

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

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

Prot. n. 6192 141.11.19 del 30 marzo 2020 / Pos. 4

Oggetto: Conformità al quadro normativo vigente delle procedure della Società SEUS S.C.p.A. in materia di progressioni verticali.

Assessorato regionale dell'Economia
Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro
Ragioneria Generale della Regione
(rif. nota 19 novembre 2019, n.
61947/S6.12)

1. Nella nota in indirizzo codesto Dipartimento rappresenta che la Società SEUS S.C.p.A. - in riscontro alla richiesta di fornire “*dettagli e chiarimenti in merito alle cc.dd. <progressioni verticali>*” - con nota 11 novembre 2019, n. 12179, ha indicato i motivi delle stesse nella “*necessità <di dotare la Seus di una struttura organizzativa>*”.

Ciò premesso, ai fini dei controlli di competenza sulle società *in house*, essendo emerse sulla problematica *de qua* posizioni contrastanti, codesta Ragioneria Generale chiede di conoscere il parere dello Scrivente “*in ordine alla conformità delle procedure che Seus ScpA intende adottare rispetto al quadro normativo vigente in materia*”.

2. Preliminarmente pare opportuno precisare che esula dalle competenze dello Scrivente ogni considerazione sull'attività svolta da codesta Amministrazione in sede di controllo analogo nei confronti delle società *in house*.

Pertanto, nell'ottica della fattiva collaborazione, ci si limiterà a fornire talune considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno orientare e

supportare l'operato dell'Amministrazione attiva nella fattispecie concreta.

Anzitutto giova delineare il quadro normativo in materia di società partecipate che viene in rilievo con riferimento alla problematica del fabbisogno di personale.

L'articolo 1, comma 10, primo periodo, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 dispone: *“È 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”*.

La *ratio* di tale previsione può rinvenirsi nell'esigenza di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, peraltro, già evidenziata dal Governo regionale nella deliberazione 30 settembre 2008, n. 221 con la quale, *“al fine di contenere la spesa anche indiretta per i costi di personale”*, si stabiliva *“di fare divieto ... per le società a partecipazione maggioritaria della Regione di bandire concorsi, effettuare selezioni di personale, indipendentemente dalla qualifica o funzione da ricoprire, nonché di procedere all'assunzione di personale a tempo determinato o indeterminato ovvero a promozioni”*.

La finalità di contenimento della spesa è stata successivamente ribadita, con specifico riferimento alle società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione, dall'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 che sancisce, per le stesse, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale.

Successivamente il legislatore regionale, con l'articolo 64, comma 4, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, rubricato *“Società partecipate”*, per effetto delle modifiche apportate dall'articolo 5 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 ha introdotto una disposizione che si poneva come espressamente derogatoria ai divieti previsti dalle norme sopra riportate, a mente della quale: *“Le società di cui al comma 1¹ dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive*

¹ L'articolo 20, comma 1, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 dispone: *“Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica le società nelle quali la Regione mantiene una partecipazione in quanto corrispondenti alle aree strategiche di seguito indicate sono:* a) Azienda siciliana trasporti S.p.A. per l'area trasporti pubblici;
b) Servizi ausiliari Sicilia S.c.p.a. per l'area servizi ausiliari di interesse generale;
c) Sicilia e servizi S.p.a. per l'area innovazione, attività informatiche e I.C.T. della Regione;
d) Riscossione Sicilia S.p.A. per l'area servizi di riscossione dei tributi;
e) IRFIS FinSicilia S.p.a. per l'area credito;
f) Sviluppo Italia Sicilia S.p.A. per l'area sviluppo;
g) M.A.A.S per il settore agro-alimentare;

modifiche ed integrazioni ... per sopperire ai propri fabbisogni di personale, come scaturenti dai contratti di servizio stipulati con gli enti soci committenti, non possono procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo del personale di cui al comma 1² nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità finanziaria in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni. ...”.

Tale previsione ha successivamente avuto applicazione in via transitoria in forza dell'articolo 4, comma 2, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, per effetto della modifica apportata dall'articolo 1, comma 3, della legge regionale 9 agosto 2018, n. 16, a mente del quale: *“Al personale iscritto all'albo di cui all'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014 e successive modifiche ed integrazioni trova applicazione fino al 31 dicembre 2018 il principio contenuto nell'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, secondo il quale le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni”*.

Con riferimento specifico alla società in questione, l'articolo 32 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 ha disposto che *“La società SEUS scpa, al fine di garantire il servizio di emergenza-urgenza 118 su tutto il territorio della Regione ed in relazione alle esigenze di professionalità specifiche nel settore di riferimento, può attingere prioritariamente dalle altre società partecipate; ove tali professionalità non siano reperibili nelle altre società partecipate, le stesse saranno reclutate attraverso procedure di selezione pubblica di professionalità presenti nella stessa società. Per le sole figure dirigenziali la SEUS scpa può attingere dalle aziende sanitarie, anche in posizione di comando”*.

Quest'ultima disposizione sembrerebbe legittimare la SEUS ScpA, al fine di

*h) Siciliacque S.p.a. per l'area attività di captazione, accumulo, potabilizzazione, adduzione di acqua di interesse regionale;
i) Parco scientifico e tecnologico per l'area scientifica - tecnologica e della ricerca;
l) Servizi di emergenza sanitaria Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.c.p.a.;
m) S.P.I. S.p.A per l'area gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare”.*

²L'articolo 64, comma 1, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 dispone: *“È istituito presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione l'albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale”*.

assicurare la funzionalità del servizio di emergenza-urgenza 118, a reperire personale presso le altre società partecipate, purché il fabbisogno riguardi *“professionalità specifiche nel settore di riferimento”*. Ove la ricerca delle predette professionalità non sortisca esito positivo, sarebbe previsto il reclutamento attraverso procedure di selezione pubblica di quelle presenti nella stessa società.

3. Premesso il quadro normativo rilevante, questo Ufficio non ritiene, innanzitutto, di potersi discostare dall'orientamento assunto dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana³, secondo cui *“le procedure dirette a permettere l'accesso del personale già assunto a una fascia o area funzionale superiore, con progressione verticale che consista nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, appaiono assimilabili a vere e proprie assunzioni”* e, di conseguenza, dell'approdo ermeneutico, cui è pervenuta la giurisprudenza *“che non discrimina le progressioni verticali dalle assunzioni quanto all'assoggettamento al regime di blocco, è coerente rispetto alla ratio legis di quest'ultimo, identificata nelle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di stimolazione delle condotte virtuose”*.

Tra l'altro tale impostazione appare coerente con il principio affermato più volte dalla Corte costituzionale, anche dopo la cd. privatizzazione del rapporto di impiego, per il quale *“il passaggio ad una fascia funzionale superiore costituisce l'accesso ad un nuovo posto di lavoro e che la selezione, come le altre forme di reclutamento, è soggetta alla regola del pubblico concorso (Corte cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte cost. 23 maggio 2002, n. 218; Corte cost. 23 luglio 2002 n. 373; Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274)”*⁴.

Sulla base dei principi giurisprudenziali sopra delineati, quindi appare evidente che le progressioni verticali, che consistenti nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, non vanno considerate come mero sviluppo della carriera nell'ambito di un rapporto di lavoro già in essere, bensì sono assimilabili a vere e proprie assunzioni.

³Cfr. Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 244/2015 e Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana n. 69/2017.

⁴Cfr. Consiglio di Stato – Adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego 9 novembre 2005, n. 3556/2005.

Trattandosi dunque di una forma di reclutamento, ai fini del rispetto delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, le procedure dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area funzionale superiore con progressione verticale risultano assoggettate ai regimi di blocco delle assunzioni ovvero ai regimi eventualmente specificamente disciplinati dal legislatore in materia di reclutamento del personale.

Orbene, non pare dubbio che la SEUS possa annoverarsi tra i soggetti cui è applicabile il divieto di cui all'articolo 1, comma 10, della l.r. n. 25/2008, tant'è vero che l'articolo 64, comma 4, della l.r. n. 21/2014, tra i cui destinatari è espressamente indicata la suddetta società, disciplina le modalità con cui può procedersi a nuove assunzioni *“in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni”*.

Non sembra, invero, potersi applicare alla SEUS la deroga al summenzionato articolo 1, comma 10, della l.r. n. 25/2008, di recente introdotta dall'articolo 4, comma 2, della legge regionale 6 agosto 2019, n. 14⁵, poiché menziona tra i suoi destinatari solo *“l'amministrazione regionale nonché gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10”*.

A tale conclusione si perviene in considerazione della natura derogatoria della predetta disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, della l.r. n. 14/2019 da cui scaturisce la preclusione di soluzioni interpretative finalizzate ad ampliarne l'ambito di applicazione oltre i naturali confini segnati dalle indicazioni testuali.

Peraltro, come sopra detto, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale è stato ulteriormente confermato, per le società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione, dall'articolo 20, comma 6, della l.r. n. 11/2010.

Più di recente la Giunta regionale con deliberazione 30 dicembre 2019, n. 492 recante *“Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, articolo 20 – Piano di revisione delle partecipazioni regionali anno 2019”*, al fine di realizzare una congrua riduzione dei costi, ha espressamente previsto:

⁵Articolo 4, comma 2, legge regionale 6 agosto 2019, n. 14: *“A decorrere dall'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 dell'articolo 1 della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25, l'amministrazione regionale nonché gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, possono procedere ad assunzioni di nuovo personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 75 per cento per l'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020 ed al 100 per cento a decorrere dall'anno 2021 di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, escluso quello collocato in quiescenza ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5, della legge regionale n. 9/2015”*.

“a) mantenimento del divieto di assunzione per le partecipate;

b) obbligo di effettuare i necessari reclutamenti per il turn-over esclusivamente mediante applicazione del D.Lgs. n. 175/2016; ...”.

E' pur vero che la SEUS è destinataria della particolare disciplina introdotta dal richiamato articolo 32 della legge regionale n. 9/2015, il quale prevede la possibilità per la medesima società di *“attingere prioritariamente dalle altre società partecipate”*, e, qualora le specifiche professionalità richieste non siano reperibili nelle altre società, *“le stesse saranno reclutate attraverso procedure di selezione pubblica di professionalità presenti nella stessa società”*.

Tuttavia, si fa presente che il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante il *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, ha successivamente introdotto rilevanti novità sia con riferimento alle procedure di mobilità tra società partecipate, sia in materia di reclutamento del personale delle medesime società.

Ed invero, l'articolo 28, comma 1, lett. t), del predetto D.Lgs. n. 175/2016 ha abrogato la disciplina contenuta nell'articolo 1, commi 563-564 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), la quale aveva previsto una complessa procedura finalizzata alla mobilità del personale tra società a partecipazione pubblica.

Inoltre va evidenziato che le procedure di reclutamento del personale delle società partecipate a controllo pubblico trovano ormai la propria disciplina nell'articolo 19 del sopra indicato D.Lgs. n. 175/2016 che al secondo comma recita: *“Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”*.

L'osservanza di tali principi nelle procedure di reclutamento del personale delle società partecipate è rafforzata dalla previsione contenuta nello stesso articolo 19, comma 4, del medesimo decreto legislativo, secondo cui *“... i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono*

nulli...”.

Orbene, alla luce di quanto sopra, si osserva che l'applicabilità del richiamato articolo 32 della legge regionale n. 9/2015, pur trattandosi di norma di natura speciale, deve essere attentamente valutata sia tenendo conto delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 175/2016 con riferimento alle procedure di reclutamento (articolo 19) ed alle procedure di mobilità (l'articolo 28, comma 1, lett. t), sia considerando, altresì, l'orientamento da ultimo assunto dal Governo regionale con la summenzionata delibera di Giunta regionale n. 492/2019.

Del resto, viene in rilievo anche la prescrizione contenuta nel comma 5 del citato articolo 19 del D.Lgs. n. 175/2016 che impone alle Amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali *“sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera”.*

Pertanto, alla luce del quadro normativo sopravvenuto per effetto dell'emanazione del testo unico in materia di società partecipate, al fine di risolvere ogni dubbio interpretativo circa l'attuale vigenza della norma regionale *de qua* (articolo 32 della legge regionale n. 9/2015), non può che rendersi auspicabile un intervento del legislatore regionale.

Sotto tale profilo resta rimesso a codesta Amministrazione ogni utile iniziativa per sottoporre all'Organo di Governo un disegno di legge volto a superare le difficoltà interpretative ed applicative sopra delineate.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente Ufficio.

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