

LOGO DELLA REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

PARERE N. 222 /2013

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 13 giugno 2013

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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 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;

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;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

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 deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013";

Visto il decreto presidenziale n° 4 del 23 maggio 2013 in ordine alle modalità di attribuzione delle richieste di parere ai magistrati istruttori;

Vista la nota prot. n° 5455 in data 15 maggio 2013, a firma del Sindaco del Comune di Lacco Ameno (NA), acquisita al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 20 maggio 2013, con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista la nota del 20 maggio 2013 con la quale è stata assegnata la richiesta di parere al relatore;

Vista l'ordinanza presidenziale n°16/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Innocenza Zaffina,

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Lacco Ameno (NA) ha sollecitato un parere in ordine alla possibilità di *"procedere all'assunzione di vigili stagionali visto che nei mesi estivi, per il notevole afflusso di visitatori, il corpo di vigilanza comunale composto da pochi operatori, necessita di un potenziamento con l'ausilio di Vigili stagionali. Tali assunzioni andrebbero finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 208 comma 5 bis del D. Lgs. 285/1992 (Codice della Strada)".* Il rappresentante legale dell'Ente precisa che *"essendo ora il comune di Lacco Ameno soggetto al rispetto del patto di stabilità interno e, secondo il dettato della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007), all'art. 1, comma 557 ha previsto che i Comuni che sono sottoposti al Patto di stabilità interno, sono tenuti a contenere le spese del personale nell'ambito dei vincoli generali posti dalla disciplina del patto, in caso di mancato rispetto della norma il comma 557 ter, ha previsto l'applicazione del divieto di cui all'art. 76 comma 4 della Legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112".*

Inoltre, nella richiesta di parere si evidenzia che: *"la stessa legge 133/2008 al comma 7 prevede che: è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza del personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale: i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale*

a tempo determinato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà 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 è 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 ...omissis... Alla luce di quanto sopra, fermo restando il rispetto di dette norme, si chiede se la regola prevista dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78 del 2010 così modificato dall'articolo 4, comma 102 della legge 183 del 2011, poi dall'articolo 4-ter, comma 12, legge n. 44 del 2012, in base alla quale <A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009...omissis> possa consentire, pertanto, all'ente di provvedere per la stagione sitiva 2013 all'assunzione dei Vigili stagionali".

DIRITTO

In via preliminare, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che 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". A tale riguardo, ritiene la Sezione di non doversi discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata,

come nel caso in esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del Decreto legislativo n. 267/2000.

In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sotto il profilo oggettivo, si rende necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo. La sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va, innanzitutto, scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Secondo l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006).

Inoltre, si rende necessario verificare se il richiesto parere non implichi la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere" e se le questioni poste dall'Ente istante siano 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.

Alla stregua dei sopra richiamati principi, la Sezione ritiene che la richiesta di parere del Comune di Lacco Ameno (NA) possa ritenersi ammissibile soltanto nei limiti in cui sia volta a ottenere chiarimenti circa le questioni ermeneutiche poste dall'art. 9, comma 28, del Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dalla legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012).

Va, pertanto, esclusa qualsiasi valutazione circa le specifiche e concrete problematiche poste dal Sindaco, attinenti alla possibilità di assumere vigili urbani stagionali in virtù di una

nuova graduatoria di merito formata dall'Ente locale. Al riguardo, occorre ribadire che se la Sezione si esprimesse sulla legittimità della specifica attività gestionale-amministrativa, puntualmente rappresentata dall'Ente, interpreterebbe la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale e ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cit. Sezione Autonomie 5/2006, nonché Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione 4/2011; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione 22/2011). Inoltre, la funzione consultiva non può interferire, ancorché potenzialmente, con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e, pertanto, *"non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, e limitatamente all'interpretazione della norma di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78 del 2010 e alle questioni ermeneutiche poste dai limiti previsti dalla normativa vigente per l'organizzazione delle funzioni fondamentali, nell'ambito delle quali rientra quella di polizia locale, si ritiene che la richiesta di parere, oltre a presentare i caratteri della generalità e dell'astrattezza, attenga alla materia della "contabilità pubblica" nell'accezione di cui all'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003, in quanto riguarda *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. cit. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONT/10 del 17.11.2010).

Pertanto, entro i limiti sopra prospettati, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Lacco Ameno (NA) può essere dichiarata ammissibile oggettivamente e può essere esaminata nel

Merito

Va preliminarmente precisato che le questioni afferenti alla possibilità di destinare i proventi per la violazione al codice della strada alla spesa derivante dall'assunzione di agenti di polizia municipale sono già state affrontate da questa Sezione regionale di controllo nel parere n. 132 del 21 marzo 2013, cui si rinvia integralmente. In particolare, va ribadito quanto ivi affermato circa la possibilità che soltanto una quota parte dei proventi derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada sia destinabile alle assunzioni di lavoratori stagionali. A norma dell'art. 208, comma 5 bis, del decreto legislativo 285/1992 (come modificato dalla Legge 29 luglio 2010, n. 120), *"la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo*

determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale"

Si riconferma, inoltre, che *"va altresì considerato che la disposizione di cui all'art. 208 comma 5-bis del CdS non disciplina alcuna forma derogatoria o speciale in tema di assunzione per particolari categorie di lavoratori dipendenti di enti locali ma si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di polizia locale. Pertanto tale quota di finanziamento ex art. 208 comma 5 bis del Codice della strada da destinare al personale di polizia locale non può consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i limiti e i vincoli di finanza pubblica operanti in generale: art. 1 comma 557 della legge 27.12.2006 n.296, che pone il principio di riduzione tendenziale delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità"* (cit. Deliberazione n. 132 del 21 marzo 2013).

Inoltre, come evidenziato dal medesimo Ente istante, la spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile è stata oggetto di specifiche norme di contenimento, i cui problemi interpretativi sono stati oggetto di numerosi pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo, nonché della deliberazione n. 11/CONTR/12 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Giova, al riguardo, richiamare la norma di cui all'art. 9, comma 28, del Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dalla legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012), che prevede: *"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province*

autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. (...). Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

La norma, come novellata dalla legge di stabilità 2012 e secondo l'interpretazione datane dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17 aprile 2012) e da questa Sezione regionale di controllo (Deliberazione n. 197 del 3 luglio 2012), consente agli enti locali un certo spazio di autonomia nell'adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato. *"E' pertanto rimessa alle fonti autonome dell'ordinamento degli enti locali la facoltà di adattamento della disciplina a condizione che ne vengano rispettati gli intenti di fondo e che essa si rilevi idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei. L'adattamento della disciplina non può, invece, essere affidato ad atti di indirizzo e tantomeno ai singoli atti che assumono la decisione di spesa in ordine alle tipologie di contratti per i quali sono poste le norme limitatrici, mentre necessita di essere portato su un piano generale nel quale i criteri adottati assurgano a regole stabili e vengano coordinati con la programmazione dell'ente relativa alla gestione del personale. Peraltro l'adozione di un atto normativo autonomo risulta necessaria per immettere nell'ordinamento dell'ente i limiti previsti dalla norma statale esclusivamente laddove si ponga la necessità di un loro adattamento, mentre tali limiti risultano immediatamente operativi e cogenti nei casi in cui non abbisognano di adattamento. È da dire al riguardo che gli enti non di ridotte dimensioni sono in grado di disporre molteplici leve per far fronte alle necessità temporanee di impiego di personale, per cui non dovrebbe presentarsi la necessità di porre una disciplina di raccordo".* Si rinvia alla integrale lettura della deliberazione n. 11/CONTR/12, per quanto riguarda l'individuazione delle modalità di applicazione agli enti locali del principio di coordinamento di finanza pubblica in esame, spettando all'Ente valutare, nell'ambito della propria discrezionalità e della potestà regolamentare, la ricorrenza, in concreto, delle condizioni evidenziate dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Con riferimento allo specifico oggetto del quesito posto dal Comune istante, si osserva che lo stesso legislatore statale ha previsto che *"a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che*

comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009". La norma in esame, pur prevedendo una deroga al limite del "50 per cento", prevede tuttavia un ulteriore limite, individuato nella "spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

L'ipotesi derogatoria appena richiamata, ad avviso del Collegio, non può essere oggetto di interpretazione estensiva o analogica e la sua applicazione deve avvenire alla stregua dei principi generali in materia di interpretazione delle leggi che impongono di dare alle norme un senso coerente con le intenzioni del legislatore (criterio teleologico). In proposito, va evidenziato che, sebbene le spese per le assunzioni stagionali di vigili possano in parte essere finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 208 comma 5 bis del D. Lgs. 285/1992, ciò non toglie che tali spese vadano integralmente computate nel novero di quelle sostenute per i contratti del personale temporaneo o con rapporto flessibile e ciò, proprio in virtù dell'obbligo di riduzione della spesa rispetto a quella sostenuta nell'anno 2009. La "sterilizzazione" delle spese finanziate da proventi derivanti da sanzioni amministrative consentirebbe infatti di snaturare la ratio della norma in commento, la quale non è soltanto finalizzata al contenimento della spesa per il personale, ma è anche volta a incentivare la ricerca di soluzioni organizzative idonee a contenere le spese per l'esercizio delle funzioni dell'Ente, limitando, nel contempo, il ricorso a forme flessibili di lavoro (v. cit. Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 11/CONTR/12). Sebbene riferita a differenti norme volte al contenimento della dinamica della spesa per il personale va, in proposito, richiamata la deliberazione n. 51 del 4 ottobre 2011 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo che impone una interpretazione restrittiva delle voci escluse dal novero dell'aggregato "spesa del personale", accogliendo il criterio fondato sull'esclusione delle sole "risorse di alimentazione dei fondi" destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011).

Le spese per le assunzioni di vigili stagionali, finanziabili in parte con i proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni del codice della strada, non rientrano nella definizione appena richiamata, in quanto l'attività di polizia rappresenta esercizio di una pubblica funzione, che, come tale, non è annoverabile tra le attività acquisibili mediante il ricorso al mercato, secondo il canone ermeneutico utilizzato dalle Sezioni riunite in sede di controllo (v. Sezione regionale di controllo Veneto, deliberazione n. 185 del 12 marzo 2012).

Ciò posto, spetta ai competenti organi comunali verificare se, nel concreto, sussistano le stringenti condizioni previste dalla norma di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010, e, in particolare, la circostanza che *"le assunzioni"* siano *"strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale"*, fermo restando che la responsabilità disciplinare ed erariale, conseguente all'inosservanza dei limiti previsti dalla norma, richiede che tale verifica venga condotta con particolare attenzione e rigore.

Stanti, inoltre, le ridotte dimensioni demografiche dell'Ente istante, va richiamato il vincolo di natura organizzativa posto dalle disposizioni di cui agli articoli 19 e 20 del Decreto Legge n. 95/2012 convertito in Legge n. 135/2012 (cd. Legge sulla *spending review*), che sono intervenute sull'assetto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali. Mediante la modifica dell'art. 14 del DL n. 78/2010 convertito dalla Legge n. 122/2010, le norme sopra citate hanno individuato il ventaglio delle funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso Unioni di Comuni o convenzioni da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

Per quanto interessa in questa sede, si evidenzia che ai sensi dell'art. 14, comma 28, del predetto decreto legge 78/2010, *"i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)".* Tra le funzioni fondamentali dell'ente è annoverata anche quella di polizia municipale e polizia amministrativa locale (art. 14, comma 27, lett. i). I comuni di cui al comma 28 non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa (art. 14, comma 29). I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo: a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28; b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28 (art. 14, comma 31-ter). In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (art. 14, comma 31-quater).

È demandata alla regione, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa (art. 14, comma 30). In proposito, si rileva che, allo stato degli atti e nelle more dell'esito del ricorso alla Corte costituzionale promosso dalla Regione Campania avverso l'articolo 19 del DL 6 luglio 2012, n. 95, con il quale sono state apportate modifiche all'art. 14 del DL 78/2010 (ricorso n. 153/2012), la Conferenza Permanente Regione – Autonomie locali della Campania ha approvato il 30 maggio 2013 un documento per l'individuazione degli ambiti ottimali, in cui si prevede, tra l'altro, che *"l'avvio dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali avrà inizio a partire dal 1° gennaio 2014"*.

L'esame della normativa statale sopra richiamata e dei principi posti "*de iure condendo*" dalla Conferenza permanente impone agli Enti locali interessati di affrontare le questioni del contenimento delle spese per il personale destinato allo svolgimento delle funzioni fondamentali, nell'ambito di un quadro più complesso e ampio di quello tipico delle misure temporanee e urgenti e delle singole misure di contenimento delle spese per i contratti di lavoro a tempo determinato e indeterminato.

È, infatti, mediante ampie misure di riorganizzazione delle funzioni, coinvolgenti una pluralità di Enti, che possono essere conseguiti, nell'intento del legislatore, gli obiettivi di "*coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni*" (art. 14, comma 25). E ciò in una logica che sembra privilegiare i margini di efficienza ed economicità a carattere strutturale, propri dei processi di riorganizzazione, anziché i risultati di breve periodo, tipici dei tagli lineari di spesa.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania rende il parere nei termini suindicati.

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

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 13 giugno 2013

IL RELATORE

f.to Ref. Innocenza Zaffina

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Ciro Valentino

Depositata in Segreteria in data 13 giugno 2013

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi