

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2012, composta dai magistrati

Michele Grasso - Presidente f.f.

Luca Fazio - Primo - Referendario

Stefania Petrucci - Primo Referendario

Marco Di Marco - Referendario relatore

ha assunto la seguente

Deliberazione n. 07/PAR/2012

Sulla richiesta di parere prot. n. 25908 del 14/11/2011 formulata dal Sindaco del comune di Giovinazzo pervenuta in data 18/11/2011, prot. n. 3340.

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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;

Vista l'ordinanza n. 61/2011 del 21 dicembre 2011 con cui il Presidente ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marco Di Marco.

Premesso in

FATTO

Con la nota in epigrafe indicata il sindaco del comune di Giovinazzo chiede la corretta interpretazione dell'art. 76, comma 7 ultimo periodo del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, modificato dall'art. 14, comma 9 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122.

La norma di cui si chiede l'interpretazione è stata aggiunta alla precedente formulazione dall'art.1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) ai sensi del quale <<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'art. 21, comma 3, lettera b), della Legge 5 maggio 2009, n. 42>> (ossia le funzioni di polizia locale).

Premesso quanto sopra l'Ente chiede:

- a) se il concetto di turn-over debba essere inteso nel senso che per effettuare assunzioni nel settore della polizia locale si possa far riferimento all'ammontare della spesa del personale cessato dal servizio riferita alla globalità dei dipendenti dell'ente oppure ai soli dipendenti della polizia locale;
- b) se le assunzioni per turn-over possano essere effettuate sia per il servizio di polizia municipale che per quello di polizia amministrativa;
- c) se le assunzioni per turn-over riguardino anche il personale amministrativo che presta servizio presso la polizia locale (sia municipale che amministrativa).

Ritenuto in

DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

2. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal sindaco del Comune e quindi dall'organo che ai sensi dell'art. 50 del TUEL ha la rappresentanza legale dell'ente ed è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali - organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione dalla L. R. n. 29 del 26 ottobre 2006 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo – non osta alla predetta ammissibilità.

3. Anche sotto il profilo oggettivo il quesito è ammissibile in quanto inerente alla materia della “contabilità pubblica” così come enucleata dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo in base alla quale sono ammissibili i pareri che prospettano questioni finalizzate all'individuazione dei limiti e dei divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

La richiesta di parere sottoposta all'esame del Collegio concerne, infatti, l'esatta portata applicativa di una norma di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa per personale delle pubbliche amministrazioni.

4. Nel merito il Comune di Giovinazzo pone tre quesiti relativi all'interpretazione dell'art. 76, comma 7, ultimo periodo del D.L. 112/2008.

La disposizione si inserisce nel quadro della legislazione vincolistica in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato negli Enti Locali.

L'attuale formulazione dell'art. 76 del D.L. 112/08 è la seguente: *<<E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% 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. 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 precedente 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 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, lett. b), della legge 5 maggio 2009, n. 42".

In relazione al primo quesito l'Ente chiede se per effettuare assunzioni nel settore della polizia locale, ai fini della determinazione dell'ammontare della spesa del personale cessato, debba tenersi conto di tutte le cessazioni dal servizio ovvero delle sole cessazioni riferibili alla suddetta Area.

Sul punto il Collegio ritiene di non doversi discostare da quanto già affermato da questa Sezione regionale di Controllo con deliberazione n. 125/PAR/2011 del 21.12.2011 che ha riconosciuto la necessità della corrispondenza tra le mansioni già svolte dal personale cessato e le mansioni a cui dovrà essere adibito il personale da assumere.

Tale principio si basa sulla stretta interpretazione – in quanto norma di carattere eccezionale - dell'espressione utilizzata dal legislatore ("*assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali*") che rende palese la volontà di collegare le nuove assunzioni alla necessità di continuare ad esercitare funzioni amministrative ritenute di particolare rilevanza (funzioni polizia locale) che potrebbero essere compromesse dalla riduzione del personale dipendente adibito al loro svolgimento.

Pertanto, mentre con riferimento allo svolgimento delle funzioni amministrative diverse da quelle previste dall'art. 21, comma 3 lett. b) della L. 42/09 vale la regola generale che consente la sostituzione del personale cessato nel limite stringente del 20 per cento della spesa già sostenuta, il *favor* dell'ordinamento per l'esercizio delle funzioni di polizia locale assicura che nell'ambito di quest'ultima area di competenza l'Ente possa procedere all'integrale copertura del turn-over.

Tale interpretazione consente, peraltro, di ostacolare pratiche elusive della disciplina vincolistica consistenti nell'uso distorto della deroga prevista per l'esercizio delle funzioni di polizia locale.

5. Con il secondo quesito il Comune di Giovinazzo chiede se le assunzioni per turn-over possano essere effettuate sia per il servizio di polizia municipale che per quello di polizia amministrativa.

L'art. 76, comma 7 del D.L. 112/08 consente di effettuare il turn-over in deroga al limite del 20 per cento per consentire <<l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lett. b) della Legge 5

maggio 2009, n. 42>>. Il rinvio a quest'ultima norma concerne le <<funzioni di polizia locale>>.

Per la soluzione del quesito è dunque necessario delimitare correttamente la nozione di <<funzioni di polizia locale>>.

L'art. 21, comma 3 della L. 42/09 elenca (provvisoriamente, nelle more della completa attuazione del federalismo fiscale) le funzioni fondamentali svolte dai comuni di cui deve essere assicurato l'integrale finanziamento sulla base dei costi standard. Tali funzioni sono individuate nelle: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

Ai sensi del comma 2 del medesimo art. 21 le predette funzioni sono individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa sulla base dell'articolazione in funzioni e servizi prevista dal D.P.R. 194/96 recante l'approvazione dei modelli di bilancio.

Al riguardo il D.P.R. 194/96 prevede che la funzione "04. Funzioni di polizia locale" di cui alla lettera b) dell'art. 21 della Legge 42/09 sia articolata nei seguenti Servizi:

04.01 – Polizia municipale;

04.02 – Polizia commerciale;

04.03 – Polizia amministrativa.

Il Servizio di polizia amministrativa risulta dunque ricompreso nella più generale "Funzione di Polizia Locale".

Sotto altro profilo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 218 del 25 febbraio 1988) ha precisato che le funzioni di polizia amministrativa attengono alle funzioni di prevenzione e repressione dirette ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza propria o delegata dell'ente locale: si tratta quindi di funzioni direttamente riconducibili alla nozione di polizia locale. Infatti, la polizia amministrativa si svolge in tutti gli ambiti d'intervento dell'ente locale distinguendosi a seconda del settore di riferimento in polizia sanitaria, polizia veterinaria, polizia mortuaria, polizia stradale, polizia urbana, polizia rurale, polizia forestale, polizia edilizia, polizia annonaria, polizia marittima etc. Rimangono, invece, escluse dalla nozione di polizia locale quelle funzioni che, coinvolgendo beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, sono riconducibili ad un ambito di attività riservata alla competenza dello Stato.

Ai sensi della Legge 7 marzo 1986, n. 65 "Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale" i Comuni svolgono le funzioni di polizia locale per mezzo di un Servizio di Polizia Municipale appositamente organizzato (art. 1).

Dalla ricostruzione effettuata deriva che le funzioni di polizia locale, svolte per mezzo del servizio di Polizia Municipale, ricomprendono anche le funzioni di polizia amministrativa.

Il Collegio ritiene, pertanto, che la deroga al limite del 20 per cento per la copertura del turn-over prevista dall'art. 76, comma 7 ultimo periodo del D.L. 112/08 per le funzioni di polizia locale possa essere utilizzata per assicurare l'esercizio delle funzioni di polizia municipale e di polizia amministrativa.

6. Con il terzo quesito il Comune di Giovinazzo chiede se la possibilità di effettuare l'integrale copertura del turn-over al fine di consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali di polizia locale riguardi anche il personale amministrativo.

Come già evidenziato al punto sub 4. l'art. 76, comma 7 del D.L. 112/08 ha posto rigorosi obiettivi di contenimento della spesa di personale attraverso l'introduzione del rapporto del 20 per cento per la copertura del turn-over prevedendo, al tempo stesso, un'importante deroga in relazione all'esercizio delle funzioni di polizia locale. La *ratio* di tale deroga risiede nel favor del legislatore verso lo svolgimento delle funzioni di polizia.

Considerato che ai sensi della L. 65/86 le funzioni di polizia locale sono esercitate dai Comuni per mezzo del Servizio (o del Corpo) di Polizia Municipale, appare chiara la volontà del legislatore di limitare la deroga in esame ai soli addetti al predetto Servizio.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del comune di Giovinazzo.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 13 gennaio 2012.

Il Relatore
f.to Marco Di Marco

Il Presidente f.f.
f.to Michele Grasso

Depositata in Segreteria il 16/01/2012
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo