



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Adriana PARLATO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario relatore

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e 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 Regione siciliana);

vista la L. 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 II della Costituzione);

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

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;

visto l'art. 85, comma 8 *bis*, del decreto - legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto - legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto;

viste le "Regole tecniche e operative" per lo svolgimento delle adunanze in camera di consiglio da remoto adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, n. 153 del 18 maggio 2020 e n.287 del 27 ottobre 2020;

vista la richiesta di parere del comune di Trapani (TP) in data 19 luglio 2021 (prot. C.d.c. n.7188 del 19 luglio 2021);

visto il decreto presidenziale 69/2021 di nomina del relatore, referendario Antonino Catanzaro;

vista l'ordinanza n. 94/2021 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio svolta in videoconferenza tramite le applicazioni informatiche in dotazione;

udito il magistrato relatore, referendario Antonino Catanzaro;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con nota prot. C.d.c. n. 7188 del 19 luglio 2021 il Commissario Straordinario pro-tempore del Libero Consorzio Comunale di Trapani, inoltra richiesta di parere, chiedendo:

1) "se i Liberi Consorzi Comunali e le Città Metropolitane, in attesa della conclusione dei lavori dell'Osservatorio costituito ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della L.R. n. 15/2015

(senza la quale non sembra attuabile quanto previsto dal comma 2 dell'art. 37 della medesima L.r.), possano definire i fabbisogni di personale ed il conseguente adeguamento della dotazione organica, al fine di verificare le capacità assunzionali ed in tale ambito avviare i processi di stabilizzazione”;

2) “se la prassi attuata dall'Amministrazione Regionale Siciliana di attribuire di anno in anno copertura finanziaria al costo dei contratti di lavoro a seguito di stabilizzazione presso i Liberi Consorzi Comunali e le Città Metropolitane (Delibere di Giunta Regionale n. 561/2020 e n. 239/2021) mediante variazione di bilancio d'esercizio, in assenza di una fonte normativa regionale, possa essere ritenuta adeguata a dare esito positivo alle verifiche richieste dal 1° comma dell'art. 3 della L.R. n. 27/2016 ed all'art. 33 del D.L. n. 34/2019, rispetto alla partecipazione della Regione Siciliana a sostenere la spesa dei contratti a tempo indeterminato che graveranno sulla situazione finanziaria dell'Ente; attestazione da porre a base dell'avvio di procedure di assunzioni di soggetti inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della Legge Regionale n. 5/2014, titolari di contratto a tempo determinato”.

Preliminarmente, occorre accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo e oggettivo. Sotto il profilo soggettivo, il Collegio precisa che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede per le Regioni la possibilità di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che, “analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Commissario Straordinario pro-tempore del Libero Consorzio Comunale di Trapani, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, e 141 del TUEL e art.145 l. Regione Siciliana n.16 del 15 marzo 1963), si deve ritenere ammissibile.

In ordine al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), ha delineato il perimetro della funzione consultiva nella materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di “norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici” e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza di

carattere generale. Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle "sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica". I pareri e le altre forme di collaborazione, inoltre, si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali, al fine di consentire scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando in ogni caso esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (*ex plurimis*, in questo senso, v. parere sez. Lombardia, n. 36 dell'11 febbraio 2009): essi attengono a profili di carattere generale nell'ambito della materia della contabilità pubblica e non possono riguardare singoli atti o fatti concreti di gestione (*ex multis*, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, del. n. 1/2010/SS.RR./Par.), né interferire con le competenze degli altri organi giurisdizionali (da ultimo, Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011).

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, il Collegio ritiene che il primo quesito proposto dal Commissario Straordinario pro-tempore del Libero Consorzio Comunale di Trapani debba ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, precisando, tuttavia, che la decisione in ordine alle modalità di applicazione in concreto delle norme *de quibus* ricade nella esclusiva competenza e responsabilità dell'istituzione locale, che potrà orientare la sua decisione nell'esercizio delle potestà discrezionali riconosciute ai fini dello svolgimento dell'attività amministrativa, sulla scorta delle conclusioni riconducibili a principi di generalità e astrattezza contenute nel presente parere.

Invece, in ordine al secondo quesito, concernente la prassi dell'Amministrazione Regionale Siciliana di attribuire di anno in anno copertura finanziaria al costo dei contratti di lavoro del personale stabilizzato, il Collegio ritiene la richiesta di parere inammissibile dal punto di vista oggettivo, in quanto, nei termini in cui è formulata, viene richiesta alla Corte una valutazione sulla legittimità dell'attività gestionale della Regione e non già una interpretazione delle norme sulla stabilizzazione del personale.

Con riferimento, poi, alla copertura finanziaria delle leggi di spesa della Regione, il Collegio sottolinea che l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, come modificato dall'art.33, comma 2, del decreto-legge

24 giugno 2014, n.91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n.116, prevede che *“annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*.

Infine, il parere della Sezione sul punto rappresenterebbe di fatto una interferenza con i compiti del collegio dei revisori, tenuto alle verifiche richieste dall'art. 3, comma 1, della L.R. n. 27/2016 e dall'art. 33 del D.L. n. 34/2019, ed una valutazione sulla legittimità di una attività gestionale di quest'ultimo.

Il Collegio, pertanto, esamina nel merito solamente la questione sollevata nel primo quesito.

Quest'ultimo verte sulla possibilità per l'Ente di iniziare le procedure volte alla stabilizzazione del proprio personale precario, in conformità a quanto previsto dall'art. 37 della Legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015, anche in assenza della conclusione dei lavori da parte dell'apposito Osservatorio, costituito ai sensi dell'art. 25 della stessa legge.

Tale organo collegiale, in particolare, avrebbe dovuto definire *“i criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, anche sulla base di parametri perequativi di natura economico-demografica”*.

Per rispondere al quesito occorre ripercorrere la travagliata evoluzione normativa degli enti di area vasta e del personale da essi utilizzato dopo la L.R. n. 15 del 4 agosto 2015.

Ai sensi dell'art. 37, comma 1, della citata legge regionale n. 15/2015, che detta disposizioni sul personale degli enti di area vasta dirette al superamento della fase transitoria e del conseguente avvio della piena operatività dei nuovi enti: *“I Liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane stabiliscono, in relazione alle funzioni ad essi attribuite, le dotazioni organiche entro tre mesi dalla definizione da parte dell'Osservatorio dei criteri di cui al 'articolo 25”*.

In questa prospettiva, il successivo comma 2 introduce una serie di adempimenti finalizzati alla rideterminazione delle dotazioni organiche in funzione delle nuove attribuzioni degli enti intermedi, assumendo quale *dies a quo* la definizione, da parte dell'Osservatorio regionale (art. 25), dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, anche sulla base di parametri perequativi di natura economico-demografica: *“Entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, con uno o più decreti del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, sentite le organizzazioni*

sindacali maggiormente rappresentative, previo parere della Commissione Affari istituzionali e della Commissione Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, è individuato il personale che resta assegnato agli enti di area vasta e quello eventualmente da destinare alle procedure di mobilità verso altri enti, secondo i criteri definiti dall'Osservatorio di cui all'articolo 25".

In forza del comma 3, *"La ricollocazione del personale è effettuata a seguito dell'emanazione dei decreti di individuazione delle risorse necessarie al finanziamento delle funzioni di cui agli articoli 27, 28, 29 e 33."* I commi 3 e 6 del già citato articolo 37 precisano inoltre che, nelle more di tale ricollocazione:

"Il personale delle ex province regionali conserva la posizione giuridica ed economica in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge nonché l'anzianità di servizio maturata;

"Il personale delle ex province regionali continua ad essere utilizzato dai liberi Consorzi comunali e dalle Città metropolitane, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti".

L'Osservatorio è stato costituito dall'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, che lo presiede, con decreto n. 87 del 14 giugno 2016, ma non ha poi proseguito i lavori dopo la prima ed unica seduta di insediamento del 7 luglio 2016.

Il Collegio osserva, in primo luogo, che la mancata operatività di detto organo collegiale amministrativo, non può assumere rilievo ostativo all'applicazione delle successive disposizioni normative e, segnatamente, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75 (c.d. legge Madia), che riveste il carattere di riforma economico-sociale ed è stato emanato proprio per risolvere le problematiche del precariato stigmatizzate dalla procedura di infrazione dell'Italia all'ordinamento comunitario in tema di lavoro a termine. In secondo luogo, pur in assenza delle determinazioni ascrivibili alle competenze di detto Osservatorio restano cogenti le disposizioni normative di cui all'art.6 e all'art. 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che prevedono l'adozione del piano triennale del fabbisogno del personale in relazione agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza e qualità dei servizi offerti e l'adozione della eventuale procedura di mobilità.

Ciò sarebbe sufficiente già a fugare il dubbio posto nel quesito in esame.

Occorre sottolineare, che a tutt'oggi, sul piano ordinamentale non si registrano novità di rilievo sull'iter di attuazione della riforma degli Enti di area vasta regionali, introdotta dalla L.R. n.15/2015, che assume quale suo presupposto la compiuta definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali tra i vari livelli di governo locale, secondo quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto siciliano.

