

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 2161 004/11/2019 del 30 gennaio 2019 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

Oggetto: E.S.A. - delibera 21 dicembre 2010 n. 500/CdA di approvazione del “Regolamento di organizzazione dell’Ente di Sviluppo Agricolo della Regione Siciliana – II Fase – Ordinamento giuridico ed economico del personale”.

Assessorato regionale dell’agricoltura,
dello sviluppo rurale e della pesca
mediterranea

Dipartimento regionale dello sviluppo
rurale e territoriale (rif. nota 9 gennaio
2019, prot. n. 449)

1. Con la nota in riferimento, pervenuta in data 11 gennaio 2019, codesto Dipartimento formula “*specifico richiesta di parere sulla legittimità ed esecutività della delibera dell’Ente di Sviluppo Agricolo n. 500/CdA ... del 21/12/2010*” e, al fine di fornire elementi utili per ricostruire la vicenda, espone quanto segue.

L’ESA, con deliberazione 24 novembre 2010 n. 432/CdA, ha approvato, ai sensi della l.r. n. 10/2000, il nuovo Regolamento di organizzazione e lo ha trasmesso, privo del parere del Collegio dei Revisori, a quell’epoca scaduto, all’ex Dipartimento Interventi Infrastrutturali per l’Agricoltura. Tale deliberazione, con nota assessoriale 29 dicembre 2010, n. 95667, è stata inoltrata alla Giunta regionale di Governo per il parere di competenza, ai sensi dell’art. 4 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70.

In data 21 dicembre 2010, l'ESA ha adottato la delibera n. 500/CdA, sempre priva del parere del Collegio dei Revisori, con la quale ha approvato il Regolamento di Organizzazione - II Fase - Ordinamento giuridico ed economico del personale, così come previsto dall'art. 9, comma 2 del Regolamento di cui alla citata delibera n. 432/CdA.

Il Dirigente Generale del Dipartimento Interventi Infrastrutturali per l'Agricoltura, con nota 24 gennaio 2011, n. 5678, ha comunicato *“all'Ente la non approvazione della delibera ESA n. 500/2010, in quanto la delibera n. 432/2010, dalla quale aveva avuto origine, a quella data risultava mancante della ratifica da parte della Giunta di Governo”*.

Avverso la succitata nota n. 5678/2011 l'ESA ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione.

L'Assessore per le risorse agricole e alimentari *pro-tempore*, con nota 21 novembre 2011, n. 59185/GAB, ha proposto all'Organo di Governo di emanare *“un atto di indirizzo nei confronti dell'ESA con la finalità di ridurre il numero delle strutture intermedie previste, da 18 a 5”*.

La Giunta di Governo, aderendo alla proposta assessoriale, con deliberazione 23 febbraio 2012, n. 56, ha emanato apposito atto d'indirizzo affinché l'ESA modificasse la delibera n. 432/2010, prevedendo un numero di strutture intermedie non superiore a cinque.

In esecuzione del predetto atto d'indirizzo, l'Ente di Sviluppo Agricolo, con atto deliberativo 19 giugno 2012, n. 170/C.S. ha revocato la delibera n. 432/2010 ed ha approvato un nuovo Regolamento di organizzazione, che è stato dichiarato esecutivo, a seguito del parere favorevole espresso dalla Giunta di Governo.

In data 16 dicembre 2014, è stato notificato all'ESA il decreto del Presidente della Regione 3 ottobre 2014, n. 638, di accoglimento del predetto ricorso straordinario proposto avverso la nota n. 5678/2011, con cui era stata comunicata all'ESA la mancata approvazione della delibera n.500/CdA.

Conseguentemente l'Ente, con nota 27 aprile 2015, n. 655/359, ha trasmesso nuovamente a codesto Dipartimento detta deliberazione n.500/CdA, per l'inoltro alla Giunta di Governo, al fine di acquisirne il parere vincolante.

In data 5 luglio 2018 due dipendenti dell'ESA hanno presentato a codesto Dipartimento richiesta di accesso agli atti, volta ad ottenere *“la documentazione attestante la trasmissione da parte dell'Assessore pro tempore, alla Giunta regionale di Governo della deliberazione ESA n. 500/CdA/2010”*, ai fini dell'esibizione in sede giudiziaria.

Le ricerche esperite negli archivi non hanno sortito esito positivo, non essendo stata rinvenuta alcuna documentazione comprovante la trasmissione della più volte citata delibera n. 500/2010 dall'Assessore *pro tempore* all'Organo di Governo, né tanto meno assunte decisioni al riguardo dalla Giunta Regionale.

Con nota 9 novembre 2018, inviata a codesto Dipartimento - Servizio 4 ed all'ESA, un legale, nell'interesse di tre dipendenti dell'Ente, ha richiesto *“la dichiarazione di esecutività del Regolamento di organizzazione dell'ESA, II fase – Ordinamento giuridico ed economico del personale approvato con la delibera n. 500/2010, adducendo come motivazione il decorso di trenta giorni per la trasmissione alla Giunta di Governo, secondo l'art. 20 della legge regionale n. 19 del 22/12/2005, con conseguente immediata applicazione in favore degli interessati”*.

Premessa tale ricostruzione dei fatti, effettuata da codesto Richiedente ai fini della comprensione della complessa vicenda, viene richiesto allo Scrivente di esprimere un parere in ordine ai seguenti quesiti:

- 1) *“Sulla legittimità della deliberazione n. 500/2010, in considerazione del fatto che la stessa deriva da un atto revocato dall'ESA (delibera n. 432/CdA del 24/11/2010) e sostituita con altra delibera (n. 170/C.S. del 19/06/2012)”*;
- 2) *“Sulla eventuale esecutività della deliberazione n. 500/2010 a seguito dell'accoglimento del ricorso di cui al Dpr n. 638/2014”*;
- 3) *“Nel caso in cui la delibera E.S.A. n. 500/2010 fosse ritenuta legittima, sulla immediata esecutività della delibera o se l'esecutività è subordinata comunque all'acquisizione del parere vincolante della Giunta Regionale”*.

Con nota 29 gennaio 2019, prot. n. 2107, codesto Dipartimento ha rappresentato l'urgenza della trattazione della richiesta di parere in esame.

2. In via preliminare occorre delineare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio, che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - deve ritenersi limitato a quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale. In disparte ogni valutazione in ordine alla legittimità di atti, che esula dalle competenze dello Scrivente, ci si limiterà, nello spirito di una proficua collaborazione, a tracciare il quadro normativo rilevante ed a fornire talune considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno orientare e supportare l'operato dell'Amministrazione attiva.

L'ESA, istituito con la legge regionale 10 agosto 1965, n. 21, a seguito della trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia (E.R.A.S.), è un ente sottoposto alla vigilanza ed alla tutela dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea.

Le questioni prospettate attengono all'individuazione della normativa applicabile al procedimento finalizzato all'adozione del regolamento organizzativo dell'ESA di cui alla delibera n. 500/2010 e, in particolare, ai controlli sulla stessa.

Alla data di adozione della suddetta deliberazione n. 500/2010, il controllo degli atti deliberativi del consiglio di amministrazione dell'ESA, aventi ad oggetto l'adozione o l'eventuale modifica *“del regolamento di organizzazione, ... del regolamento organico dell'ente nonché tutte le ulteriori delibere inerenti l'organico, lo stato giuridico ed economico del personale”*, risulta disciplinato dall'art. 20, comma 3, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19¹, il quale prevede la trasmissione delle

¹ Art. 20, comma 3, L.R.22 dicembre 2005, n. 17 *“Nelle more della piena attuazione della riforma dei controlli ai sensi degli articoli 47 e seguenti del titolo III della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, il controllo sulle delibere dei consigli di amministrazione dell'ESA, dell'IRVV, dell'Istituto incremento ippico, dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia viene così disciplinato: il bilancio preventivo e consuntivo, le eventuali variazioni al bilancio, il programma annuale e triennale sull'attività dell'ente, adozione ed eventuali modifiche dello Statuto, del regolamento di organizzazione, del regolamento di contabilità e del regolamento organico dell'ente nonché tutte le ulteriori delibere inerenti l'organico, lo stato giuridico ed economico del personale, l'amministrazione contabile dell'ente, l'acquisto od alienazione di immobili; sono trasmesse, entro dieci giorni dall'adozione, all'Assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, titolare del controllo e della vigilanza sugli enti, il quale entro trenta giorni dalla ricezione, fatto salvo il termine di cui al comma 1 dell'articolo 32 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6, e successive modifiche ed integrazioni, per l'acquisizione, ove richiesto del parere dell'Assessorato regionale*

