

Corte dei conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Del/Par n.174 /2012

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 15 maggio 2012

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 918 del 03.04.2012, con la quale il Presidente pro-tempore della Provincia di Salerno (Sa) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 14/2012 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossella BOCCI; ,

FATTO

Con la nota sopra indicata, il Presidente pro-tempore della Provincia di Salerno (Sa) ha sottoposto a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7 della Legge 5 giugno 2003 n. 131 in relazione all'interpretazione dell'art. 76 comma 7 del DL 112/2008, come modificato dall'art. 14, comma 9 del DL 78/2010 *"circa la possibilità di ricomprendere tra le funzioni fondamentali per le Province quelle di Polizia locale svolte dalla Polizia provinciale- come espressamente previsto per i Comuni dall'art. 21 comma 3 L. 42/2009- per l'applicazione in deroga introdotta dall'art. 1, comma 116 della legge 12 dicembre 2010 n. 220 che ha modificato il comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008 n.112 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n.133"*.

A corredo della richiesta il Presidente interpellante precisava a proposito dell'art. 21, comma 3 della L. 42/2009, richiamato dall'art. 76, comma 7 del DL 112/08 e successive modificazioni, che qualifica le funzioni di polizia locale tra quelle fondamentali con esclusivo riferimento ai comuni, *"che: il corpo di Polizia provinciale svolge sul territorio provinciale funzioni di polizia locale, amministrativa, funzioni di controllo e rilevamento nell'ambito di attività in materia ambientale, faunistica, ittico-venatoria e funzioni di polizia stradale; l'ordinamento della polizia provinciale discende dalla medesima legge quadro 7 marzo 1985 n. 65 recante anche disciplina per la polizia municipale; stante l'identità di funzioni e di ordinamento tra polizia municipale e polizia provinciale, le funzioni di Polizia locale ritenute fondamentali per i Comuni risultano assimilabili a quelle svolte dalla Polizia Provinciale per le Province, così ampliando la deroga introdotta dall'art. 1, comma 116 della legge 12 dicembre 2010 n. 220 anche alle assunzioni relative al corpo di Polizia Provinciale"*.

DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dalla Provincia di Salerno rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'articolo 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. In relazione allo specifico quesito formulato dal Presidente della Provincia di Salerno, occorre preliminarmente esaminare i requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1. In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Presidente, quale organo di vertice della Provincia, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. Per quanto riguarda l'ammissibilità della materia, sottoposta all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende necessario verificare se la stessa attenga alla "*materia della contabilità pubblica*", se sussistano i requisiti di generalità e astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La Sezione ritiene che così come delimitato dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n.5/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni Riunite con la pronuncia n.54/CONTR/10, la questione sollevata dalla Provincia di Salerno può considerarsi pienamente rientrante nell'ambito della "*materia della contabilità pubblica*" giacchè il quesito concerne norme che costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e in specie norme di contenimento della spesa di personale. La questione oggetto del parere in esame è, altresì, connotata in termini generali, non afferisce a specifiche concrete attività gestionali e non risulta interferire con le funzioni giurisdizionali.

Si ritiene, pertanto, ammissibile la richiesta di parere in esame e può essere esaminata nel merito nei limiti posti dalla natura stessa della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti che non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività.

3. Nel merito occorre preliminarmente sottolineare che la disposizione dell'art. 76, comma 7 del DL n.112/2008, convertito con Legge n. 133/2008, è stata oggetto di innumerevoli e successive modifiche da parte del legislatore. La disposizione in esame è stata dapprima sostituita dall'art.14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 con la seguente: "*E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.*"

La medesima previsione è stata successivamente integrata dall'art. 1, comma 118 della legge 220/2010 (legge di stabilità per il 2011) che ha aggiunto il seguente periodo: "*Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del*

patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42."

In tale contesto interpretativo, stante il contrasto tra le diverse interpretazioni intervenute negli ultimi mesi sull'argomento (Corte dei Conti, Sezione regionale Campania Del. 246/2011; Sezione Lombardia, Del. N. 167/2011; SS.RR. Del. N. 46/CONTR/2011), è intervenuta la legge di stabilità per il 2012 (L. 12 novembre 2011 n. 183), la quale all'art. 4, comma 103, lett. a), ha modificato l'art. 76, comma 7 del D.L. citato, disponendo: *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*, imponendo il suddetto limite del 20 per cento alle sole assunzioni *" a tempo indeterminato"*. L'art. 20, comma 9 del D.L. n. 98/2011, convertito in legge n.111/2011, ha aggiunto al comma 7, dell'art. 7 del D.L. n. 112/2008, dopo il primo periodo i seguenti: *"Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al comma precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari"*. Successivamente il legislatore è intervenuto con l'art. 28, comma 11 quater del D.L. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, che ha così disposto: *"All'art.76, comma 7, primo periodo, del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 e successive modificazioni, le parole 40% sono sostituite dalle seguenti "50 per cento"*.

Infine la disposizione di cui all'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008, per effetto dell'ulteriore modifica recata dall'art 4 ter, comma 10 della Legge n. 44/2012 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento"* (G.U. 28/04/2012 n.99) è la seguente: *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facolta' assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale e' calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di*

personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale.

4. La soluzione del quesito proposto relativo "alla possibilità di ricomprendere tra le funzioni fondamentali per le per le Province quelle di Polizia locale svolte dalla Polizia provinciale- come espressamente previsto per i Comuni dall'art. 21 comma 3 della L. 42/2009-per l'applicazione della deroga, per gli enti sottoposti al patto, al limite delle assunzioni ammesse in relazione alle cessazioni dell'anno precedente (turn-over) introdotta dall' art.1, comma 116 della legge 12 dicembre 2010 n. 220" richiede di interpretare correttamente il significato della norma in esame introdotta nella sua prima formulazione dal D.L. n. 112/2008 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", secondo il fondamentale canone di ermeneutica sancito dall'art.12 delle preleggi al Codice Civile che impone innanzitutto e principalmente l'interpretazione letterale di una norma di legge unitamente al criterio logico, che funge da criterio comprimario e funzionale al fine di individuare la precisa intenzione del legislatore.

Non c'è dubbio che l'inequivocabile significato della disposizione in esame, stanti gli innumerevoli interventi normativi di modifica, sia stato sufficientemente palesato dal legislatore; il Collegio ritiene, pertanto, che non siano consentite deroghe implicite né interpretazioni estensive alla normativa vigente in esame evitando così di ampliare, a favore della polizia provinciale, la portata della deroga normativamente e nominativamente prevista per la polizia locale dal citato art. 76, comma 7, ultimo periodo che rinvia all'art.21, comma 3, lettera b) della L.42/2009.

Tale soluzione discende principalmente dalla considerazione che il comma 7 succitato rinvia, nel circoscrivere la portata della deroga alla regola del divieto assunzionale, alla legge 42/2009, art. 21, comma 3, lettera b) "*funzioni di polizia locale*", norma che ha come destinatari solo i comuni; le province sono oggetto di previsione nel successivo comma 4 dell'art. 21 della suddetta legge. Corrobora tale interpretazione, altresì, la considerazione della *ratio* del comma 7 dell'art. 76 e successive modificazioni qui in esame, costituita dal chiaro obiettivo di ridurre la spesa di personale per gli enti locali, chiamati a osservare le severe regole di bilancio loro imposte, al fine di contenere la spesa ed il disavanzo pubblico, per effetto delle complessive manovre di finanza pubblica. Gli obiettivi di finanza pubblica costituiscono, infatti, la principale chiave di lettura della norma in esame e delle sue innumerevoli modifiche, avvicendate nel tempo, ma pur sempre ispirate a contemperare le esigenze di funzionamento degli enti locali con l'obiettivo prioritario della riduzione della spesa di personale.

Non infirma il suddetto ragionamento la considerazione, avanzata dalla Provincia col quesito in esame, relativa alla comune origine della polizia provinciale con la legge quadro 7 marzo 1986 n. 65 "*legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale*", trattandosi di disciplina relativa all'assetto organizzativo della polizia locale e dei rapporti con l'attività dei corpi di polizia giudiziaria, stradale e di pubblica sicurezza che opera su un piano estraneo e diverso dai limiti per gli enti locali nella scelta organizzativa più idonea alla gestione dei servizi e alle attività connesse alle attività istituzionali posti dalla disciplina legislativa cogente che ha regolamentato, progressivamente e per ambiti limitati, discrezionalmente selezionati, i vincoli in materia di personale, collegandosi di volta in volta a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario.

Non c'è pertanto alcun dubbio che il legislatore in relazione agli enti locali per i quali l'incidenza delle spese del personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti, introducendo in deroga al limite del 20 per cento (ora del 40% ai sensi dell'art. 4 ter, comma 10 della legge n. 44/2012 di conversione, con modificazioni, del D.L. 16/2012) e comunque nel rispetto del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni a tempo indeterminato per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b) della Legge 5 maggio 2009, n.42, si rivolga esclusivamente ed espressamente alle funzioni di polizia locale dei Comuni.

In considerazione del suesposto quadro normativo, oltre che dell'interpretazione letterale e sistematica, il Collegio non ritiene di discostarsi da un'interpretazione restrittiva del comma 7, art 76 del DL 112/2008 e ss.mm (cfr. Corte dei Conti Controllo Campania Parere n. 13/2012).

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania - in relazione alla richiesta formulata dal Presidente della Provincia di Salerno.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 15/05/2012

IL RELATORE

f.to Ref. Rossella BOCCI

IL PRESIDENTE

f.to Pres. di Sezione Vittorio LOMAZZI

Depositato in segreteria in data 15 maggio 2012

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi