoltre, se è tuttora vigente il divieto generale, per i Liberi Consorzi Comunali della Sicilia, di assumere con contratto a tempo indeterminato lavoratori, ancorché rientranti nelle categorie protette e entro la quota d'obbligo di cui alla l. n. 68 del 1999,

divieto sancito dall'art. 16, comma 9, del d. l. n. 95 del 2012, convertito dalla l. n.135 del 2012 "nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province" (che in Sicilia deve considerarsi ancora in atto).

DIRITTO

Preliminarmente, si deve verificare se ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131 del 2003 ed in base agli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, la Sezione ritiene la predetta richiesta di parere ammissibile sotto i profili "soggettivo" ed "oggettivo".

Circa il primo aspetto la richiesta è ammissibile in quanto proveniente dall'organo di vertice dell'Ente.

Per quanto concerne, invece, il profilo oggettivo, si fa rilevare che, ai sensi della normativa con cui la funzione consultiva è stata attribuita alla Corte dei conti, la stessa non ha una portata generale, ma è limitata alla "materia di contabilità pubblica", intesa come l'insieme dei principi e delle norme che regolano la gestione patrimoniale e finanziaria dello Stato e degli enti pubblici (delibera n. 5/2006 della Sezione delle Autonomie).

Secondo le coordinate ermeneutiche espresse dalla Sezione delle Autonomie con la predetta delibera e che questa Sezione condivide pienamente, sussiste l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, "assuma un ambito limitato alle normative 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 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".

Inoltre, ulteriore perimetrazione alla funzione consultiva della Corte dei conti è data dalla circostanza che solo le richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale vi possano trovare ingresso, con la conseguenza che la locuzione "materia di contabilità pubblica" non può essere oggetto di alcuna interpretazione estensiva che possa determinare il risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali. Inoltre, è necessario che venga sempre rispettato il principio di non interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti o le attribuzioni giurisdizionali di altre magistrature.

Una diversa interpretazione, non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Orbene, ad avviso di questa Sezione le richieste del Libero Consorzio Comunale di Ragusa, in quanto attinenti ad una materia che rientra pienamente tra le coordinate ermeneutiche sopra delineate, sono ammissibili anche sotto il profilo oggettivo.

Prima di esaminare i suesposti quesiti questa Sezione ha l'obbligo di rappresentare all'Ente che il processo di riforma delle province nella Regione siciliana non si è ancora completato e sussiste allo stato una grave incertezza normativa che riguarda tanto lo stesso processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, quanto la loro *governance*, anche alla luce della l. r. n. 17 del 2017.

Parimenti non completo è il processo di riordino delle funzioni degli enti di area vasta, nonché il loro riassetto organizzativo.

In ordine al primo quesito e con specifico riguardo alla stabilizzazione del personale precario, questa Corte ha in più occasioni avuto modo di sottolineare come, comportando la definitiva

immissione nei ruoli dell'amministrazione, si configuri, a tutti gli effetti, una nuova assunzione (Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 8/2012/SSRR/CONS; Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 54/2014/PAR) che, come tale, rimane soggetta ai divieti e alle limitazioni previste dalla legislazione vigente in materia di assunzioni, come peraltro più volte specificato dal legislatore dapprima con l'art. 17, comma 12, del d. l. n. 78 del 1 luglio 2009 e poi con l'art. 4, commi 6 e ss., del d. l. n. 101 del 31 agosto 2013. Non solo, il processo di stabilizzazione va preceduto da un'attenta valutazione della sua sostenibilità finanziaria in considerazione del duraturo impatto sul bilancio dell'amministrazione.

Inoltre, va osservato come qualsiasi nuova assunzione debba necessariamente coniugarsi con le effettive necessità funzionali degli enti, quali risultanti da una programmazione, cui fanno da complemento la rideterminazione della dotazione organica e la ricognizione di eventuali eccedenze di personale nonché una accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per *turn over* (Sezione di controllo per la Regione siciliana n.306/2015/PAR e n.162/2016/PAR).

Tanto premesso, la legge regionale n. 27 del 29 dicembre 2016 ha dettato disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario.

In particolare l'art. 2, relativamente alle dotazioni organiche delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali, al comma 1, afferma che: *“La dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta complessivamente del 15 per cento. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina di cui al comma 2”*.

Il successivo comma 2, conseguentemente afferma che: *“Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è individuato secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, e successive modifiche e integrazioni, il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 1 e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, secondo le procedure previste dall'articolo 1, commi 423 e 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché, previo accordo con lo Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 425, della legge n. 190/2014.*

Il richiamo all'art. 1, commi 423 e 424, della legge di stabilità 2015, previsti dal legislatore al fine della ricollocazione del personale interessato alle procedure di mobilità degli enti di area vasta, determina che, anche nell'ambito della Regione siciliana, i predetti processi vadano preceduti dai piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale dei predetti enti, nonché da una verifica delle esigenze funzionali delle amministrazioni di destinazione in seguito al trasferimento delle funzioni.

Chiara, inoltre, la *voluntas legis* di ricollocare “prioritariamente” il personale destinatario delle procedure di mobilità, secondo le procedure di cui al comma 424, in base al quale per gli anni 2015 e 2016 le regioni e gli enti locali *“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”*.

Inoltre, dal coordinamento esegetico dei suddetti commi, anche in seguito alle modifiche introdotte al comma 424 ad opera dell'art. 4, comma 2 bis, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si evince che il legislatore vincola gli enti a destinare il 100 per cento del *turn over* alla mobilità del personale degli enti di area vasta, salvaguardando l'assunzione dei vincitori esclusivamente a valere sulle facoltà ordinarie di assunzione (vedasi Circolare n 1/2015 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione).

Infatti, il comma in esame così recita: *“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”*.

Ad ogni buon conto, e a conferma della volontà del legislatore tesa al riassorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta, il medesimo comma 424 afferma che *“Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*.

Con particolare riferimento, poi, all'adozione del programma di fuoriuscita del personale precario, l'art. 11, comma 7, della l. r. n. 8 del 9 maggio 2017 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), dettando disposizioni in materia di soggetti utilizzati in attività e lavori socialmente utili, afferma che *“Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge tutti gli enti utilizzatori, pubblici e privati, del personale ASU devono provvedere ad adottare il programma di fuoriuscita o avviare le procedure per il conseguente aggiornamento, con delibera dell'organo esecutivo, nonché ad avviare, per gli esuberanti, le procedure di mobilità ai sensi degli articoli 1 e 5 del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 presso enti pubblici o pubblici economici dotati di idonee capacità assunzionali”*.

Il successivo comma 8 afferma che *“Per gli enti utilizzatori che non provvedono agli adempimenti di cui al comma 7 l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro provvede ad individuare il nuovo ente utilizzatore e ad avviare le procedure consequenziali anche per quei soggetti Asu di cui all'elenco previsto al comma 6, che comunque alla data di entrata in vigore della presente legge non è utilizzato presso alcun ente utilizzatore”*.

Appare di tutta evidenza come il legislatore regionale con tale norma, successiva rispetto a quella che prevede il riassorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta, in buona sostanza, imponga agli enti utilizzatori l'adozione di procedure idonee a favorire la fuoriuscita dal bacino del precariato, non modificando, né abrogando la precedente legge regionale n. 27 del 2016 e subordinando la c.d. stabilizzazione alla verifica dell'effettivo fabbisogno, delle risorse finanziarie disponibili, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno e nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali e in materia di contenimento della spesa complessiva di personale

Si tratta di disposizioni tra loro non collegate, in quanto volte alla stabilizzazione di soggetti che si trovano in differenti condizioni, con previsione di destinatari e presupposti di applicazione non accomunabili, né sovrapponibili.

Pertanto, alla luce del richiamato quadro normativo, si ritiene che tutti gli enti utilizzatori, ivi compresi gli enti di area vasta, siano tenuti ad adottare *“il programma di fuoriuscita o avviare le procedure per il conseguente aggiornamento, con delibera dell'organo esecutivo, nonché ad avviare, per gli esuberanti, le procedure di mobilità”* del personale precario, secondo quanto previsti dalla citata disposizione; per i c.d. enti di area vasta (città metropolitane e liberi consorzi) l'atto di programmazione in questione ed ogni relativa determinazione deve essere coerente e non divergente rispetto alla programmazione che i medesimi enti sono tenuti ad effettuare in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale n. 27 del 2016 ed al regime normativo vincolistico vigente nell'attuale fase di riassetto ordinamentale.

Con il secondo quesito, viene chiesto se è tuttora vigente il divieto generale, per i Liberi Consorzi Comunali della Sicilia, di assumere con contratto a tempo indeterminato lavoratori, ancorché rientranti nelle categorie protette e entro la quota d'obbligo di cui alla l. n. 68 del 1999, nelle more

dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province che in Sicilia deve considerarsi ancora in atto.

In merito, questa Sezione deve limitarsi a confermare il proprio orientamento già espresso con la delibera n. 144/2014/PAR, emessa a fronte di richiesta dello stesso tenore da parte del medesimo Libero Consorzio di Ragusa.

Ciò anche alla luce del principio affermato dalla delibera della Sezione delle Autonomie n. 25/2013 secondo cui: *“Il divieto, posto a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, di cui all’art.16, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135, è tuttora in vigore.*

Tale divieto ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla L. 12 marzo 1999, n. 68, nel caso in cui l’ente debba assumerle per raggiungere la copertura della quota d’obbligo prevista dalla legge medesima”.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all’Amministrazione richiedente, nonché all’Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 5 ottobre 2017.

Il Relatore

Sergio Vaccarino

Il Presidente

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria il 7 novembre 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)