delibere, entro dieci giorni dall'adozione, all'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, già Assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, il quale *“entro trenta giorni dalla ricezione, ... deve disporre l'approvazione o l'annullamento, con provvedimento motivato, o, nei casi previsti per legge, la trasmissione, con le proprie osservazioni, alla Giunta regionale per il conclusivo esame”*.

Il controllo, quindi, è esercitato dal predetto Assessorato regionale, titolare della funzione di tutela e vigilanza sull'Ente, entro trenta giorni dal ricevimento delle delibere, le quali diventano esecutive se, entro il suddetto termine, la procedura di controllo non si conclude con l'approvazione o con motivato provvedimento di annullamento da parte dell'Assessorato.

La disposizione in esame, pur prevedendo un termine perentorio di 30 giorni per l'esercizio del potere tutorio sulle summenzionate tipologie di atti deliberativi, tuttavia dispone che *“il suddetto termine non opera nell'ipotesi di trasmissione alla Giunta regionale”*.

Tale norma, infatti, va coordinata con quella di cui all'ultimo comma dell'art. 4 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento del governo e dell'Amministrazione della Regione Siciliana”*, il quale dispone che *“la Giunta regionale esprime parere vincolante sugli adempimenti finali di competenza degli Assessori relativi ad atti di enti (...) concernenti regolamenti, statuti o piante organiche degli stessi o comunque modifiche allo stato giuridico o economico del relativo personale”*.

Orbene, va osservato che quest'ultima disposizione non assegna alla Giunta regionale alcun termine per esprimersi sulle delibere riservate alla sua competenza.

del bilancio e delle finanze, deve disporre l'approvazione o l'annullamento, con provvedimento motivato, o, nei casi previsti per legge, la trasmissione, con le proprie osservazioni, alla Giunta regionale per il conclusivo esame.

Le delibere di cui alla presente disposizione diventano esecutive se, entro trenta giorni dal ricevimento delle medesime da parte dell'Assessorato dell'agricoltura e delle foreste, salvo eventuali sospensioni del termine, la procedura di controllo non si conclude con l'approvazione o con motivato provvedimento di annullamento da parte dell'Assessorato; il suddetto termine non opera nell'ipotesi di trasmissione alla Giunta regionale. Il predetto termine di trenta giorni, rimane sospeso se, prima della scadenza, l'Assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste ritenga di chiederne il riesame, debba richiederne il parere all'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze o intenda acquisire un parere da organi consultivi, il quale deve essere reso entro trenta giorni. Una volta che la delibera sia riproposta dagli enti o sia pervenuto il parere, l'atto diviene esecutivo trascorsi venti giorni senza che ne sia stato disposto l'annullamento o l'approvazione”.

Questo Ufficio ha già avuto modo di evidenziare che l'art. 4, ultimo comma del citato D.Lgs.P.Reg. n. 70/1979 costituisce *“norma speciale del sistema normativo regionale”* per effetto della quale *“risulta obbligatorio sottoporre gli atti degli enti, aziende ed istituti – aventi ad oggetto regolamenti, statuti o piante organiche degli stessi o comunque modifiche dello stato giuridico ed economico del relativo personale – ad un iter differente rispetto a quello ordinariamente previsto per tutte le altre delibere degli enti regionali”*.²

Può richiamarsi, al riguardo, una pronuncia del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, secondo cui *“al di là dell'espressione usata (parere vincolante), la disposizione dell'art. 4 del Decreto n. 70/1979 configura in realtà non l'esercizio di un potere meramente consultivo o di controllo, quanto piuttosto quello di una potestà propria dell'amministrazione attiva, attribuita all'organo in funzione co-deliberante e costitutiva (e che, come tale, non può essere sottoposta perciò ad alcun vincolo, anche solo temporale). Si tratta di una valutazione che ha ad oggetto materie di speciale importanza generale, anche per il rilievo degli impegni finanziari che vi possono essere connessi (come per altro nel caso di specie) e che, proprio per questo, è affidata all'organo di indirizzo politico-amministrativo della Regione”*.³

La sottoposizione all'Organo di indirizzo politico-amministrativo della Regione delle determinazioni più importanti per la vita e la struttura dell'Ente, quali regolamenti, statuti e piante organiche, o modifiche allo stato giuridico ed economico del personale, in ragione dell'incidenza che gli stessi hanno sull'assetto degli enti regionali e degli impegni finanziari che vi possono essere connessi, *“non può essere sottoposta”*, secondo l'orientamento del TAR Sicilia, *“a vincolo temporale alcuno, in quanto, riferendosi agli atti più importanti per la vita degli enti vigilati, comportanti, per lo più, ingenti riflessi sulla spesa regionale, è chiaro come l'espletamento del controllo necessiti di adeguata ponderazione del tutto incompatibile con il rispetto di termini perentori, specie se di breve durata”*.⁴

Nella fattispecie in esame viene in considerazione un atto deliberativo (n. 500/2010), i cui riflessi sull'assetto ordinamentale dell'ESA sono tali da fare ritenere pienamente

² Cfr. parere Ufficio legislativo e legale 27 ottobre 2009, prot. 26857

³ Cfr. Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sentenza 30 giugno 2011, n. 461

⁴ Cfr. TAR Sicilia, Palermo – Sez. II – 6 giugno 2008, n. 772

condivisibile l'affermazione (contenuta nella sentenza del TAR Sicilia prima richiamata), secondo la quale l'attività della Giunta Regionale, seppur definita dalla norma come "*parere vincolante*", non ha natura consultiva, ma configura l'esercizio di veri e propri poteri di amministrazione attiva, intervenendo l'Organo di Governo regionale nella valutazione di una fattispecie in cui diviene *dominus* della volontà finale e, pertanto necessita di un pronunciamento espresso e ponderato della Giunta Regionale "*incompatibile con il rispetto di termini perentori*".

Con riguardo ai quesiti prospettati nella richiesta di parere, pur ribadendo che questo Ufficio non può che esimersi da qualunque valutazione in ordine alla legittimità della deliberazione n. 500/2010, poiché esula dalle proprie competenze, si richiama in proposito la recente sentenza del TAR Sicilia Palermo - Sez. III - 23 febbraio 2018, n. 458, la quale pronunciandosi proprio sulla fattispecie in esame, ha sostanzialmente chiarito che la delibera di approvazione del regolamento di organizzazione n. 432/2010 costituisce "*atto presupposto*" della deliberazione n. 500/2010 e che, a seguito della revoca espressa del medesimo atto deliberativo n. 432/2010 - intervenuta con la delibera n. 170/2012 che ha nuovamente approvato il regolamento di organizzazione - non può ritenersi sussistente in capo all'Assessorato "*alcun obbligo di provvedere all'approvazione della citata deliberazione n. 500/2010*".

Circa la presunta esecutività della delibera n. 500/2010, soccorre la sentenza sopra richiamata del TAR Sicilia n. 458/2018, di cui non si conosce l'eventuale definitività, laddove esplicitamente afferma che "*in assenza della deliberazione della Giunta Regionale, come previsto dall'art. 4, ultimo comma, del D.P.R. n. 70 del 1979, la deliberazione n. 500/2010 non può considerarsi esecutiva, né alcun obbligo di provvedere può gravare sull'Assessorato regionale*".

Va opportunamente sottolineato che la delibera dell'ESA in argomento, pur determinando riflessi di estrema rilevanza sull'ordinamento del personale dell'Ente, non contiene alcuna previsione di spesa con la relativa copertura finanziaria e risulta priva del parere del Collegio dei revisori, organo preposto alla vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente.

Infine, ferme restando le superiori considerazioni di carattere generale, trattandosi di questione già oggetto di contenzioso giurisdizionale, valuterà codesta Amministrazione l'opportunità di estendere la presente consultazione alla competente Avvocatura distrettuale dello Stato, organo deputato alla difesa della Regione.

Nei termini l'avviso dello scrivente.

A' termini dell'art. 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 ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993