

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 6388/26.11.2022 del 25 marzo 2022

/Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Limiti di spesa del personale dei Liberi Consorzi Comunali e delle Città Metropolitane della Regione siciliana.

Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali
(rif. nota 11 marzo 2022, n. 5606)

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento riferisce che, con provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2022, sono stati individuati i valori soglia ai fini della determinazione delle capacità assunzionali delle Province e delle Città metropolitane. Tuttavia, nel preambolo di tale provvedimento è espressamente citata la mancata applicabilità delle disposizioni in esso richiamate *“al personale dei Liberi consorzi comunali e delle Città metropolitane della Regione siciliana in quanto il Parlamento siciliano ha legiferato in materia in misura non corrispondente e disomogenea rispetto a quelli (limiti di spesa) previsti dalla normativa statale.”*.

Al riguardo codesto Richiedente rappresenta che la Regione Siciliana con il comma 6 dell'articolo 27 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, ha disposto *“che nelle more dell'adozione dei decreti di cui al comma 4, i Liberi Consorzi Comunali continuino ad esercitare le funzioni attribuite a ex province regionali, ai sensi della normativa vigente, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti.”*. Tuttavia, *“Sul piano ordinamentale non si registrano novità di rilievo sull'iter di attuazione della riforma degli Enti di area vasta regionali introdotta dalla legge regionale n. 15/2015 che assume, quale suo presupposto, la compiuta definizione di criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali tra i livelli di governo locale, secondo quanto previsto dall'articolo 15 dello Statuto regionale.”*.

Il Dipartimento richiedente, nel rammentare l'obbligo cui sono sottoposti gli organi di vertice dell'amministrazione riguardo alla programmazione triennale del fabbisogno di personale delle assunzioni finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale, derivante dalla richiamata legislazione statale (articolo 39, commi 1 e 19, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; articolo 35, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; articolo 91, comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) riferisce altresì che: *“La capacità assunzionale degli enti di area vasta è soggetta al*

rispetto dei limiti di cui all'articolo 1 commi 557 e 557quater della legge n. 296/2006. La finalità che gli stessi devono perseguire resta il rispetto del tetto dei risparmi conseguiti negli ultimi cinque anni (2017-2021) a seguito di pensionamenti.”.

Ciò posto, il Dipartimento richiedente riferisce anche che per procedere alle assunzioni gli enti di aera vasta devono rispettare i vincoli finanziari e di altra natura derivanti delle norme statali inerenti al patto di stabilità interno e dalle norme di bilancio, di seguito elencate così come riportate in sede di quesito interpretativo:

“- articolo 1, comma 557 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), prevede che per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno, assicurino la riduzione della spesa di personale, calcolata secondo le indicazioni del comma 557bis e in caso di mancato rispetto di tale vincolo, come previsto dal successivo comma 557ter, si applica il divieto agli enti di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale;

- articolo 1 comma 557quater della legge n. 296/2006, dispone che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, a decorrere dall'anno 2014 assicurino nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno del personale il contenimento delle spese del personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione e precisamente alla spesa media del triennio 2011/2013, che assume pertanto un valore di riferimento statico;

- l'articolo 16 del D.L. 24 giugno 2016, n. 113 ha mutato il quadro normativo di riferimento precedente , abrogando in via diretta la lettera a) dell'articolo 1, comma 557 della legge n. 296/2006;

- il rispetto del pareggio di bilancio dell'anno precedente (legge 28 dicembre 2015, n.208) e nell'anno in corso;

- comunicazione alla Ragioneria Generale dello Stato dell'avvenuto rispetto del pareggio entro il 31 marzo (legge n. 232/2016);

- rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di 30 giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge n. 196/2009 (secondo le modalità di cui al DM 12.05.2016), compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato;

- rispetto dell'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 e s.m.i. che prevede il contenimento della spesa complessiva per assunzioni flessibili entro il limite della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (Sezione Autonomie- Delibera n. 2/2015);

- rispetto obblighi certificazione dei crediti (ex articolo 27, comma 2, lett. c, del D.L. n. 66/2014);

- invio dei dati della certificazione del saldo finanziario ex articolo 1, comma 470, della legge n. 232/2016;

- obbligo di adozione del Piano di Azioni Positive per le pari opportunità previsto dal D.Lgs. n. 198/2006 pena l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni.”.

Ciò posto, il Dipartimento chiede a “Codesto Organo consultivo di esprimere parere circa la percorribilità del quadro normativo prospettato, e qualora condiviso se la sua pedissequa applicazione possa superare le criticità riportate all'8° cpv. del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2022.”.

Quanto sopra “In considerazione dei probabili quesiti che le Autonomie che non hanno avviato i procedimenti di assunzione di personale manifestino la necessità di porre in essere tali procedure.”.

2. Con riferimento al quesito sottoposto - non scevro da elementi di genericità, se non carente *in toto* di un quesito interpretativo espresso - preliminarmente si rileva che questo Ufficio, giusta articolo 7 D. Lgs. P. Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, come più volte segnalato, adempie istituzionalmente compiti di assistenza legale su specifici quesiti di diritto o interpretazioni normative e rappresentanza in giudizio nei confronti degli Organi di amministrazione attiva regionale, con esclusione di qualsivoglia controllo di legittimità sugli atti e provvedimenti dagli stessi adottati, o, come nel caso di specie, valutazioni di merito circa le determinazioni assunte (o da assumere) che trascendano specifici quesiti di diritto, la cui competenza rimane incardinata nell'ambito dei poteri di gestione che, com'è noto, la legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, ascrive ai singoli Dipartimenti regionali.

Dal che è esclusa in radice ogni forma di cogestione di atti di competenza dell'amministrazione attiva o di giudizi di legittimità preventiva sull'adozione in concreto delle scelte discrezionali che codesto Dipartimento vorrà operare al riguardo, sia pure sulla scorta di considerazioni giuridiche generali ed astratte che lo Scrivente può formulare, rimanendo salva la facoltà del Richiedente di formulare sull'iter sopra riportato apposito quesito alla sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana, ove la problematica - o parte di essa - verta su questioni, *prima facie*, attinenti più la materia di contabilità pubblica che questioni interpretative dal punto di visto giuridico.

Se, infatti, “le criticità riportate all'8° cpv. del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2022” attendono all'applicabilità diretta del citato decreto, questa è esclusa dal decreto medesimo nella considerazione in esso riportata 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 dalle normativa statale di cui all'art. 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, pertanto, le disposizioni di cui al presente decreto non trovano diretta applicazione nei confronti di tali enti;”.

3. In disparte la “considerazione” sopra riportata e le valutazioni circa la disomogeneità¹ dei limiti di spesa del personale degli enti di area vasta operata dal decreto interministeriale 11 gennaio 2022, per spirito collaborativo, si ritiene opportuno procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La Regione Siciliana ha, come è noto, competenza esclusiva in materia di enti locali ai sensi dell'art. 14 lett. o) dello Statuto ed ha in più occasioni legiferato² in materia di liberi consorzi e città metropolitane.

Lo Statuto, dopo aver attribuito alla Regione la competenza esclusiva relativamente al “*regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative*” (all'art. 14, cit.), nell'art. 15 sancisce che “*le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana*” e che “*l'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi consorzi di comuni, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria*”, ribadendo che “*nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.*”.

Con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 (“*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane.*”) la Regione Siciliana ha inteso portare a termine l'iter di riforma iniziato negli anni precedenti, effettuando il recepimento, seppur parziale³, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d legge Delrio), autoqualificatasi legge di grande riforma economica e sociale (art. 1, comma 5) che, pertanto, funge da limite per la potestà esclusiva delle Regioni a statuto speciale, dovendo queste ispirarsi ai principi ivi contenuti.⁴

Tale norma, rimane però, parzialmente inattuata.

1 A livello statale, il comma 421 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 ha ridotto *ex lege* la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario riportandone il fabbisogno al riordino delle funzioni fondamentali attribuite secondo la previsione della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le percentuali di riduzione sono tarate, infatti, in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali rispettivamente attribuite agli enti di area vasta. In relazione a ciò, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stata ridotta in misura rispettivamente pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56. Nella Regione Siciliana, l'art. 2, comma 1, della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, così recitava: “*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.*”. Articolo abrogato dall'art. 1, comma 11, lettera a), della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9, a decorrere dal 14 maggio 2020.

2 In materia si sono succedute le leggi regionali n. 7 del 2013, n. 8 del 2014, n. 24 e 26 del 2014, n. 8 del 2015, n. 15 del 2015, n. 5 del 2016, n. 8 del 2016, n. 15 del 2016, n. 23 del 2016, n. 2 del 2017, e n. 17 del 2017.

3 Cfr. “L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata” di Ornella Spataro, Professore associato di Diritto costituzionale, in *Federalismi*, n. 12/2018 del 6 giugno 2018.

