

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 Racale (LE), trasmessa con prot. n. 17178 del 19 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. 0004230-19/11/2015-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 Racale chiede alla Sezione un parere sulla corretta interpretazione dell'art 5 co. 6 d.l. 19 giugno 2015, n. 78 conv. dalla legge 6 agosto 2015 n. 125, nella parte in cui sottrae alla sanzione di nullità *"le assunzioni di 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"*.

In particolare, il Sindaco chiede se la disposizione in esame introduca una mera sanatoria per le assunzioni a tempo determinato effettuate prima dell'entrata in vigore della legge di conversione, oppure se sia tuttora consentito agli enti locali di avvalersi di tale tipologia contrattuale per esigenze stagionali di Polizia Municipale per un periodo massimo di cinque mesi nell'anno solare.

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 di disposizioni dettate in materia di contenimento e 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 formula un quesito afferente alla corretta interpretazione dell'art 5 co 6 d.l. 78/2015 nella parte in cui sottrae alla sanzione della nullità le assunzioni a tempo determinato di personale di Polizia Municipale, effettuate per soddisfare esigenze di carattere stagionale per un periodo non superiore a cinque mesi nell'anno solare e non prorogabile.

L'articolo in esame introduce una disciplina peculiare, per certi versi più restrittiva di quella prevista dall'art 1, comma 424, l. 190/2014 (legge di stabilità 2015), per favorire il riassorbimento di quel particolare settore di personale provinciale che è costituito dalla Polizia Provinciale.

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. In altri termini *"l'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2015 introduce una differente disciplina di favore per il transito del (solo) personale di polizia provinciale nei (soli) enti locali, prevedendo che possa avvenire (nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale) in deroga sia alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese per il personale (aventi fonte nell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006) che, soprattutto, a quelle sulle assunzioni (aventi fonte nell'art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e successive modifiche e integrazioni)."* (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 416/PAR/2015).

Questa Sezione ha già avuto modo di occuparsi dei nodi interpretativi posti dall'art 5 d.l. 78/2015 con deliberazioni n. 201/2015/PAR e n. 204/2015/PAR, a cui si rinvia per gli aspetti non espressamente esaminati.

Il dubbio ermeneutico avanzato dal Comune istante deriva dalla formulazione letterale della disposizione che fa salve le assunzioni di tipo stagionale ed a carattere temporalmente circoscritto (cinque mesi improrogabili), effettuate *"dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione"*.

Tale previsione è stata introdotta in sede di conversione dalla l. 125/2015 per superare il carattere assoluto del divieto di assunzione previsto dal periodo precedente ed in considerazione del fatto che nel settore in esame è frequente l'esigenza di stagionalità, rispetto alla quale il ricorso al tempo indeterminato costituisce mezzo chiaramente sproporzionato. Proprio per soddisfare le suddette necessità, la legge di conversione ha sottratto al divieto le assunzioni a tempo determinato, effettuate, alle condizioni ivi previste, *"dopo l'entrata in vigore del presente decreto"*. Il carattere additivo dell'emendamento, e, quindi, la sua fisiologica operatività *ex nunc*, ha indotto, inoltre, il legislatore a sancirne espressamente la retroattività a far dall'entrata in vigore del decreto legge convertito *"anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione"*.

La *ratio* della previsione da ultimo richiamata, pertanto, è quella di evitare che rimanessero prive di "copertura" legale ed esposte alla sanzione di nullità le assunzioni effettuate nelle more della conversione, circostanza, quest'ultima, che avrebbe determinato la potenziale incostituzionalità della disciplina per violazione dell'art. 3 Cost.

L'espressa sanatoria dei contratti conclusi prima della legge di conversione risponde a siffatte finalità, ma non è atta a circoscrivere la validità alle sole assunzioni poste in essere nello stretto arco temporale tra l'entrata in vigore del decreto e l'entrata in vigore della legge di conversione.

L'interpretazione proposta, oltre ad essere maggiormente rispondente al dato letterale, è la più conforme, come già osservato, al parametro costituzionale di ragionevolezza, poiché, diversamente opinando, verrebbero trattate in maniera irragionevolmente diversa situazioni sostanzialmente identiche.

La soluzione sopra indicata è stata di recente accolta dalla Sezione controllo Toscana (Del. n. 524/2015/PAR), la quale ha osservato come *“L’interpretazione letterale della norma induce a considerare l’inciso “anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione” come indicativo dell’intenzione del legislatore di introdurre un regime derogatorio di carattere generale, valevole perfino nelle ipotesi in cui l’assunzione stagionale sia avvenuta in un periodo antecedente all’introduzione della deroga stessa ad opera della legge di conversione. In questo senso, la concessiva “anche se” non esaurisce, ma anzi amplia le ipotesi di applicazione della deroga, dirimendo a monte le possibili questioni di diritto intertemporale inerenti i rapporti lavorativi a tempo determinato in corso al momento dell’emanazione della norma.”*.

A sostegno di tale interpretazione, la Sezione richiama la relazione tecnica del Senato sul d.l. n. 78/2015, che, nel prevedere che la sanzione della nullità *“potrebbe indurre i comuni a reclutare personale permanente anche se il loro specifico fabbisogno è solamente temporaneo (ad es. per i comuni turistici che facevano ricorso a contratti stagionali) oppure a rinunciare al servizio proprio alla luce del differente fabbisogno*, lascia presumere, a contrario, che la *ratio* della deroga poi introdotta in sede di conversione sia proprio quella di consentire, a regime, assunzioni limitate nel tempo per esigenze solo stagionali.

La citata Sezione richiama, infine, la delibera della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2015/QMIG la quale, pronunciandosi sull’interpretazione dell’art. 4 co 3 d.l. 78/2015, ha affermato che, per il combinato disposto dell’art. 5 del d.l. n. 78/2015 e dell’art. 1, comma 424 della legge 190/2014, non è consentito all’ente locale procedere all’assunzione di personale di Polizia Municipale mediante scorrimento di graduatoria, *“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”*, confermando, sia pure incidentalmente, la natura generale della deroga al vigente regime limitativo delle assunzioni di personale del corpo di polizia locale.

Il percorso interpretativo sopra delineato, pertanto, conduce ad affermare il carattere generale, e non di mera sanatoria temporalmente circoscritta, della previsione.

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 2 dicembre 2015.

Il Relatore
F.to Carmelina Adesso

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 2/12/2015

Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo