



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

UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE

Prot. Uscita del 06/10/2017

Numero: **0022893**

Classifica: /

113.17 del 06 OTT. 2017 Pos. n. 10

Assessorato regionale dell'agricoltura dello
sviluppo rurale e della pesca mediterranea
Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale
Servizio 4 "Infrastrutture, Irrigazione ed Enti vigilati"
(Rif. nota 20 luglio 2017, n. 18423)

Oggetto: Progressioni di qualifica dei dipendenti del Consorzio di bonifica 10 Siracusa.

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento chiede l'avviso di questo Ufficio sulla problematica di seguito riassunta.

La fattispecie in esame si colloca nell'ambito della riforma attuata con la legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, che, all'art. 13 "Norme in materia di consorzi di bonifica e meccanizzazione agricola", ha disposto l'unificazione dei comprensori consortili, istituendo il Consorzio di bonifica occidentale ed il Consorzio di bonifica orientale ed accorpando i preesistenti Consorzi di bonifica, come disciplinati dalla legge regionale 25 maggio 1995, n. 45.

In tale contesto, la richiedente Amministrazione riferisce come da parte dei commissari straordinari dei Consorzi di bonifica orientale ed occidentale, nella fase di riorganizzazione successiva all'entrata in vigore della citata legge regionale n. 5/14,

UK
GA

siano state avviate le procedure riguardanti la progressione di qualifica del personale consortile.

In particolare, viene riportato che, con nota 4 marzo 2015, n. 18878, dei Commissari straordinari dei Consorzi di bonifica della Sicilia orientale e occidentale, *“facendo seguito alle direttive impartite dall’Assessore con note 94431 del 04/12/2014 e 95057 del 05/12/2014, al fine di evitare il sorgere di potenziali contenziosi tra Enti consortili ed il personale che attende di ottenere un avanzamento della qualifica contrattuale”*, è stato dato mandato ai direttori generali dei Consorzi di bonifica della Sicilia di *“porre in essere le procedure riguardanti le progressioni di qualifica del personale”*.

Con successive deliberazioni 2 aprile 2015, dal n. 27 al n. 48, il Commissario straordinario dei Consorzi di bonifica della Sicilia orientale ha disposto di procedere alla copertura dei posti vacanti nel *“piano di organizzazione variabile (POV) del C.B. 10”*, mediante lo svolgimento dello scrutinio per merito comparativo, secondo le modalità previste dall’art. 45 del vigente CCNL (contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario). La relativa graduatoria finale è stata pubblicata nell’albo consortile, in data 16 novembre 2015.

Con direttiva 21 dicembre 2015, n. 84291, l’Assessore regionale per l’agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea, nel richiamare le precedenti note assessoriali 94431/2014 e 95057/2014, ha confermato, con riguardo a tutto il personale degli Enti consortili, la “sospensione” delle procedure inerenti la progressione di qualifica, nelle more di una organica revisione del quadro normativo e finanziario di riordino degli stessi.

Il Commissario straordinario dei Consorzi di bonifica della Sicilia orientale, tenuto conto dell’avvenuta pubblicazione della illustrata graduatoria, già in data 16 novembre 2015, con nota 6 febbraio 2017, n. 855, ha comunicato all’Assessore suddetto l’espletamento e la conclusione delle procedure di progressione di qualifica, chiedendo, alla luce della citata direttiva n. 84291/2015, *“l’esistenza di eventuali condizioni ostative all’emissione*

HK.

ME
GA

del provvedimento di approvazione delle graduatorie di che trattasi e la conseguente possibilità di procedere con urgenza agli ulteriori atti amministrativi”.

A ciò segue la delibera consortile 2 marzo 2017, n. 25 del medesimo Commissario straordinario, con la quale è stato sancito di *“chiamare a ricoprire i posti vacanti vigenti nel POV consortile, il personale a tempo indeterminato, individuato nelle graduatorie (...) e di inquadrare lo stesso in conformità al vigente CCNL”.*

Alla luce della superiore premessa, si chiede il parere di questo Ufficio riguardo alla legittimità della richiamata delibera consortile n. 25/2017, tenuto conto della nota 27 febbraio 2017, n. 10215, con la quale l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea, in riscontro alla citata nota n.855/2017, ha ribadito *“la sospensione delle procedure delle progressione di qualifica del personale dei Consorzi di bonifica”.*

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente competente a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti gestionali, riconducibili esclusivamente alla potestà discrezionale del richiedente. Nell'ottica di una fattiva collaborazione tra Dipartimenti, vengono rappresentate, tuttavia, le seguenti considerazioni utili all'assunzione di decisioni di esclusiva competenza.

3. Al fine di approfondire la tematica illustrata appare necessario, in primo luogo, definire l'assetto giuridico – normativo di riferimento.

La legge regionale 25 maggio 1995, n. 45 ha dettato una disciplina organica, per la Sicilia, dei Consorzi di bonifica, quali Enti di natura pubblica con personalità giuridica che svolgono attività economica, definendone struttura e compiti.

In relazione alla fattispecie in esame, quanto al sistema dei controlli, l'art. 20 della succitata legge regionale n. 45/95, recita: *“Spettano all'Assessore regionale per*

l'agricoltura e le foreste le funzioni di vigilanza coordinamento ed indirizzo. A tal fine il consorzio trasmette all'Assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste ogni deliberazione, escluse quelle meramente esecutive, entro due giorni dall'adozione (...)".

All'art. 21, della medesima legge regionale n. 45/95, viene altresì esplicitato che: *"Sono sottoposti all'approvazione della Giunta regionale gli statuti dei consorzi e le deliberazioni di assunzione e di inquadramento del personale.*

Sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità da parte del Comitato regionale di controllo (...) e) le deliberazioni concernenti l'organizzazione del personale".

Una lettura coordinata del presente articolo richiede tuttavia il richiamo sia all'art. 33, comma 1, della legge regionale 8 febbraio 2007, n. 2 - che ha soppresso i commi 3 e 4 dell'art. 21, della legge regionale n. 45/95 e nel contempo ha istituito *"(...) senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio della Regione, presso l'Assessorato dell'agricoltura e delle foreste, l'Autorità per la vigilanza ed il controllo dei Consorzi di bonifica con i compiti di cui all'articolo 21, comma 2, della legge regionale 25 maggio 1995, n. 45 (...)"* - sia all'art. 6, comma 7, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, con il quale si statuisce che: *"Il controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 21 della legge regionale 25 maggio 1995, n. 45 è effettuato dal Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale, previo parere dell'Assessorato regionale competente per materia. Le deliberazioni dei Consorzi sottoposte al controllo sono trasmesse al Servizio competente entro 15 giorni dalla loro adozione, a pena di nullità. Esse diventano esecutive se non ne viene pronunciato l'annullamento, con provvedimento motivato, nel termine di 60 giorni dalla loro ricezione"*.

Quanto ai rapporti di lavoro, l'art. 30, comma 6, della legge regionale n. 45/95, sancisce che: *"I rapporti di lavoro di cui al presente articolo vengono instaurati in conformità delle norme della contrattazione collettiva di settore e le garanzie occupazionali saranno regolamentate con apposito decreto attuativo dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste di concerto con l'Assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione"*.

*Me
CA*

L'art. 8 del CCNL di categoria (contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dai consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario) prevede che: *“L'organizzazione dei servizi del Consorzio è definita da un piano di organizzazione variabile che, in relazione alle funzioni istituzionali del Consorzio, individua le esigenze organizzative del Consorzio e le necessarie strutture (...)”*. Ai sensi dell'art. 45 del medesimo CCNL: *“La promozione e l'assegnazione di mansioni superiori vengono disposte dal Consorzio, in base a giudizio per merito comparativo (...). Al momento della promozione (...) viene formata la graduatoria dei dipendenti (...). Tale graduatoria spiega la sua validità ed efficacia limitatamente alla promozione alla qualifica per la quale è stata formulata (...). La promozione deve essere stabilita con delibera dei competenti organi, pubblicata secondo quanto disposto dallo statuto”*.

Si segnala, inoltre, che, a livello statale, l'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 e s.m.i., dispone che: *“Entro il termine del 31 dicembre 2008, le regioni possono procedere al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario di cui al capo I del titolo V del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni, secondo criteri definiti di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture (...). Sono fatti salvi le funzioni e i compiti attualmente svolti dai medesimi consorzi e le relative risorse (...). Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

In attesa della legge di riordino a livello regionale, con D.A. 14 maggio 2008, n. 661, dell'Assessore per l'agricoltura e le foreste, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea è stata disposta la cessazione dalla carica di tutti gli amministratori provvisori dei Consorzi di bonifica della Sicilia e la gestione ordinaria dei Consorzi medesimi è stata affidata al Dipartimento interventi infrastrutturali dell'Assessorato medesimo.

ML

Così come sopra riportato, l'art. 13 della legge regionale n. 5/2014 ha proceduto al preannunciato riordino delle competenze.

In particolare, ai sensi del citato articolo: *“(...) L'unificazione dei comprensori consortili avviene garantendo l'utilizzo delle medesime unità di personale di ruolo, precario ed a tempo determinato (...) entro il 31 dicembre 2014 con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea e sentita la Commissione legislativa permanente “Attività produttive” dell'Assemblea regionale siciliana, si provvede all'approvazione dello statuto e del regolamento di organizzazione dei due istituendi consorzi nel rispetto dei principi stabiliti dall'intesa Stato-Regioni di cui articolo 27 del decreto legge 31 dicembre 2007, n.248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n.31”.*

Al fine di garantire la continuità amministrativa, in coerenza al nuovo impianto normativo, nel passaggio dalla gestione commissariale alla gestione ordinaria, si è proceduto alla nomina di un unico Commissario straordinario per il Consorzio di bonifica Sicilia occidentale e di un unico Commissario straordinario per il Consorzio di bonifica Sicilia orientale, giusti decreti dell'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea.

Ai predetti Commissari è stato affidato il compito di assicurare il regolare funzionamento dei rispetti Consorzi nonché di provvedere alla stesura di una bozza di statuto e di regolamento di organizzazione, per dare attuazione alle disposizioni contenute nel citato art. 13 della legge regionale al n. 5/2014 e fornire all'Assessore competente gli elementi informativi necessari per le valutazioni di competenza e la definizione dell'iter di approvazione.¹

Come sottolineato in premessa, giuste direttive nn. 94431/2014 e 95057/2014, dell'Assessore al ramo, è stato impartito ai Commissari straordinari dei Consorzi di Bonifica, di “bloccare le eventuali procedure in itinere” riguardanti le progressioni di

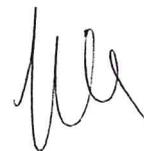
¹ cfr. D.A. 16 marzo 2016, n.13/GAB.

MPK
MK

personale per le qualifiche dirigenziali, “tenuto conto del nuovo assetto organizzativo dei Consorzi di bonifica, come disciplinato dall’art. 13 della legge regionale n. 5/2014, diretto all’ottimizzazione economica e funzionale delle strutture dirigenziali ed in armonia con le disposizioni normative in vigore in materia di contenimento dei costi e progressiva riduzione dei trasferimenti di risorse finanziarie verso gli Enti sottoposti al controllo ed alla vigilanza della Regione siciliana”.

I superiori principi, come già rappresentato in premessa, sono stati richiamati nella direttiva n. 8429/2015, dello stesso Assessore con riferimento a tutto personale dei Consorzi di bonifica, e successivamente confermati integralmente nella disposizione n. 10215/2017, “per la necessità di contenere i costi di gestione dei consorzi, stante le condizioni finanziarie in cui versano e le ripetute segnalazioni sul punto indirizzate a questa amministrazione regionale”.

Invero, particolare attenzione merita la citata disposizione, resa in data antecedente alla delibera n. 25/2017, di approvazione delle graduatorie finali del Consorzio in oggetto, con la quale l’Assessore al ramo, dopo un preambolo sugli obiettivi da perseguire a seguito dell’emanazione della legge regionale n. 5/2014, sottolinea come “l’attività a cui sono chiamati i Commissari straordinari e il Dipartimento che esercita la vigilanza sui Consorzi di bonifica è quella finalizzata alla stesura dei predetti schemi (di statuto) e alla individuazione, in particolare, del più funzionale modello di organizzazione, anche in dipendenza del personale in atto in servizio e dei relativi livelli di inquadramento. In questa ottica non trovano spazio altre considerazioni che riguardano invece la funzionalità organizzativa dei consorzi per legge destinati all’accorpamento” e conclude rimettendo alla responsabilità del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica Sicilia Orientale di “verificare il grado di avanzamento della procedura, in funzione delle esigenze attuali connesse alla riforma in itinere e dell’eventuale acquisizione di interessi legittimi o diritti (...) e assumere le determinazioni conseguenti”.




Con nota 7 giugno 2017, n. 28845 di codesto Assessorato, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 13 della legge regionale n. 5/2014, è stato trasmesso alla segreteria della Giunta Regionale lo schema tipo di statuto dei Consorzi di bonifica, con annesso schema tipo di regolamento di organizzazione, per gli adempimenti consequenziali.

Con deliberazione 8 agosto 2017, n. 325, la Giunta regionale, acquisito il parere favorevole sullo schema tipo citato, reso dalla III Commissione legislativa permanente "Attività produttive" dell'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 25 e 26 luglio 2017, n. 296, ne ha deliberato la relativa approvazione ai sensi del dell'art. 13, comma 3, della legge regionale n.5/2014.

Con il recente decreto presidenziale 12 settembre 2017, pubblicato nel s.o. alla GURS 29 settembre 2017, n. 41 *sono stati costituiti* il Consorzio di bonifica Sicilia Occidentale e il Consorzio di bonifica Sicilia Orientale di cui all'articolo 13 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 ed è stato approvato lo schema tipo di statuto dei due Consorzi.

4. Non vi è dubbio che, in linea con i principi dettati dalla normativa statale, la legge regionale n. 5/2014 ha provveduto ad innovare la disciplina avviando un faticoso processo di riordino dei Consorzi di bonifica tendente al progressivo ridimensionamento, anche mediante l'accorpamento tra strutture omogenee.

Proprio nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della riforma si è orientata, nel tempo, l'azione dell'Amministrazione regionale, chiamata ad accertare l'efficacia e l'efficienza degli Enti consortili. Quest'ultimi, nella veste di "Enti strumentali", anche se di natura economica, devono agire assicurando gli indirizzi politico-amministrativi, traducendoli, operativamente, nel contesto amministrativo gestionale, attraverso una coerente programmazione delle proprie attività, tenuto conto, soprattutto, della lunga fase di commissariamento alla quale gli stessi sono stati sottoposti.

Ciò posto, alla luce degli enunciati principi generali, codesto Dipartimento, nell'esprimersi sulla legittimità della delibera n. 25/2017 del Commissario straordinario

MR.

del Consorzio di bonifica della Sicilia orientale, dovrà tenere conto delle vigenti disposizioni in materia, degli indirizzi dettati dall'Assessore regionale al ramo come sopra richiamati, dei vincoli normativi in materia di "nuova assunzione" di personale² e dei vincoli finanziari imposti dalle leggi e dalle deliberazioni di Giunta regionale agli Enti strumentali della Regione siciliana³.

In tal senso codesta Amministrazione attiva è chiamata a pronunciarsi sull'approvazione ovvero sull'annullamento della citata delibera con provvedimento adeguatamente motivato, e non già nei termini di cui alla nota 15 marzo 2017, n. 6181.

Andrà valutata, inoltre, l'attualità della statuizione in esame, tenuto conto, come visto, del recente decreto presidenziale 12 settembre 2017, che ha costituito il Consorzio di bonifica Sicilia Occidentale e il Consorzio di bonifica Sicilia Orientale, come definitiva attuazione del disposto di cui all'articolo 13 della legge regionale n. 5/2014.

Infine, si evidenzia che, qualora fosse stato instaurato un giudizio per il riconoscimento della progressione di qualifica operata con la citata delibera n. 25/2017, la presente consultazione andrà estesa alla competente Avvocatura distrettuale dello Stato, che assiste e rappresenta in giudizio l'Amministrazione regionale, ai fini di una coerente difesa processuale.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

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

2 legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25, art. 1, comma 10, : "E' fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato (...)"

3 circolare 26 marzo 2014, n. 17267 dell'Assessorato dell'Economia – Dipartimento bilancio e tesoro- Ragioneria generale della Regione.

Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

Il Funzionario Direttivo

Avv. Giuseppa Mistretta

Il Dirigente

(Avv. Gianluigi M. Amico)

L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Maria Mattarella



M. Mattarella