

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

Nella camera di consiglio del 2 dicembre 2015 composta da:

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

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Taranto, trasmessa con prot. n. 1198 GAB del 18 novembre 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 19 novembre 2015 prot. 0004225-19/11/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.79/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 2 dicembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Taranto chiede alla Sezione un parere in merito al completamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di una unità di Polizia Municipale.

In particolare, il Sindaco formula il seguente quesito: se *"in relazione alla normativa di riferimento (commi da 418 a 430 dell'art 1 della l. n. 190/2014), sia possibile per questo Ente completare le procedure assunzionali avviate nel 2014 per l'assunzione di unità di P.M. e arrestate alla fase di mobilità volontaria conclusa senza esito, procedendo ad indire il prelativo concorso pubblico senza dover attendere l'iter previsto dalla citata normativa e dai successivi decreti attuativi"*.

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 Taranto, 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 Taranto rientra nel perimetro della contabilità pubblica, in quanto volto all'interpretazione di norme dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale.

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, l'Ente chiede se sia possibile completare la procedura, avviata del 2014, per l'assunzione di una unità di polizia municipale alla luce della disciplina introdotta dalla l. 190/2014 commi da 418 a 430 (legge di stabilità 2015).

La legge da ultimo citata prevede un articolato percorso volto al graduale riassorbimento del personale in servizio presso province e città metropolitane, in conseguenza della riduzione delle funzioni operata dalla legge di riordino 7 aprile 2014, n. 56 e della parallela imposizione di diminuzione proporzionale degli organici di personale (e della relativa spesa). Nell'ambito del citato quadro normativo, assume una posizione di primo piano, per quello che qui interessa, il comma 424 dell'art. 1 della richiamata legge di stabilità

La disposizione prevede che, per il biennio 2015 e 2016, le regioni e gli enti locali "destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di

entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”.

Con esclusivo riferimento alla ricollocazione del personale soprannumerario viene, inoltre, previsto che *“le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.*

L'inderogabilità della regolamentazione viene garantita attraverso l'espressa comminatoria della nullità delle assunzioni effettuate in violazione di quanto sancito dal comma in esame, sicché l'eventuale contratto stipulato *contra legem* è *ab origine* invalido ed inefficace (con eventuali conseguenti responsabilità in capo a chi ha disposto l'assunzione illegittima).

Il perimetro applicativo della disciplina è stato tracciato, a contorni netti, da plurimi interventi della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n.19/SEZAUT/2015/QMIG, 26/SEZAUT/2015/QMIG da ultimo si richiama anche la deliberazione n. 28/SEZAUT/QMIG) e delle Sezioni regionali di controllo (cfr., tra le molte, Sezione controllo Puglia deliberazioni n. 204/PAR/2015 e n. 198/PAR/2015 Sezione Lombardia deliberazioni n. 390/PAR/2015, 349/PAR/2015, 356/PAR/2015, 326/PAR/2015 e Sezione controllo Umbria deliberazione n. 140/PAR/2015).

Nel richiamare gli approdi interpretativi della giurisprudenza sopra citata, si osserva che l'assunzione del personale di polizia municipale, cui espressamente si riferisce la richiesta di parere, trova la propria base positiva di riferimento non tanto nella l. 190/2014, quanto nel d.l. 78/2015 conv. dalla l. 125/2015 che, all'art 5, disciplinando il passaggio del personale di polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale, dispone 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”.*

La disposizione da ultimo citata prevede una disciplina peculiare, per certi versi più restrittiva rispetto a quella contenuta nella legge di stabilità, volta ad agevolare al massimo il riassorbimento di quello speciale settore di personale che è la polizia provinciale, anticipando il transito effettivo anche con la previsione di forme di avvalimento tra l'ente originario di appartenenza e l'ente locale destinatario.

Il transito del personale di polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale viene agevolato sia attraverso la previsione di deroghe (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 l'espressa statuizione 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”.*

Questa Sezione ha già avuto modo di osservare (deliberazione n. 204/PAR/2015) che la disciplina in esame non solo si pone in chiaro rapporto di specialità con l'art 1, comma 424, l. 190/2014, in

quanto afferente ad una particolare categoria di lavoratori provinciali, ma impone anche un divieto particolarmente stringente ed atto a comprendere 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).

Si verifica, in sostanza, una contrazione ulteriore rispetto a quella dettata dalla legge di stabilità del 2015, laddove, con riferimento alle funzioni di polizia locale, viene imposto un divieto assoluto di reclutamento fino al completo riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, a prescindere dal riferimento al budget di spesa 2015-2016. (Sezione Puglia deliberazione n. 201/PAR/2014).

Nel solco di tale linea interpretativa si inserisce una recente deliberazione della Sezione controllo Lombardia (n. 416/PAR/2015 del 10.11.2015) secondo cui *“l'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 non fa riferimento a contingenti assunzionali, né derivanti dalle cessazioni degli esercizi 2014 e 2015 (da destinare, come noto, all'assunzione di soli vincitori di concorso o al personale degli enti di area vasta, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2015/QMIG), né dal precedente triennio 2011-2013 (utilizzabili anche per effettuare liberamente assunzioni dall'esterno, cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 278 e 349/2015/PAR), ma permette/impone ai comuni (a prescindere dalla presenza di capacità assunzionali) di assumere il personale di polizia provinciale (con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento).*

Per le ragioni sopra esposte, l'eventuale assunzione a tempo indeterminato, da parte di un comune, di agenti di polizia municipale ricade nello spettro applicativo del divieto di cui all'art 5, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, e nella conseguente sanzione della nullità.”

In ultimo, l'interpretazione sopra richiamata appare confermata, sia pure incidentalmente, dalla Sezione delle Autonomie che, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, pronunciandosi sull'interpretazione dell'art. 4 co 3 d.l. 78/2015, ha sottolineato come, con riferimento alla *“fattispecie specifica ora disciplinata dal combinato disposto di cui all'art. 5 del d.l. n. 78/2015, come modificato dalla legge di conversione n. 125/2015, e all' art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015)”*, non è consentito *“all'ente locale (salvo che per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all'art. 5, comma 6 del D.L. n. 78/2015) di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012 - 2014”*.

La Sezione non vede ragioni per discostarsi dall'orientamento sopra richiamato.

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 Taranto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 2 dicembre 2015.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Carmelina Adesso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 2/12/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo