

.....

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

composta dai seguenti magistrati:

Savagnone Luciana	-Presidente
Anna Luisa Carra	-Consigliere
La Porta Adriana	-Consigliere
Abbonato Luciano	-Consigliere
Tozzo Ignazio	-Consigliere Relatore
Calvitto Tatiana	-Referendario

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 del 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR del 14 novembre 2013 della Sezione di controllo

....

per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inviata dal Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Messina prot. n. 2998/19/GAB del 13 novembre 2019, prot. CdC. n. 14314 del 14 novembre 2019;

vista l'ordinanza presidenziale n. 185/2019/CONTR del 19 dicembre 2019, con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020 il magistrato relatore, consigliere Ignazio Tozzo;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota riportata in epigrafe, il Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Messina ha formulato taluni quesiti in tema di stabilizzazione del personale precario, rappresentando che l'Ente ha in essere 94 contratti a tempo parziale e determinato, per i quali intenderebbe procedere al reclutamento finalizzato alla stabilizzazione, previsto dall'art. 26 della L.R. n. 8 del 9 maggio 2018, in ordine alla cui previsione sono emerse alcune difficoltà interpretative.

In primo luogo, viene richiesto se per le Città metropolitane ed i Liberi Consorzi comunali permanga il vincolo del divieto di assunzione in attesa dell'attuazione della riforma di cui alla L.R. n. 15/2015, in considerazione dell'intervenuta deroga introdotta dall'art. 3, comma 22, della L.R. n. 27/2016, come modificato dal mentovato art. 26 della L.R. n. 8/2018.

Inoltre, viene posta la questione se le procedure di cui all'art. 3 della L.R. n. 27/2016, come modificato dall'art. 22 della L.R. n. 1/2019, in ragione della finalità di eliminare il precariato storico e della loro qualificazione quali procedure di reclutamento straordinario e della deroga introdotta rispetto alle procedure rivolte all'esterno, possano essere avviate sulla base dell'approvazione del bilancio annuale e della programmazione del fabbisogno annuale limitatamente al personale precario, tenuto conto di quanto disposto in via derogatoria dall'art. 38-*quater* del decreto legge n. 34/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 58/2019.

....

La richiesta consultiva appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal legale rappresentante dell'Ente, sia per quanto concerne i requisiti di ammissibilità sotto il profilo oggettivo, alla luce dell'accezione tecnica delineata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010 e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2010, afferendo il quesito, posto in maniera generale ed astratta, ad una materia rientrante nella contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in un ordito normativo, che interferisce con norme nazionali e regionali, contenenti specifiche norme finanziarie rivolte alle amministrazioni locali, annoverabili nell'ambito della finanza pubblica. Vengono inoltre in rilievo disposizioni che regolamentano i vincoli finanziari e programmatori relativi alla spesa per il personale, che costituisce indubbiamente la voce più significativa e ricorrente per gli enti locali, volti a prevenire eventuali conseguenze deteriori e permanenti sugli equilibri di bilancio, in un quadro normativo peculiare che connota specificatamente le Città metropolitane e i liberi Consorzi comunali siciliani.

In via preliminare il Collegio precisa 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.

Passando alla disamina del primo quesito formulato, va rammentato, per la parte di interesse, che nella relazione allegata al giudizio di parifica al rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2018, la Corte ha avuto modo, nel capitolo relativo alla finanza locale, di dedicare un focus all'analisi di sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo delle spese di carattere permanente degli enti locali, con particolare riguardo a quella del personale.

Si è osservato che *“ai fini dell'individuazione del personale in esubero dei liberi Consorzi comunali da destinare alle procedure di mobilità obbligatoria, l'art.2 della L.R. n. 27/2016, fissati i criteri di riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi*

.....
comunali¹, ha introdotto, al comma 2, una procedura ai fini dell'individuazione del personale da destinare alle procedure di mobilità. L'art. 3, comma 22, della medesima L.R. aveva quindi posticipato i percorsi di stabilizzazione del precariato alla conclusione delle procedure previste dal prefato art.2. Tale blocco delle assunzioni era stato ritenuto da questa Corte applicabile fino alla ricollocazione del personale in esubero degli Enti locali intermedi, onde evitare che, nelle more della definizione del processo di riordino, potessero essere avviate assunzioni di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti locali. La materia, tuttavia, è stata oggetto di modifica normativa, in forza dell'art. 26 della L.R. n. 8/2018², che ha consentito l'avvio dei percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del menzionato art. 3, nonché di quelli di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75/2015, novellando l'originaria impostazione normativa. La disciplina introdotta è stata altresì oggetto di un recente intervento legislativo, nell'ottica di favorire le procedure di stabilizzazione, con l'art. 22, comma 2, della L.R. 22 febbraio 2019 n. 1³.

Il legislatore regionale ha quindi voluto dare un impulso univoco per eliminare il fenomeno del precariato dagli enti locali, introducendo una norma di interpretazione autentica che chiarisse la specialità delle procedure di stabilizzazione e ne favorisca quindi la realizzazione".

Sulla stessa linea questa Sezione si era già espressa in sede consultiva con la deliberazione n. 174/2019/PAR, in seno alla quale venivano forniti specifici indirizzi interpretativi in ordine alle disposizioni regionali recate in materia segnatamente dall' art. 26 della L.R. n. 8/2018 e dall'art. 22 della L.R. n. 1/2019.

In particolare, si era evidenziato che "sotto il profilo delle disponibilità finanziarie destinate alle speciali procedure di reclutamento del personale precario storico appartenente al bacino dei lavoratori socialmente utili disciplinati da norme regionali (L.R. n. 85/1995, n. 16/2016, n. 21/2003, n. 27/2007 e L.R. n. 3/1993), l'art. 26 autorizza gli Enti locali ad avviare, entro il 31 dicembre 2018, le procedure di stabilizzazione disciplinate dal d.lgs. n. 75/2017, a tal fine

¹ In misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta del 15%.

² L.R. 8 maggio 2018 art 26 comma 1: "1. In armonia con le disposizioni recate dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e dalla relativa disciplina di attuazione, il comma 22 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 è sostituito dal seguente: "22. Nelle more dell'individuazione degli esuberanti di personale di cui alle procedure previste dall'articolo 2 sono consentiti i percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo nonché ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75."

³ Le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e di cui all'articolo 26, comma 6, della legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 sono da intendersi relative a procedure di reclutamento straordinario volte al superamento del precariato storico, che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno e sono interamente riservate ai soggetti richiamati nel medesimo articolo 26.

destinando ulteriori risorse aggiuntive a carico del bilancio regionale, specificamente individuate.

Dopo aver quantificato il budget (comma 5⁴) destinato ad ampliare, per il triennio 2018-2020, le ordinarie risorse finanziarie impiegabili ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato (sostanzialmente riproducendo il contenuto delle disposizioni nazionali), i commi 7 e 8 perimetrano l'ambito delle autorizzazioni di spesa a carico del bilancio regionale al fine di dare copertura finanziaria alle speciali procedure di reclutamento degli Enti locali⁵.

In base alla chiara lettera del testo normativo (art. 26, comma 6), il contributo finanziario regionale è finalizzato integralmente all'espletamento delle procedure declinate dall'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, ovvero sia all'assunzione diretta (art. 20, comma 1) sia all'assunzione con procedure concorsuali riservate (art. 20, comma 2).

Il legislatore regionale, tuttavia, non ha limitato la produzione normativa in materia all'ambito delle speciali risorse finanziarie aggiuntive, ma è intervenuto ad integrare in maniera innovativa il testo della disposizione nazionale.

Nello specifico, per la fattispecie dell'assunzione diretta, l'art. 22, comma 3, della l.r. n. 1/2019, testualmente disciplina quanto segue: "Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 e all'articolo 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'articolo 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33, è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75".

Occorre rilevare che il testo nella norma attualmente vigente, originariamente non impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶, è stato oggetto di due successivi interventi da parte del

⁴ L'art. 26, comma 5, della l.r. n. 8/2018, testualmente prevede: "Per le finalità inerenti al superamento del precariato, per il triennio 2018- 2020, è altresì utilizzabile la spesa di cui al comma 28 dell'articolo 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, calcolata in misura corrispondente alla media del triennio 2015-2017 e, ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relativamente al calcolo della spesa per il personale, al netto del contributo erogato dalla Regione, a condizione che le medesime amministrazioni siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno di cui all'articolo 40-bis, comma 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione di tale valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28".

⁵ A decorrere dal 2019 e fino al 2028, il combinato disposto dell'art. 3, comma 21, della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, e l'art. 26, comma 8, della l.r. 8/2018, quantifica una spesa pari a € 226.700.000,00 annuali da iscriverne in un apposito fondo del Dipartimento Regionale del Bilancio e Tesoro, a valere sullo stanziamento del capitolo n. 215754.

⁶ L'art. 22, comma 3, della l.r. n. 1/2019, pubblicata nella G.U.R.S. 26 febbraio 2019, n. 9, disponeva: "Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n.

.....

legislatore regionale, dapprima, con la legge regionale 6 agosto 2019, n. 15 e, in seguito, con la legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17.

Successivamente alla pubblicazione della l.r. n. 15/2019, in data 3 ottobre 2019 il Consiglio dei Ministri ha deliberato di proporre ricorso in via principale, ex art. 127 Cost., avverso il novellato art. 22, comma 3.

Sebbene il legislatore regionale – presa cognizione di tale deliberazione – sia nuovamente intervenuto sul testo della disposizione con la l.r. n. 17/2019, l'atto di promovimento della Presidenza del Consiglio è, alla data odierna, iscritto nel registro dei ricorsi dei giudizi promossi in via principale e pendenti dinanzi alla Corte costituzionale (n. 110/2019)". Il contenuto del relativo ricorso è stato pubblicato sulla G.U.R.I. n. 48 del 27 novembre 2019.

Da quanto esposto, fermi restando gli effetti che potrebbero scaturire dalla pronuncia del Giudice delle Leggi, non vi è motivo di discostarsi dagli orientamenti già espressi sulla circostanza che l'attuale quadro normativo regionale ha superato il previgente divieto assunzionale relativamente alle procedure di stabilizzazione del personale precario degli enti locali.

A diversa conclusione deve invece pervenirsi relativamente al secondo quesito concernente la praticabilità di avviare le procedure di stabilizzazione sulla base della sola approvazione del bilancio annuale e della programmazione del fabbisogno annuale limitatamente al personale precario, tenuto conto di quanto disposto in via derogatoria dall'art. 38-*quater* del decreto legge n. 34/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 58/2019.

La norma richiamata infatti, propria per la sua natura derogatoria, soggiace al criterio di stretta interpretazione fissato dall'art. 14 delle preleggi, secondo cui le leggi che fanno eccezione a regole generali non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.

Conseguentemente, in disparte la considerazione che il prefato art. 38-*quater* fa riferimento al solo esercizio 2019 e non costituisce una disposizione a regime, limitandosi ad introdurre *una tantum* norme eccezionali rispetto alle vigenti disposizioni in materia di contabilità pubblica, non è data rinvenire nessuna autorizzazione normativa che introduca deroghe rispetto agli ordinari atti di programmazione del fabbisogno del personale

16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21 e alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'art. 20, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75".

.....
secondo la disciplina generale fissata dal d.lgs. n. 165/2001 in materia di predisposizione dei fabbisogni del personale della P.A., né appare plausibile una programmazione annuale dei fabbisogni circoscritta al solo personale precario, in quanto tale atto programmatico presuppone un'attenta ponderazione delle figure e delle competenze professionali di cui l'Ente complessivamente necessita sotto il profilo delle risorse umane.

PQM

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 14 gennaio 2020.

Il Magistrato Relatore

(Ignazio Tozzo)

Il Presidente

(Luciana Savagnone)

Depositato in Segreteria il 28 gennaio 2020

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)