

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 24 settembre 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Racale (LE), trasmessa con prot. n. 12370 del 18 agosto 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 19 agosto 2015 prot. 0002781-19/08/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.65/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 24 settembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

**FATTO**

Il Sindaco del Comune di Racale chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di procedere *“all'assunzione di personale a tempo indeterminato e parziale di due Vigili Urbani vincitori del concorso di cui alla graduatoria di merito approvata il 14 maggio 2015 utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013”*.

Considerato in

**DIRITTO**

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Racale, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*.

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Racale rientra nel perimetro della contabilità pubblica, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il quesito formulato dall'Ente richiede l'esame di due profili distinti, anche se tra loro interdipendenti:

- 1) la compatibilità dell'utilizzo del budget assunzionale del 2014 e riferito alle cessazioni del triennio 2011-2013 con quanto previsto dall'art 1, comma 424, l. 190/2014 (legge stabilità 2015);
- 2) in caso di risposta affermativa al quesito n. 1, la possibilità di destinare il citato budget all'assunzione "*a tempo indeterminato e parziale di due Vigili Urbani*".

Passando all'analisi del profilo n. 1, si osserva che l'art 1, comma 424, l. 190/2014 ha introdotto un regime particolare ed inderogabile per il biennio 2015 e 2016 finalizzato all'assunzione dei vincitori di procedure concorsuali vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della disposizione (1

gennaio 2015) ed al riassorbimento del personale delle Province dichiarato eccedentario in applicazione delle disposizioni dei commi 420 e ss. del medesimo articolo 1.

Come sottolineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, *“con l’art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale; eventuali assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni, sono colpite da nullità di diritto (“le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle” comma 424, ultimo periodo). Peraltro tale particolarità della disciplina non va intesa alla stessa stregua del carattere della specialità tipico della configurazione delle antinomie giuridiche; per queste, infatti, il fondamento derogatorio risiede in una diversa, sostanziale e strutturale esigenza di eccezione alla norma generale: nel comma 424 la finalità derogatoria concretamente riferibile alla priorità della ricollocazione, discende dalla specifica e temporanea esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario. Soddisfatta tale esigenza è la stessa norma che contempla, implicitamente, la riespansione della disciplina ordinaria: “salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario”.*

Con specifico riferimento alle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come il legislatore abbia individuato due *plafond*: uno, utilizzabile indistintamente per le assunzioni da graduatorie già approvate e per la ricollocazione delle unità soprannumerarie, l’altro, destinato esclusivamente ad essere utilizzato per la ricollocazione del personale soprannumerario. Il primo *plafond* è quello quantificato in termini percentuali di risparmio di spesa destinabile a nuove assunzioni negli esercizi 2015 e 2016 secondo le disposizioni di cui all’art. 3, comma 5 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90; il secondo corrisponde al complemento a 100 delle medesime percentuali previste per gli anni 2014 e 2015.

Alla luce di quanto sopra esposto, si è posta la questione se tra i risparmi vincolati per gli anni 2015 e 2016 rientrino anche le cessazioni cumulate alla stregua del comma 5 dell’art. 3 del d.l. n. 90/14 (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 120/2015/QMIG, Sezione controllo Marche, deliberazione n. 163/2015, Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 304/PAR/2015). La disposizione da ultimo citata prevede, infatti, che *“a decorrere dall’anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile”.*

La risposta al quesito è condizionata dal recente intervento del legislatore che, con l’art. 4 d.l. 78/2015, conv. con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n. 125, ha introdotto un nuovo periodo all’art. 3 comma 5 d.l. 90/2014 sopra citato, stabilendo che *“è altresì consentito l’utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”* (con ciò introducendo un tassello nuovo ed aggiuntivo al quadro di disciplina tracciato dal citato art 3 comma 5 d.l. 90/2014 e dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014: cfr. Sezione controllo Campania deliberazione n. 120/QMIG/2015).

E’ proprio in considerazione della novità sopra indicata, infatti, che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, ha sottolineato come il d.l. 78/2015, nel completare il quadro interpretativo già delineato dalla Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015, autorizzi i Comuni ad impiegare nel 2015 l’eventuale budget residuo del triennio 2011-2013 per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424.

Da quanto sopra consegue che *“per le cessazioni intervenute nel 2013, la capacità assunzionale del 2014, eventualmente rinviata nel 2015, non soggiace alle limitazioni introdotte dal citato comma 424, restando regolata da quanto previsto, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, dall’art. 3, comma 5, del D.L. n.*

90/2014, convertito con legge n. 114/2014, che indica le quote percentuali di turn over consentite per le assunzioni di personale a tempo indeterminato”.

Conclusivamente, la Sezione delle Autonomie ha espresso il seguente principio di diritto: “gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato non vincolate dalla disposizione del comma 424 utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall’articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”.

A completare il quadro è, inoltre, intervenuta la recente deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015 la quale ha sancito che “Il riferimento al “triennio precedente” inserito nell’art 4, comma 3, del d.l n. 78/2015, che ha integrato l’art 3, comma 5, del d.l. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni”.

In relazione al profilo n. 1) in cui si articola il quesito dell’Ente, si deve affermare, pertanto, la piena compatibilità dell’utilizzo del budget assunzionale 2014, derivante dalle cessazioni del triennio 2011-2013 con quanto disposto dall’art 1, comma 424, l. 190/2014.

Passando all’esame del profilo n. 2, con riferimento al settore specifico della polizia municipale, il legislatore ha introdotto una disciplina particolare volta ad agevolare la ricollocazione del personale appartenente ai corpi e servizi di polizia provinciale.

L’art 5 del d.l. 78/2015, conv., con modificazioni dalla l. 125/2015, infatti, ha previsto che “il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all’articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65, transita nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e procedure definite con il decreto di cui all’articolo 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190” e che “personale non individuato o non riallocato, entro il 31 ottobre 2015, ai sensi dei commi 2 e 3, è trasferito ai comuni, singoli o associati, con le modalità di cui al comma 1”.

Il transito del personale di polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale viene agevolato sia attraverso la previsione di deroghe (deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, sia pure garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell’esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio, e deroghe ai divieti di assunzioni di cui agli artt. 41, comma 2, d.l. 66/2014, 1, comma 462, lettera d), l. 228/2012, 31, comma 26, lettera d), l. 183/2011) sia attraverso la previsione di un divieto assoluto di reclutamento *aliunde*, a pena di nullità.

Il comma 6 del citato art 5 d.l. 78/2015, infatti, sancisce che “Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale”.

La disposizione, che si pone in chiaro rapporto di specialità rispetto all’art 1, comma 424, l. 190/2014 in quanto volta a disciplinare una particolare categoria di lavoratori provinciali, impone un divieto particolarmente stringente ed atto a comprendere, come già questa Sezione ha avuto modo di osservare (deliberazione n. 155/PAR/2015), qualsivoglia forma di utilizzo di nuova forza lavorativa.

L’unica deroga al divieto di assunzione predetto è contemplata dalla medesima disposizione in relazione a “personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per

*periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili"* (deroga introdotta in sede di conversione a conferma dell'insuperabilità del divieto sul piano interpretativo).

Per le ragioni sopra esposte, l'assunzione a tempo indeterminato e parziale di due Vigli Urbani (agenti di Polizia Municipale) ricade nello spettro applicativo del divieto di cui all'art 5 comma 6 d.l. 78/2015 conv. l.125/2015.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Racale (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 24 settembre 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce SCIANNAMEO