4 Vedi sent. Corte Costituzionale n. 50 del 2015; vedi anche sent. Corte Costituzionale n. 265 del 2013.

Ai sensi dell'art. 37, comma 1, della l.r. citata, 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 all'articolo 25”*.

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 l.r. cit.), dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, anche sulla base di parametri perequativi di natura economico-demografica.⁵

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. (...)”*.

Mentre il comma 6 dell'articolo 37 della l.r. 15/2015 precisa che, nelle more di tale ricollocazione: *“(...) 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 di cui all'art. 25 della l.r. in parola 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 sembra che non abbia poi proseguito i lavori dopo la prima seduta di insediamento del 7 luglio 2016⁶ e nulla viene riferito sul punto dal Dipartimento richiedente.

Quest'ultimo sembra dare forza alla tesi della solo parziale attuazione delle legge regionale in parola quando in sede di richiesta, come sopra riportato (cfr. *ut supra* punto 1) riferendosi al comma 6 dell'art. 27 della l.r. 15/2015 rileva che : *“Sul piano ordinamentale non si registrano novità di rilievo sull'iter di attuazione della riforma degli Enti di area vasta regionali introdotta dalla legge regionale n. 15/2015 (...)”*.

In ordine alla tematica in esame, si osserva che ulteriore limite per la potestà esclusiva delle Regioni a statuto speciale è rappresentato dalle norme di contenimento della spesa per il personale degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno e ciò anche con riferimento all'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, come correttamente riportato in sede di richiesta di parere.

5 Art. 37, c.2. l.r. 4 agosto 2015, n. 15: *“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”*.

6 Deliberazione Corte dei Conti 23 dicembre 2021, n. 196/2021.

Il legislatore nazionale, intervenuto più volte normativamente negli ultimi anni, ha mostrato di avere particolare attenzione sulla regola limitativa delle assunzioni di personale, nella prospettiva della finanza pubblica allargata⁷ nella quale operano gli enti locali, con l'evidente scopo di contenere la spesa di personale. Norme queste elevate al rango di principio fondamentale anche dalla Corte Costituzionale.⁸

Inoltre, per le scelte discrezionali di competenza che codesto Dipartimento vorrà adottare, dovranno essere prese in considerazione anche le norme sulla programmazione triennale del fabbisogno del personale, nonché i riferimenti relativi ai limiti di spesa finanziari e vincolistici, differenziati o meno a seconda delle caratteristiche demografiche con riguardo alla loro relativa sottoposizione al patto di stabilità interno, contenuti nelle diverse norme delle leggi finanziarie di stabilità, nazionali e regionali, succedutesi negli anni.

Ciò posto, riguardo alle non meglio precisate *“criticità riportate all'8° cpv. del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2022”* si rileva che con il provvedimento in parola viene data attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 33, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, *“intervenute con la finalità di accrescere le facoltà assunzionali delle Province e delle Città metropolitane che presentano un rapporto virtuoso fra spese complessive per il personale ed entrate”*⁹ con la dichiarata finalità di pervenire alla sostenibilità finanziaria di detto rapporto, prevedendo facoltà assunzionali maggiori per gli enti virtuosi e limiti assunzionali per quelli meno virtuosi, individuando a tal fine valori soglia di massima spesa del personale¹⁰, differenziati per fascia demografica, *“del rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle (...) entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati”*, nonché le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato¹¹ per le Province e Città metropolitane che si collocano al di sotto dei suddetti valori soglia, con un presumibile aumento delle relative facoltà assunzionali.

Pertanto, in considerazione della competenza esclusiva vantata dalla Regione nella materia *de qua*, dell'inciso dell'8° capoverso del decreto citato, nonché della genericità del quesito sottoposto, lo Scrivente non può che rilevare la necessità di un intervento normativo al riguardo o di riforma legislativa o, almeno, di adeguamento in via amministrativa alle disposizioni del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri in argomento, se ritenute coerenti con la vigente disciplina legislativa regionale.

7 Corte Cost., sentenza 27 giugno 2012, n. 161.

8 Corte Cost., sentenze n. 217/2012 e n. 108/2011.

9 Cfr. verbale Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 16 dicembre 2021.

10 Art. 4 Decreto interministeriale 11 gennaio 2022.

11 Art. 5 Decreto interministeriale 11 gennaio 2022.

Nei termini di cui sopra è l'avviso di questo Ufficio.

* * *

A' termini dell'articolo 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12 trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati di questo Ufficio.

F.to Il Dirigente
(*Francesca Marcenò*)

F.to L'AVVOCATO GENERALE
(*Bologna*)