



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 1° luglio 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota, prot. n. 2124 del 20 maggio 2016, con la quale il sindaco del comune di Dumenza (VA) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Dumenza, mediante nota n. 2124 del 20 maggio 2016, ha chiesto alla Sezione un parere avente ad oggetto la legittimità del reclutamento di personale da assegnare al servizio di polizia locale, alla luce della normativa vigente e delle norme sulla prioritaria ricollocazione del personale di area vasta, di cui al comma 424 dell'art. 1 l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

Il sindaco precisa che per ciò che attiene all'area vigilanza urbana in pianta organica è presente un'unica risorsa *part-time*, gestita in funzione associata con la Unione dei Comuni Lombarda Prealpi di recente istituzione.

Al fine di garantire un servizio adeguato sull'intero territorio comunale ed unionale si è proceduto alla assunzione di una risorsa aggiuntiva ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 311/2004 nell'area vigilanza urbana.

Tuttavia, in considerazione della morfologia del territorio e della sua ampiezza che rende necessario avvalersi di almeno due agenti per assicurare standard minimi del servizio, la Giunta si interroga sulla legittimità della prosecuzione del rapporto con lo stesso agente o con altro agente anche oltre il periodo di 5 mesi nell'anno solare.

Dalla lettura dell'art 5 comma 6 del d.l. 19 giugno 2015, n.78 emerge l'impossibilità per l'Ente locale di procedere ad assunzioni di personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale ad eccezione di assunzioni stagionali e comunque non eccedenti i cinque mesi. La *ratio* risiede naturalmente nella precedenza che deve essere assegnata per la ricollocazione del personale provinciale in esubero.

Nel bilancio del Comune di Dumenza ed in quello dell'Unione non esistono i margini per procedere ad un'assunzione a tempo indeterminato e *full-time* nell'area vigilanza urbana, né detta assunzione è stata programmata per il triennio 2016/2018 in quanto i pochi margini disponibili sono stati investiti in sede di programmazione del fabbisogno in altri servizi/funzioni.

Ciò premesso il sindaco di Dumenza pone i seguenti quesiti:

- a) *se il limite di cui all'art 5 comma 6 del d.l. 19 giugno 2015, n.78 deve intendersi esteso a qualsivoglia forma di approvvigionamento del personale di polizia municipale e polizia amministrativa locale e quindi anche all'istituto di cui all'art. 1 comma 557 della legge 311/2004;*
- b) *se ed in che termini le limitazioni che discendono dal combinato disposto dell'art. 1 commi 424 e 425 della legge 190/2015 e dell'art 5 comma 6 del d.l. 19 giugno 2015, n.78 incidono sulla facoltà degli enti locali di avvalersi dell'art. 1 comma 557 della legge 311/2004 in relazione alla funzione polizia municipale e polizia amministrativa locale;*
- c) *se il ricorso all'istituto di un unico rapporto instaurato ex art. 1 comma 557 della legge 311/2004 nella funzione polizia municipale e polizia amministrativa locale possa eccedere i cinque mesi nel corso dell'anno solare qualora diventi lo strumento per assicurare standard minimi di servizio sull'intero territorio dell'Ente e nel contempo garantisca compatibilità con gli strumenti di programmazione finanziaria laddove l'assunzione di una risorsa a tempo pieno di una unità di personale nell'area non è stata prevista in sede di programmazione del fabbisogno del personale e non sarebbe comunque compatibile con gli strumenti di bilancio;*
- d) *se sussiste la possibilità di avvalersi di protocolli di intesa o altre forme di convenzionamento per la funzione polizia municipale e polizia amministrativa locale per un periodo eccedente i 5 mesi nell'anno solare anche nelle more del completamento della procedura di assorbimento del personale di polizia provinciale o se detti strumenti debbono intendersi elusivi del vincolo di cui al combinato disposto degli art 1 commi 424 e 425 della legge 190/2015 e art. 5 comma 6 del d.l. 19 giugno 2015 n.78.*

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con specifico riferimento all'oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la richiesta di parere attiene l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che, in materia, lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie.

In questo senso la decisione in ordine al reclutamento o meno del personale descritto nel quesito attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Il primo quesito proposto dal sindaco mira a chiarire se la disposizione prevista dall'art. 5 comma 6 del d.l. 19 giugno 2015 n.78 deve intendersi estesa all'istituto di cui all'art. 1 comma 557 della legge 311/2004 (*"i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*).

L'art. 5 del d.l. 78/2015, convertito dalla legge 125/2015 prevede per i comuni il divieto di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, a pena di nullità delle relative assunzioni, se prima non è completato il processo di assorbimento del personale di provenienza provinciale.

In sede di conversione in legge è stata introdotta l'eccezione (mancante nel testo originario del decreto legge), a favore delle assunzioni di personale con funzione di polizia locale, con contratto a tempo determinato e per esigenze di carattere strettamente stagionale, sempreché il contratto non abbia durata superiore a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili.

Si ritiene che la disposizione contenuta all'art, 1, comma 557, della legge n. 311/2004 in tema di utilizzazione reciproca di personale tra Comuni limitrofi continui ad essere applicabile, a condizione che il personale assunto sia stagionale, a tempo determinato e con contratto di durata non superiore a cinque mesi, non prorogabili nell'anno solare (cfr. deliberazioni, Sezione regionale di controllo per il Lazio 43/2016/PAR e Sezione regionale di controllo per la Lombardia 131/2016/PAR).

Per quanto riguarda i quesiti b) e c) inerenti alla corretta interpretazione ed ai limiti dell'art. 5 d.l. 78 del 19 giugno 2015 in relazione con quanto disposto dall'art. 1 commi 421 ss. della Legge 190/2014, la Sezione non può che richiamare i citati precedenti consultivi dai quali non sussistono motivi per discostarsene.

L'assunzione del personale di polizia municipale 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 (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 qualsivoglia forma di utilizzo di nuova forza lavorativa (deliberazione, Sezione regionale di controllo per la Puglia 231/2015/PAR).

Riguardo alla portata della deroga di cui all'art. 5 comma 6 del d.l. 78/2015, convertito in legge 125/2015 (*"sono fatte salve le assunzioni del 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"), la clausola di garanzia della non prorogabilità dei cinque mesi del lavoro stagionale si deve intendere come clausola volta ad evitare forme di aggiramento della disposizione, tali da mascherare un impegno lavorativo di durata superiore con contratti di lavoro stagionale ripetuti nell'anno (deliberazione, Sezione regionale di controllo per il Lazio 43/2016/PAR).

In merito al quesito indicato al punto d) inerente la possibilità di avvalersi di protocolli di intesa o convenzionamenti per la funzione di polizia municipale, il Collegio ritiene che il divieto di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale (art. 5 comma 6 d.l. 78/2015) comporti il blocco non solo per l'assunzione di personale in mobilità in entrata, ma anche per l'utilizzo di personale in comando, nonché il divieto di ricorso a convenzioni o protocolli d'intesa per la gestione associata di servizi e funzioni che si pongano in contrasto sostanziale con il divieto di reclutamento. L'unica deroga ammessa è quella espressamente prevista dalla citata norma, ovvero le assunzioni stagionali di vigili urbani per una durata non superiore a 5 mesi, non prorogabile né rinnovabile (deliberazione, Sezione regionale di controllo per la Puglia 201/2015/PAR).

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 05/07/2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)