

Regione siciliana

**Ufficio legislativo e legale**Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)  
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806M  
e  
n  
u

Pos. 1

Prot. N. / 124.06.11

**Oggetto: Competenze amministrative in tema di enti locali in stato di dissesto. Imputazione.**

Allegati n.....

ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI  
E DELLE AUTONOMIE LOCALI.Dipartimento regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie  
locali.PALERMO

1. Con la nota suindicata codesto Dipartimento chiede il parere dello Scrivente in ordine alla competenza regionale all'esame degli atti deliberativi concernenti la rideterminazione delle piante organiche dei comuni siciliani che dichiarano il dissesto.

Il Dipartimento richiedente rappresenta che il Ministero dell'interno ha reso noto di aver ricevuto le deliberazioni dello stato di dissesto da taluni comuni siciliani ai sensi del D.Lgs. 267/2000 ed ha invitato a comunicare gli eventuali provvedimenti adottati dalla Regione.

Nella nota cui si risponde viene evidenziato che, in riscontro alla sopracitata richiesta, l'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali ha riferito al Ministero che la Commissione regionale per la finanza locale di cui all'art. 8 del D.P.R. 977/1956 (competente ad esercitare le funzioni della Commissione Centrale per la finanza locale) non è stata riconfermata e che, ai sensi dell'art. 40, comma 4, della l.r. 17/2004, la stessa deve ritenersi soppressa. Nella stessa nota viene, quindi, rivolto al precitato Ministero l'invito a provvedere direttamente alla trasmissione degli atti deliberativi in discorso alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.

Il Dipartimento richiedente informa che, successivamente, il Ministero dell'interno ha trasmesso, senza ulteriori osservazioni, copia delle determinazioni della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali ove viene evidenziato che l'esame degli atti deliberativi relativi alla rideterminazione della pianta organica degli enti locali siciliani che hanno dichiarato il dissesto finanziario ex art. 246 del D.L.gs. 267/2000 rientra, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto, nell'ambito della competenza esclusiva della Regione. La predetta Commissione ritiene, altresì, di dover investire la Regione siciliana della questione relativa alla competenza e, contemporaneamente, di dover trasmettere alla stessa Regione, in particolare, gli atti relativi alla rideterminazione della pianta organica del comune di XXX.

Sull'orientamento, manifestato dalla Commissione e fatto proprio dal Ministero dell'Interno, secondo cui tutte le competenze indicate negli artt. da 242 a 269 del D.Lgs. 267/2000 apparterrebbero allo Stato mentre resterebbero riservate alla Regione, in forza dell'art. 15 dello Statuto nonché del D.P.R. 977/1956, tutte le competenze relative all'esame, approvazione e rideterminazione della pianta organica dell'ente locale dissestato (art. 155, comma 1, lett. h) e art. 259, comma 7, del D.L.gs. 267/2000), codesto Dipartimento evidenzia le proprie perplessità ed esprime alcune considerazioni relative al nuovo quadro normativo generale in materia di autonomie locali ed ai riflessi dello stesso sulla questione posta.

Viene, infatti, ribadito che la Commissione regionale per la finanza locale istituita ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 977/1956 "dovrebbe essere incorsa nella soppressione ex art. 40 della l.r. 17/2004" e, non essendo intervenuta una specifica disposizione legislativa che ne preveda la reviviscenza, che le attribuzioni della stessa Commissione potrebbero intendersi trasferite al competente ramo di Amministrazione.

Viene pure riferito che, sotto altro aspetto, Il processo di rinnovamento del modello ordinamentale delle autonomie locali culminato nella riforma del Titolo V della parte II della Costituzione e la ivi disposta soppressione dei controlli regionali preventivi degli atti degli stessi enti, potrebbero, al contrario, indurre ad interpretare il mancato rinnovo della Commissione per la finanza locale come intenzionale determinazione.

Infine, rileva codesto Dipartimento che anche al fine di una più completa ed unitaria realizzazione del coordinamento della finanza pubblica, gli adempimenti relativi all'esame degli atti deliberativi di cui è questione potrebbero essere curati direttamente dal Ministero dell'Interno, con le procedure all'uopo stabilite dagli artt. 243 e ss. del D.Lgs. 267/2000.

Conclusivamente, non ritenendo che possano intendersi attribuiti alla Regione le competenze statali indicate nel Capo VIII del D.Lgs. 267/2000; non ritenendo, altresì, che possano gravare sul bilancio regionale gli oneri finanziari posti a carico dello Stato dal più volte citato D.Lgs. 267/2000, ed evidenziando che la Regione può intervenire per i comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario esclusivamente attraverso contributi straordinari (art. 4, l.r. 8/2006), codesto Dipartimento chiede allo Scrivente di esprimersi sulla questioni soprarappresentate.

2. Circa i quesiti posti, sembra allo Scrivente di dover premettere alcune osservazioni sulla natura del D.P.R. 977/1956 ("Norme di attuazione dello Statuto in materia di enti locali") che all'art. 8 istituisce la Commissione regionale per la finanza locale e sui rapporti tra lo stesso e la legge regionale. Invero, nel sistema di gerarchia delle fonti legislative le norme di attuazione dello Statuto si collocano in una posizione peculiare rispetto alla legge

regionale e sono alla stesse sovraordinate.

A causa della sopradescritta natura, l'emanazione e la modifica del contenuto di tale fonte superiore può avvenire solo attraverso il particolare procedimento rinforzato di cui all'art. 43 dello Statuto.

Conseguentemente, il meccanismo soppressivo previsto dall'art. 40 della l.r. 17/2004 per gli organi collegiali non riconfermati non potrebbe in alcun modo ritenersi applicabile ad organi (come quello di cui è questione) istituiti con norme di attuazione.

L'accertamento dell'attuale vigenza dell'art. 8 del più volte citato D.P.R. 977/1956, istitutivo della Commissione in discorso, sembra, invece, che vada verificato analizzando preliminarmente il dato testuale della stessa disposizione e, in secondo luogo, ricostruendo sistematicamente la normativa afferente, con particolare riferimento alle attribuzioni della Commissione centrale per la finanza locale, alla verifica della sussistenza delle medesime ed alla corrispondenza tra tali attribuzioni e le omologhe funzioni dell'organo regionale.

Ed infatti, Il primo comma dell'art. 8 cit., testualmente dispone: "Le attribuzioni che in base alle leggi tuttora in vigore, spettano, in materia di bilancio e di applicazione di tributi, alla Commissione centrale per la finanza locale .....vengono esercitate nella Regione siciliana, nei modi previsti dalle leggi stesse, ..... da una Commissione regionale nominata dal Presidente della Regione.....".

Circa la sussistenza delle competenze dell'Organo statale appena citato va evidenziato quanto segue.

La Commissione centrale per la finanza locale, istituita con l'art. 328 del R.D. 383/1934, oltre alle attribuzioni previste da speciali disposizioni di legge, aveva il compito di esprimere pareri su tutte le questioni relative alla finanza locale sottoposte al suo esame dal Ministro dell'interno o dal Ministro delle finanze.

Molteplici disposizioni speciali hanno attribuito, nel tempo, all'organo in questione la competenza all'esame, sotto il profilo finanziario, dei provvedimenti modificativi o ampliativi delle piante organiche degli enti locali, della copertura del relativo onere a mezzo di risorse di bilancio ecc. (Cfr. ad esempio, art. 25 D.L. 66/1989 convertito nella L. 144/1989; art. 10 L. 444/1985; art. 2, L. 80/1984 ecc.).

Intervenuta la prima legge organica di riforma degli enti locali (l. 8 giugno 1990, n. 142), il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 383/1934 è stato abrogato ma la stessa l. 142 faceva salvi gli articoli da 328 a 331 limitatamente alle funzioni della Commissione centrale per la finanza locale previste da leggi speciali (art. 64, comma 1, lett. c)), sopprimendo invece implicitamente la generale funzione consultiva sulle questioni relative alla finanza locale.

Successivamente, l'art. 45 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 "Norme in materia di riordino della finanza degli enti territoriali", nell'ambito della regolamentazione dei controlli centrali per gli enti locali con situazione strutturalmente deficitaria, disponeva che la Commissione istituita ai sensi dell'art. 328 del R.D. avrebbe assunto la nuova denominazione di "Commissione centrale per gli organici degli enti locali", mantenendo, quindi, le stesse funzioni (comma 7).

Con l'art. 19 del D.Lgs. 15 settembre 1997, n. 342 "Disposizioni in materia di contabilità, di equilibrio e di dissesto finanziario degli enti locali", il comma 3 del precitato art. 45 del D.Lgs. 504/1992 veniva sostituito e il controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale degli enti dissestati e degli enti strutturalmente deficitari, veniva affidato alla

Commissione di ricerca per la finanza locale di cui all'articolo 92 del decreto legislativo n. 77 del 1995, che assumeva la nuova denominazione di "Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali".

Nello stesso comma 3 dell'art. 45 cit. era prescritta, altresì, l'abrogazione degli articoli 328 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 e del precitato comma 7 dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Con il D.P.R. 13 settembre 1999, n. 420 e successive modificazioni, in esecuzione dell'art. 45 del D.Lgs. 402/1992 e successive modificazioni, sono state regolate la composizione, le competenze e le modalità di funzionamento della predetta Commissione.

E' appena il caso di ricordare, per completare il quadro normativo di riferimento, che l'art. 45 del D.Lgs. 504/1992 e successive modificazioni è stato abrogato dall'art. 274 del D.Lgs. 267/2000, che le relative disposizioni sono state trasfuse negli articoli 242 e 243 del medesimo decreto legislativo e che il D.P.R. 420/1999 resta tuttora vigente, non essendo in contrasto con le disposizioni del precitato D.Lgs. 267/2000 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Orbene, dal complesso normativo brevemente sopradelineato si evince: in primo luogo, la formale soppressione della Commissione centrale per gli organici degli enti locali già Commissione centrale per la finanza locale (comma 3, art. 45, D.Lgs. 504/1992 e succ. mod.); in secondo luogo, l'attribuzione alla Commissione di cui all'art. 92 del D.Lgs. 77/95, ora denominata Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, dell'esercizio del controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale degli enti dissestati e degli enti strutturalmente deficitari.

A questo proposito, è appena il caso di precisare che l'attività di controllo esercitata dal prefato organo sugli enti che versano nelle condizioni di strutturale o conclamata crisi finanziaria, lungi dall'integrare un'attività equiparabile al soppresso controllo preventivo di legittimità sugli atti dei predetti enti, attiene specificamente a misure emergenziali rivolte a determinati enti locali che versano nelle condizioni sopraricordate e che vanno inserite nella più ampia attuazione dei principi relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici ed al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e relativi all'attuazione degli obblighi scaturenti dal patto di stabilità interno concernente, com'è noto, il concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione europea e comportante l'impegno di tutte le medesime amministrazioni a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare del debito e il prodotto interno lordo.

Premesse le superiori osservazioni, con riguardo all'accertamento della eventuale corrispondenza tra l'attuale Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (e le relative attribuzioni) e l'organo regionale che ci occupa (e i relativi compiti) non sembra che possa risponderci affermativamente.

Ciò, per molteplici ragioni.

Sotto il profilo soggettivo, anche considerando che la Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali sia il risultato della fusione delle due preesistenti commissioni statali in un unico organismo (Cfr. ottavo punto delle Premesse al D.P.R. 420/1999), l'organo derivante da tale fusione non può che essere considerato del tutto nuovo ancorché nello stesso risiedano

talune o parte delle competenze prima esercitate disgiuntamente dalle commissioni preesistenti (Cfr. artt. 1, 2 e 5 del D.P.R. 420/99 e successive modificazioni).

Sotto il profilo oggettivo, seppure l'esame ed approvazione della rideterminazione delle piante organiche degli enti in dissesto finanziario possa essere considerata, così come previsto dal primo comma dell'art. 8 del D.P.R. 977/1956, attribuzione derivante da leggi tuttora in vigore, tale adempimento non può essere considerato avulso dalle restanti fasi del generale procedimento di riorganizzazione e risanamento dell'ente locale in crisi finanziaria, la cui appartenenza alla competenza statale non viene messa in questione (come risulta dalle note allegate alla richiesta cui si risponde ) dalla stessa Commissione e dal Ministero dell'Interno.

Quanto all'indubbia appartenenza alla Regione della legislazione esclusiva in materia di regime, ordinamento e controllo degli enti locali (art. 14, lett. o) e art. 15 dello Statuto) è appena il caso di rammentare che l'art. 1, comma 1, lett. i) della l.r. 48/1991 e successive modificazioni ha introdotto, tra gli altri, l'art.55 della l. 142/1990 ove è disposto che "L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato...". Conseguentemente, per tale materia, il D.Lgs. 267/2000 trova applicazione anche per gli enti locali della Regione (Cfr. anche comma 01, art. 51, della l.142/90 , introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. h) della l.r. 48/1991 e successive modificazioni, come inserito dall'art. 7 della l.r. 30/2000).

Infine, non può trascurarsi un'ultima considerazione.

L'attribuzione ad un organo regionale della sola competenza relativa all'esame ed all'approvazione dei provvedimenti di rideterminazione delle piante organiche degli enti che hanno dichiarato il dissesto potrebbe tradursi, per gli enti locali siciliani, in una immotivata frammentazione del procedimento di risanamento ed in un irragionevole aggravamento del medesimo a discapito degli enti stessi.

Il controllo regionale, separato dal complessivo controllo finanziario statale, potrebbe, infatti, essere nuovamente effettuato dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali al fine di rendere il prescritto parere al Ministro dell'interno sul provvedimento relativo al piano di estinzione delle passività, sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato ecc. e tale doppio controllo potrebbe creare ostacoli al celere completamento del risanamento finanziario.

Dunque, in base a tutte le considerazioni sopraesposte, sembra allo Scrivente che la Commissione regionale per la finanza locale possa considerarsi estinta, non sussistendo più l'omologo organo statale e le relative attribuzioni ; sembra, altresì, che per i motivi sopradescritti si debba ritenere coerente con i principi di risanamento finanziario e di realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che l'intero procedimento relativo al controllo degli enti locali strutturalmente deficitari e degli enti che hanno dichiarato il dissesto finanziario sia di competenza degli organi statali.

Tuttavia, trattando il quesito materia che potrebbe dare luogo a conflitti di attribuzione tra Stato e Regione si suggerisce di investire della questione il Consiglio di Giustizia Amministrativa, organo consultivo di rilevanza costituzionale che, in quanto tale, risulta terzo rispetto ai soggetti coinvolti.

\* \* \*

Ai sensi dell'art. 15, co. 2, del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12 lo scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesto Assessorato al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre

presente parere. senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

---

**Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale**

*Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.*

*All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.*

---

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2002 Avv. Michele Arcadipane  
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**

---