La legge regionale n.27 del 29 dicembre 2016, recante “*Disposizioni per la stabilizzazione del personale precario*”, ai fini dell’individuazione del personale in esubero dei Liberi Consorzi comunali da destinare alle procedure di mobilità obbligatoria, all’art.2, dopo aver fissato i criteri di riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi consorzi comunali (in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta del 15 per cento) aveva anche introdotto una complessa procedura ai fini dell’individuazione del personale ex provinciale da destinare alle procedure di mobilità. Detta disposizione, a decorrere dal 14 maggio 2020, risulta ormai abrogata dall’art.1, comma 11, della L.R. 12 maggio 2020, n.9, in coerenza con l’introduzione delle disposizioni volte alla stabilizzazione del personale introdotte dalla c.d. legge Madia.

L’art. 3, comma 1, della citata legge prevede che *“i comuni*, al fine di realizzare il graduale superamento dell’utilizzo di personale con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato possono procedere all’avvio ed all’attuazione dei processi di stabilizzazione “a condizione che siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di *personale* e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione del valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui all’art.9, comma 28, in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

E’ significativo osservare che l’apparente esclusione degli enti di area vasta dalla disposizione del primo comma dell’art. 3 risulta smentita dal successivo comma 8, nel testo risultante dalla modifica introdotta con l’art. 26, comma 2, della L.R. 8 maggio 2018, n.8 e dall’art. 4, comma 1, della L.R. 28 dicembre 2020, n.33, a decorrere dal 29 dicembre 2020 (secondo quanto disposto dall’art. 5, comma 1, della medesima legge), che recita: “*la mancata, ingiustificata, conclusione da parte dei comuni e degli enti di area vasta, entro il termine del 31 dicembre 2021, dei processi di stabilizzazione ai sensi del presente articolo, nella misura consentita dalle vigenti disposizioni, sussistendo i presupposti di cui ai commi 1 e 2, a decorrere dal 2022 comporta la riduzione delle assegnazioni ordinarie della regione in favore di ciascun comune in misura pari alla spesa sostenuta dall’ente di cui al comma 18 per ciascun soggetto non stabilizzato assunto ai sensi del medesimo comma*”.

Quindi il citato articolo 3 della L.R. 27/2016 contiene una precisa indicazione delle modalità a cui gli enti interessati, ivi compresi gli enti di area vasta, devono attenersi per l’avvio dei processi di stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato e sancisce l’impegno della Regione Siciliana ad assicurare agli enti utilizzatori la copertura

del fabbisogno finanziario per l'onere relativo al personale a tempo determinato stabilizzato.

Il quadro normativo regionale in materia di stabilizzazione risulta modificato dall'art.26 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 , con il quale sono state implementate le disposizioni normative dirette ad accelerare l'avvio delle procedure di assunzione del personale degli enti locali titolare di contratto a tempo determinato, per superare il precariato storico, scongiurare i contenziosi derivanti dall'abuso del ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato da parte degli enti locali ed evitare l'aggravio di spesa per le pubbliche finanze. In particolare, con il comma 1 del citato articolo 26 della L.R. n. 8/2018 si è provveduto a modificare il comma 22 dell'articolo 3 della L.R. n. 27/2016, rinviando la mobilità obbligatoria del personale delle ex Province al momento della individuazione degli esuberanti di personale degli stessi Enti e consentendo l'avvio delle operazioni di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 75/2017, senza operare alcuna distinzione tra Comuni ed enti di area vasta.

Ai successivi commi del citato art. 26 sono individuati i presupposti di carattere finanziario per poter procedere alle stabilizzazioni del personale precario in coerenza con il piano triennale del fabbisogno del personale, che devono essere certificati dall'organo di controllo interno dell'Ente.

E del resto, come sottolinea, *ex multis*, la delibera n.149/2016/PAR della Sezione regionale di controllo della Puglia, "l'attività di programmazione triennale del fabbisogno di personale costituisce un precipuo obbligo a carico degli enti locali e deve essere finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale, in osservanza al dettato dell'art. 91 del D. Lgs. n. 267/2000 recante il testo unico degli enti locali." Esiste quindi un preciso obbligo di programmazione dei fabbisogni di personale e di adeguamento della dotazione organica, stabilito dalla legislazione nazionale in tema di enti locali e collegato alle funzioni essenziali ad essi demandate.

In conclusione, tenuto conto del modificato quadro normativo come sopra delineato, il Collegio ritiene quindi che l'Ente possa legittimamente decidere, qualora lo ritenga necessario - in conformità al piano triennale del fabbisogno del personale e nel rispetto delle disposizioni che attengono alla tutela dell'equilibrio del bilancio - di avviare le procedure volte alla stabilizzazione del personale precario, anche in difetto del previsto pronunciamento dell'Osservatorio.

P.Q.M.

la Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana esprime parere, nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Libero Consorzio Comunale di Trapani nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

IL RELATORE

Antonino Catanzaro

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria in data 23 dicembre 2021

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura