

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

nella camera di consiglio del 12 febbraio 2015

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) ed, 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 sindaco del comune di Vita con nota prot. n. 345 del 16 gennaio 2015 (prot. Cdc n. 276 del 19/01/2015);

vista l'ordinanza n.31/2015/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore dott. Giovanni Di Pietro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di Vita ha richiesto alcuni chiarimenti sulla disciplina introdotta dalla legge di stabilità per l'anno 2015 (legge 190/2014) relativamente all'applicazione di alcune norme nella regione Sicilia.

In particolare sono oggetto della richiesta di parere i commi 421-426 della predetta legge n. 190 del 2014 introdotti dal legislatore al fine di regolamentare le dotazioni organiche ed il conseguente riassorbimento del personale delle province e, al contempo, i vincoli scaturenti a carico delle regioni e degli enti locali relativamente alle nuove assunzioni di personale.

La Sezione reputa preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

Il quesito, infatti, verte in materia di contabilità pubblica, essendo relativo all'interpretazione ed all'applicazione di norme che concernono specificamente il settore degli enti locali e più in particolare l'assunzione del personale in relazione alla disciplina volta a favorire il riassorbimento del personale delle province.

È dirimente, in proposito, osservare come questioni interpretative di contenuto analogo siano state concordemente reputate ammissibili in sede consultiva dalla giurisprudenza contabile.

In via preliminare si rileva comunque che il parere richiesto dal comune di Vita viene reso senza l'indicazione di soluzioni concrete, che devono piuttosto ritenersi diretta espressione dell'esercizio dei poteri che sono propri dei titolari delle singole funzioni amministrative interessate, privilegiando piuttosto una ricostruzione sistematica delle diverse fonti normative che disciplinano la predetta materia, anche alla luce degli indirizzi già espressi dalla giurisprudenza contabile.

Nel merito il parere richiede di valutare, in considerazione delle norme sopra richiamate (art.1,commi 421-426, legge n. 190/2014), l'applicabilità, per l'ente locale, dei vincoli introdotti dalle predette norme in considerazione della volontà di procedere a nuove assunzioni di personale.

Il primo quesito proposto richiede una valutazione sull'applicazione in Sicilia della disciplina di cui all'articolo 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014.

Il quesito richiede un esame delle disposizioni richiamate attraverso una valutazione di carattere sistematico della disciplina normativa volta a ricondurre le disposizioni dettate da ultimo dal legislatore nel quadro più ampio del complessivo riassetto dell'ordinamento degli

enti locali, già oggetto di precedenti interventi legislativi.

In particolare le disposizioni contenute nel comma 421 e nei successivi commi della legge n. 190 del 2014 sono state emanate al fine di dare attuazione al disegno di riorganizzazione degli enti locali, come elaborato dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014 n. 56, che detta disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e sulle fusioni dei comuni.

Il comma 421 costituisce la norma base per le disposizioni contenute nei commi successivi, essendo espressamente rivolto a regolamentare la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario.

Il predetto comma stabilisce, dall'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, in considerazione della spesa sostenuta per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 e delle funzioni assegnate dalla medesima, una riduzione della spesa del personale di ruolo delle province pari al cinquanta per cento.

Il comma 421 prevede altresì che i successivi commi da 422 a 428 servono a regolamentare le vicende delle unità che diventano soprannumerarie per effetto dell'applicazione della riduzione della spesa come disciplinata dal predetto comma.

L'esame del comma 421 consente di ricollegare le disposizioni dettate dalla legge n. 190 del 2014 al precedente disegno di riordino già predisposto dalla legge n. 56 del 2014 e le disposizioni di dettaglio contenute nei successivi commi quale disciplina concreta volta ad assicurare la regolamentazione conseguente per assicurare il collocamento delle unità in soprannumero.

La prima considerazione effettuata, ovvero il riconoscimento del carattere di normativa di attuazione della legge n. 56 del 2014, con specifico riferimento a previsto dal comma 421 e dai commi successivi della legge n. 190 del 2014, determina la necessità di valutare l'applicazione nella regione Sicilia delle predette disposizioni.

Al riguardo rilevano innanzitutto le disposizioni contenute nello Statuto che espressamente riservano, sulla base degli articoli 14 e 15, il regime e l'ordinamento degli enti locali alla competenza esclusiva del legislatore regionale.

Peraltro lo stesso legislatore statale, seppure indica all'articolo 1, comma 5, della legge n. 56 del 2014 che la legge stabilisce principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città ed aree metropolitane, tuttavia, nel successivo comma 145, fissa per la regione Sicilia il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge per adeguare il proprio ordinamento interno ai principi stabiliti dalla legge n. 56.

Si deve inoltre sottolineare che il processo di riordino e di razionalizzazione dell'assetto degli enti locali nella Regione siciliana è stato avviato con la legge n. 7 del 2013, è proseguito con la successiva disciplina contenuta nella legge n. 8 del 2014 ed è ancora in fase di definitiva ultimazione con un percorso autonomo rispetto a quello delineato dal legislatore statale.

E' da ritenere pertanto che le disposizioni volte a dare attuazione al disegno di razionalizzazione prefigurato dal legislatore statale con la legge n. 56 del 2014 non possano concretamente trovare un'immediata attuazione in assenza, nel rispetto delle prerogative

riconosciute dallo Statuto, della disciplina regionale che, nel rispetto dei principi delineati dalle norme statali, determini le modalità di riorganizzazione degli enti locali siciliani.

La disciplina di dettaglio, come predisposta nei commi successivi, non potrà che avere attuazione nella Regione siciliana solo dopo che verranno regolamentati in modo compiuto il ruolo degli enti intermedi e le relative funzioni assegnate e, conseguentemente, la riduzione della spesa del personale che si determinerà quale riflesso della nuova organizzazione degli enti locali.

Tuttavia quanto fin qui esposto merita una particolare considerazione per la disciplina contenuta nel comma 424 che, pur ricollegandosi a quanto stabilito dal precedente comma 421, tuttavia sul piano letterale riguarda tutte le regioni e gli enti locali e non è espressamente riservata agli enti ricompresi nelle regioni a statuto ordinario ed inoltre determina dei vincoli assunzionali che non sono da ritenere incidenti sulla competenza esclusiva riservata dallo Statuto a favore del legislatore siciliano.

Pertanto è da ritenere fin da subito che anche gli enti locali siciliani debbano destinare le risorse assunzionali, per gli anni 2015 e 2016, innanzitutto all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle graduatorie vigenti o approvate all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 (1 gennaio 2015).

Con riguardo specifico all'ulteriore priorità individuata dal comma 424 per le assunzioni del personale, ovvero la ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, è da ritenere che la determinazione delle unità in soprannumero potrà avvenire solo con la anzidetta definizione del processo di riorganizzazione degli enti locali da parte del legislatore regionale nel rispetto delle prerogative statutarie.

Ciò nondimeno è comunque da ritenere, anche per gli enti locali siciliani, che, in attesa della definizione del predetto processo di riorganizzazione, sussista comunque il vincolo, per gli anni 2015 e 2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato di personale, quantificate secondo le percentuali fissate dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori dei concorsi pubblici e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità.

Tale soluzione interpretativa oltre a ritenersi coerente con le previsioni statutarie e costituzionali relative ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana si rivela anche maggiormente idonea a consentire il completamento del processo di riordino delle funzioni degli enti locali siciliani e, al contempo, ad evitare che, nelle more della definizione di tale processo, suscettibile di modificare le attribuzioni e le funzioni degli enti interessati, possano essere avviate procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti territoriali senza avere ancora definito in modo compiuto i compiti a ciascuno degli stessi assegnato con il rischio, una volta completato il predetto riordino, di ritrovarsi con un numero di assunzioni non corrispondente alle effettive esigenze degli enti e con la necessità ulteriore del ricollocamento del personale soprannumerario.

Risulta pertanto evidente che la soluzione interpretativa prescelta, volta ad affermare fin da

subito la sussistenza del vincolo, si rivela anche quella più funzionale per assicurare, nell'ottica della salvaguardia dei precetti di buon andamento, razionalità ed efficiente impiego delle risorse, le esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Il predetto vincolo assunzionale si pone in relazione a quelle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3 Cost.), rispetto alle quali la stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto che devono considerarsi ammissibili gli interventi del legislatore statale, volti a predeterminare principi fondamentali, che, in quanto tali, non sono in grado di ledere le prerogative riservate dal legislatore alle regioni ad autonomia differenziata (ex multis, Corte Costituzionale sentenza n. 237/2014).

La ricostruzione fin qui delineata permette di fornire la risposta anche al secondo quesito proposto, dal momento che, tenuto conto di quanto sopra esposto, può ritenersi che anche in Sicilia possano trovare applicazione entrambe le disposizioni vincolistiche contenute all'interno del predetto comma 424.

Con riferimento specifico a quanto stabilito dal comma 426, che prevede la proroga al 31 dicembre del 2018 del termine del 31 dicembre 2016, come fissato dall'articolo 4, commi 6,8 e 9 della legge 30 ottobre 2013 n. 125, nell'ottica di favorire il superamento del precariato, il differimento temporale è da ritenere applicabile, come espressamente stabilito dal legislatore, ma solo in relazione alle previsioni come contemplate nei commi da 421 a 425 e la predetta proroga è da ritenere estensibile anche a favore degli enti locali siciliani, ponendosi quale modifica delle disposizioni già dettate dalla predetta legge n. 125 del 2013 che trova diretta applicazione in Sicilia.

Il quarto quesito, che presuppone l'applicazione in Sicilia solo di una parte delle disposizioni contenute nel comma 424, ovvero più specificamente del vincolo per le assunzioni riferito ai vincitori dei concorsi pubblici e non di quello ulteriore discendente dalla ricollocazione del personale soprannumerario, ritrova la risposta in riferimento a quanto già stabilito con riguardo ai primi due quesiti, rispetto ai quali si è indicata l'applicazione anche in Sicilia, nei termini già chiariti, di entrambe le disposizioni contenute nel comma 424.

L'ultimo quesito attiene specificamente alla possibilità di procedere ad assunzioni, in deroga ai vincoli posti dal comma 424, attraverso procedure di mobilità neutra con personale proveniente da enti comunque sottoposti ad analoghi vincoli assunzionali.

Il comma 424 fissa, per le regioni e per gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, il vincolo della destinazione delle risorse assunzionali per le finalità già precedentemente ricordate.

Tale vincolo, se inteso riferito a ciascun singolo ente, non dovrebbe consentire nuovi ingressi di personale in quanto il legislatore ha predisposto un blocco delle assunzioni finalizzato a consentire la realizzazione delle priorità individuate, ovvero l'assunzione dei vincitori dei concorsi e, in particolare, la ricollocazione del personale già in servizio presso le province attraverso le procedure di mobilità come ridisegnate per effetto della modifica dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

A tal fine l'operatività della mobilità neutra, ancor prima che si avvii la procedura di

ricollocazione del personale soprannumerario, potrebbe concretamente condizionare la successiva sistemazione del personale già in servizio presso gli enti provinciali impedendo l'inserimento dei predetti dipendenti presso gli enti territorialmente più prossimi agli enti disciolti.

Tuttavia deve considerarsi che la procedura di mobilità neutra riguarda nello specifico enti in ogni caso sottoposti ai medesimi vincoli e, in quanto tale, configura un'operazione che, per la finanza pubblica, si contraddistingue per il carattere della neutralità.

La neutralità dell'operazione comporta che, in termini generali, tale forma di mobilità non fa venire meno risorse assunzionali per cui è da ritenere che la limitazione prevista dal comma 424 della legge n. 190 del 2014, in assenza di una diversa ed espressa previsione normativa, possa non considerarsi ostativa ad eventuali ingressi di personale in mobilità provenienti da enti comunque sottoposti ai medesimi vincoli.

Tale soluzione ermeneutica conferma gli indirizzi già espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella circolare n. 4 del 2008 e dalle stesse Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella delibera n. 59/CONTR/10.

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 12 febbraio 2015.

Il Relatore

(dott. Giovanni di Pietro)

Il Presidente

(dott. Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 27 febbraio 2015

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

(Fabio Guiducci)