



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 12 luglio 2022, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario – relatore
Emanuele MIO	Referendario

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;

VISTA la richiesta di parere del Libero Consorzio comunale di Trapani acquisita in ingresso con prot. C.d.c. n. 4268 del 16 maggio 2022;

VISTO il decreto presidenziale n. 76/2022 di nomina del relatore, referendario Antonio Tea;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 79/2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, referendario Antonio Tea;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Il libero Consorzio comunale di Trapani, con la nota menzionata in epigrafe, ha richiesto l'apporto consultivo della Sezione in relazione al seguente dubbio esegetico: <<Se in attesa o in assenza di un nuovo intervento legislativo regionale debba ritenersi immediatamente applicabile in Sicilia l'art. 33, comma 1 bis del D.L. n. 34/2019, convertito in legge n. 58/2019, con conseguente introduzione dei valori soglia e di ogni altra prescrizione in ordine alle capacità assunzionali contenute nel Decreto Interministeriale 11 gennaio 2022, pubblicato sulla G.U il 28.2.2022;

2. O se, in alternativa, fino al nuovo intervento del legislatore regionale debba farsi riferimento alle disposizioni previgenti il 28 febbraio 2022, e in particolare a quanto disposto dall'articolo 3, commi da 5 a 5 quater, del D.L. 90/2014 convertito in Legge 114/2014, e successive modifiche ed integrazioni, che prevedono una sostanziale assenza di vincoli all'assunzione, se non di compatibilità finanziaria, a mente dei quali è assentibile la copertura per un 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (ovvero in ragione del cumulo di cessazioni su più anni) "se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III", 25% per gli altri casi>>.

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Per quanto concerne l'aspetto soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso in rassegna, il quesito proviene dal libero Consorzio comunale di Trapani ed è sottoscritto dal Commissario Straordinario *pro-tempore*, legale rappresentante dell'Ente.

Può dunque affermarsi, richiamando la posizione già espressa da questa Sezione in relazione ad analoghe fattispecie, che: <<[...] 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>> (cfr., Sez. Contr. Sicilia, deliberazione n. 196/2021/PAR e, in precedenza, deliberazioni n. 117/2015/PAR e n. 271/2015/PAR).

Per quanto riguarda il secondo criterio, di ordine oggettivo, premesso che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta:

a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010);

b) non interferisca con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG);

c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti, in linea con le coordinate esegetiche di cui alla citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale <<L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti

gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali>>.

Il Collegio, in linea con il proprio consolidato orientamento (cfr. deliberazioni n. 131/202/PAR, n. 61/2020/PAR e n. 50/2022/PAR), reputa che il quesito all'odierno esame ponga in trattazione un tema rientrante nell'ambito materiale della contabilità pubblica, considerato che le norme in materia di limiti assunzionali degli enti territoriali (di cui si chiede l'esatta individuazione e interpretazione) costituiscono, secondo la giurisprudenza costituzionale, criteri funzionali al contenimento della spesa (Corte cost., sentenza n. 273 del 2020) nonché principi di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost., sentenza n. 171 del 2021).

L'istanza, inoltre, non implica interferenze con altri organi o autorità e appare formulata in termini sufficientemente generali e astratti, sicché anche il parametro di ammissibilità di carattere oggettivo risulta correttamente integrato.

Ciò posto, nel merito si rappresenta quanto segue.

La prima questione, riguardante l'applicabilità nei confronti degli enti di area vasta della Regione siciliana (liberi Consorzi comunali e Città metropolitane) delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 1-bis del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito in legge n. 58 del 2019, e al correlato Decreto Interministeriale 11 gennaio 2022, trova soluzione nell'inequivoco tenore letterale di quest'ultima fonte attuativa, la quale, dopo aver premesso <<che la Regione Siciliana con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante «Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e Città metropolitane ha attuato il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, previsto a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56, e che la Regione Siciliana con successiva legge regionale 12 dicembre 2016, n. 27, ha definito i limiti della spesa di personale dei predetti enti in misura non corrispondente e disomogenea rispetto a quelli previsti dalla normativa statale di cui all'art. 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190>>, espressamente precisa che <<le disposizioni di cui al presente decreto non trovano diretta applicazione nei confronti di tali enti>>.

L'art. 33, comma 1-bis del decreto-legge n. 34 del 2019 e il relativo decreto attuativo dell'11 gennaio 2022 formano, come è evidente, un tutt'uno organico, avendo le disposizioni del primo potuto trovare concreta attuazione solo a seguito del completamento normativo effettuato dal secondo (cfr., in tal senso, la precisazione contenuta nella deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG della Sezione delle Autonomie, secondo cui, per tali enti di area vasta, l'applicazione della nuova normativa <<sarà operativa solo dopo l'adozione del Decreto ministeriale attuativo>> nonché quanto affermato da Sez. Contr. Lombardia, con la deliberazione n. 124/2020/PAR: <<La facoltà di assunzione, secondo la nuova disciplina, per tali tipologie di enti è, dunque, così come si desume dal dettato normativo, sottoposta alla condizione dell'emanazione di un D.P.C.M. (non ancora emanato) con cui saranno individuati le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi ai valori medi per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le Province e le Città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. Viene, dunque, applicata alle Province una disciplina analoga a quella prevista per i Comuni dall'art. 34 del D.L. 34/2019, ma a differenza di quest'ultimi gli enti di "area vasta" non potranno procedere ad assunzioni, secondo il nuovo regime, in mancanza dell'emanazione del relativo D.P.C.M., previsto dall'art.1 bis del sopra richiamato decreto legge, che stabilirà, altresì, la decorrenza del nuovo regime assunzionale>>).

Pertanto, dal momento che il predetto decreto interministeriale esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti di area vasta della Regione siciliana, non può che concludersi nel senso della inapplicabilità, a questi ultimi, della disciplina recata dal combinato disposto delle suddette fonti normative.

Del resto, anche la Sezione delle Autonomie ha più volte rimarcato la necessità di <<privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie>> (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 25 /SEZAUT/2014/QMIG, n. 1/SEZAUT/2019/QMIG e n. 4/SEZAUT/2021/QMIG).

Questa prima acquisizione conduce al secondo quesito, finalizzato a conoscere il contesto normativo effettivamente applicabile una volta esclusa l'operatività di quello (innovativo) basato sulla sostenibilità finanziaria.

Al riguardo, è necessario premettere che, allo stato attuale, non è dato rinvenire, nell'ordinamento regionale, norme specifiche in materia.

Infatti, la disposizione che, nell'ambito di un più vasto disegno di riforma dei livelli di governo di area vasta, avviato con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, cristallizzava la dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali della Regione siciliana in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta complessivamente del 15 per cento, prevedendo l'avvio della mobilità obbligatoria del personale in esubero (art. 2 della legge regionale n. 27 del 2016), è stata recentemente abrogata dall'art. 1, comma 11, lett. a), della legge regionale n. 9 del 2021¹.

Ne deriva che, nei confronti degli enti di area vasta della Regione siciliana, lungi dal configurarsi "vuoti di vincolo" (cfr., Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 7/2022/DELC), continua a trovare applicazione, in materia di capacità e limiti assunzionali, il regime fondato sul *turn-over*, la cui disciplina risiede, come prospettato dallo stesso richiedente, nell'art. 3, commi da 5 a 5-*sexies*, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Una conferma, in tal senso, si trae dalla disposizione di cui all'art. 13, comma 5-*ter*, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25 che, intervenendo a modificare il comma 5-*sexies* del citato articolo 3 del decreto legge n. 90 del 2014, ha esteso per il triennio 2022-2024, <<limitatamente agli enti territoriali non soggetti alla disciplina assunzionale di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34>>, la norma che consente di computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo *turn-over*.

Da tale ultima novella normativa si evince, appunto, che gli enti territoriali non sottoposti al sistema legato alla sostenibilità finanziaria sottostanno tuttora alle regole, incentrate sul *turn-over*, di cui al decreto-legge n. 90 del 2014.

Ciò si ricava, altresì, dalla relazione tecnica al disegno di legge di conversione del menzionato decreto-legge n. 4 del 2022, la quale, con segnato riguardo alla disposizione in commento, espone, infatti, che <<Il comma 5-*ter* interviene sulle capacità assunzionali degli enti territoriali non soggetti alla disciplina basata sulla sostenibilità finanziaria delle assunzioni a tempo

¹ Contestualmente, per coerenza sistematica, l'art. 1, comma 11, lett. b) della stessa legge regionale n. 9 del 2021 ha modificato l'art. 3, comma 22, della predetta legge regionale n. 27 del 2016 sopprimendo le parole <<Nelle more dell'individuazione degli esuberi di personale di cui alle procedure previste all'articolo 2>>.

indeterminato di cui all'art. 33 del decreto legge n. 34/2019, e per i quali, pertanto, continua ad applicarsi la previgente normativa in materia di turn over [...]>> (enfasi aggiunta).

In merito, poi, alla prospettazione contenuta nella parte finale del secondo quesito, secondo cui, in base a quanto disposto dall'articolo 3, commi da 5 a 5-*quater*, del citato decreto-legge n. 90 del 2014, sarebbe <<*assentibile la copertura per un 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (ovvero in ragione del cumulo di cessazioni su più anni) "se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III", 25% per gli altri casi*>>, deve osservarsi che essa non trova riscontro nel testo delle norme richiamate.

Parrebbe, per contro, che tali riferimenti siano stati desunti dal comma 845 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*", a mente del quale <<*A decorrere dall'anno 2018, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, da destinarsi prioritariamente alle attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica relativamente alle figure ad alto contenuto tecnico-professionale di ingegneri, architetti, geometri, tecnici della sicurezza ed esperti in contrattualistica pubblica e in appalti pubblici, solo se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento*>>.

Come si nota, tale previsione è rivolta esclusivamente alle <<*province delle regioni a statuto ordinario*>>, per cui il suo richiamo si rivela inconferente rispetto alla situazione degli enti territoriali della Regione siciliana.

P.Q.M.

la Sezione di controllo 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 12 luglio 2022.

IL RELATORE
(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE
(Anna Luisa Carra)

Depositato in Segreteria in data 14 luglio 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris rasura