



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 18 aprile 2023, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario – relatore
Giuseppe DI PRIMA	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 Comune di Misiliscemi (TP) acquisita in ingresso con prot. C.d.c. n. 3089 del 24 marzo 2023;

VISTO il decreto presidenziale n. 38/2023 di nomina del relatore, referendario Antonio Tea;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 42/2023 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**

Con la richiesta di parere citata in epigrafe, il Comune di Misiliscemi, all'esito di una articolata descrizione delle vicende che ne hanno caratterizzato l'istituzione (avvenuta, a seguito di apposito referendum, con legge regionale 10 febbraio 2021, n. 3, mediante scorporo dal Comune di Trapani) e della situazione attualmente in essere con particolare riferimento al personale in dotazione e a quello da reclutare, ha posto alla Sezione i seguenti quesiti: «1) *se il Comune di Misiliscemi, prima di procedere con le immissioni in ruolo del personale, con le consuete modalità previste dalle norme, possa procedere ad attingere dal Comune di Trapani, in proporzione alla popolazione e al territorio dell'ente scorporato, mediante una procedura di mobilità volontaria riservata, diretta ad acquisire il consenso dei dipendenti, in base alla programmazione triennale del fabbisogno di personale e all'elenco annuale relativo all'annualità in corso;*

2) *se la mobilità volontaria riservata ai dipendenti del Comune di Trapani debba essere considerata nuova assunzione o - inquadrandosi nella più ampia scissione per scorporazione del Comune di Misiliscemi dal più ampio territorio del Comune di Trapani, passaggio tra enti da realizzarsi ad invarianza dei saldi finanziari - si possa procedere al passaggio del personale anche nelle more dell'approvazione dei documenti contabili ed in particolare del bilancio di previsione 2023-2025 e del Conto Consuntivo 2022».*

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della riportata 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, l'istanza appare rispettare i richiamati presupposti, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana ed è debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

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 prescindendo 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 primo dei due quesiti posti con l'istanza all'odierno esame deve considerarsi inammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto, da un lato, non attiene a problematiche relative al contenimento della spesa o al coordinamento della finanza pubblica, risultando quindi estraneo alla contabilità pubblica e, dall'altro, mira ad ottenere un pronunciamento non già in ordine a questioni interpretative di carattere generale e astratto, bensì sulla "possibilità" per il Comune di effettuare uno specifico e concreto atto gestionale (*«se il Comune di Misiliscemi, prima di procedere con le immissioni in ruolo del personale, con le consuete modalità previste dalle norme, possa procedere ad attingere dal Comune di Trapani, in proporzione alla popolazione e al territorio dell'ente scorporato, mediante una procedura di mobilità volontaria riservata, diretta ad acquisire il consenso dei dipendenti, in base alla programmazione triennale del fabbisogno di personale e all'elenco annuale relativo all'annualità in corso»*).

Il secondo quesito, per contro, pur facendo anch'esso riferimento, nella sua esposizione, a specifici e concreti atti gestionali, presenta i margini per essere esaminato astraendo dalle peculiarità del caso concreto.

Esso, inoltre, appare riconducibile (in linea di principio) alla nozione di contabilità pubblica e non presenta elementi di potenziale interferenza o commistione con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con le funzioni giurisdizionali o di controllo svolte in altre sedi dalle Autorità preposte.

Il Collegio, pertanto, reputa di poter fornire alcune indicazioni ermeneutiche di carattere generale sulle disposizioni normative coinvolte e sulle questioni tecnico-giuridiche sottese al medesimo.

In tale prospettiva di analisi, il Collegio osserva, nell'ordine, che:

a) in materia di facoltà assunzionali, è da ritenere che nei confronti di un Comune di nuova istituzione (effettuata mediante scorporo da altro omologo ente locale) trovi tuttora applicazione la disciplina di cui all'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 ai sensi del quale *«Per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite*

*complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze».*

Infatti, detta norma, secondo la Corte costituzionale, «*non prevede alcun limite al proprio ambito soggettivo di applicabilità, riferendosi genericamente agli «enti di nuova istituzione», e non consente un'interpretazione che restringa l'operatività della disposizione ai soli enti statali»* (cfr., Corte cost., sentenza n. 173 del 2012).

Inoltre, l'applicabilità del menzionato precetto è stata riconosciuta, in precedenza, anche da altre Sezioni della Corte dei conti chiamate ad esprimersi in relazione a fattispecie analoghe a quella in esame (cfr., con riferimento all'istituzione del Comune di Mappano, Sez. Contr. Piemonte, deliberazione n. 75/2018/SRCPIE/PAR) con conclusioni che rimangono valide, ad avviso del Collegio, anche in seguito all'introduzione del nuovo criterio generale della c.d. "*sostenibilità finanziaria*" in luogo del precedente basato sul "*turn over*".

Infatti, trattandosi di disciplina di natura speciale, in ossequio al principio secondo cui «*lex posterior generalis non derogat priori speciali*», non pare ragionevole ipotizzare l'intervenuta abrogazione implicita della stessa per effetto della sostituzione della normativa generale in materia di assunzioni fondata sul criterio del *turn over* con quella ispirata al diverso modello della sostenibilità finanziaria (decreto-legge n. 34 del 2019), non rinvenendosi, nell'ambito di tale fenomeno successorio, «*una latitudine della legge generale posteriore, tale da non tollerare eccezioni, neppure da parte di leggi speciali: che restano, in tal modo, tacitamente abrogate*» (in senso analogo, sentenze n. 274 del 1997, n. 41 del 1992 e n. 345 del 1987)» (cfr., Corte cost., sentenza n. 95 del 2020), tenuto anche del fatto che la nuova disciplina generale, al pari della precedente, non contempla indicazioni specifiche rispetto alla particolare situazione degli enti di nuova istituzione (che, in quanto tali, non dispongono dei dati storici da cui ricavare, alla stregua dei criteri attualmente vigenti, i propri spazi assunzionali);

b) per quanto concerne il rapporto tra la possibilità di effettuare assunzioni attraverso l'istituto della mobilità e l'approvazione dei documenti programmatici e consuntivi di bilancio, oltre ad osservare come, in linea generale, il reclutamento del personale presupponga la previa individuazione del relativo fabbisogno il quale, a sua volta, richiederebbe, secondo logica, che fossero definiti i rapporti tra gli enti coinvolti

anche in ordine all'entità delle attività da compiere e dei servizi da rendere alle rispettive collettività amministrare, occorre considerare il disposto dell'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge n. 113 del 2016, secondo cui *«In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia».*

Tale disposizione, per quanto da assoggettare a stretta interpretazione in ragione della sua natura sanzionatoria-interdittiva (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG), contempla un divieto la cui operatività deve intendersi estesa, stante l'ampia formulazione impiegata (*«assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale»*), anche alle assunzioni effettuate mediante mobilità (cfr., Sez. Contr. Abruzzo, deliberazione n. 103/2017/PAR);

c) la possibilità di considerare finanziariamente neutrali le assunzioni per mobilità di personale proveniente da enti non assoggettati a criteri limitativi basati sul *turn-over* (quali sono gli enti locali a seguito dell'introduzione del regime improntato alla

sostenibilità finanziaria) è stata esclusa sia dalla Corte dei conti (cfr., tra le altre, Sez. Contr. Lombardia, deliberazione n. 74/2020/PAR e Sez. Contr. Umbria, deliberazione n. 110/2020/PAR), sia dalla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 13 maggio 2020, sia della Ragioneria Generale dello Stato con il parere prot. n. 45220 del 12 marzo 2021 richiamato dallo stesso Comune istante;

d) resta ferma l'esigenza di rispettare l'invarianza finanziaria dell'intera operazione, in forza di quanto previsto dall'art. 7 della legge regionale n. 3 del 2021 (secondo cui «All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione») nonché dei principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. n. 171 del 2014.

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 Comune di Misiliscemi nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

IL RELATORE  
(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE  
(Anna Luisa Carra)

Depositato in Segreteria in data 18 aprile 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura