

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 23 luglio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Bovino (Fg), trasmessa con prot. n. 7306 del 25 giugno 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 29 giugno 2015 prot. 0002235-29/06/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza 54/2015 e successive modificazioni con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 23 luglio 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bovino chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art 5 del d.l. 19 giugno 2015 intitolato "*Misure in materia di polizia provinciale*"

Preliminarmente, il Sindaco espone che l'Ente ha previsto, previa verifica del rispetto dei limiti di spesa vigenti, di stipulare una convenzione con un comune limitrofo per l'utilizzazione temporanea per i mesi di luglio, agosto e settembre di dipendenti con profilo professionale di agente di polizia municipale, allo scopo di assicurare la continuità del servizio di vigilanza nel periodo estivo caratterizzato da un incremento del flusso turistico.

Sulla base di quanto sopra, il rappresentante legale dell'Ente chiede se, alla luce di quanto previsto dall'art 5 comma 3 del d.l. 78/2015 (che vieta a pena di nullità "*di reclutare con qualsivoglia tipologia contrattuale*" personale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale), sia possibile l'utilizzazione temporanea di un dipendente agente di polizia municipale di altro comune limitrofo con prestazione di lavoro "*a scavalco d'eccedenza*" (art 1 comma 557 l. n. 311/2004) o con prestazione di lavoro "*a scavalco condiviso*" (art 14 CCNL 2004).

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 Bovino, 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 posto rientra nel perimetro della contabilità pubblica come sopra delineato in quanto inerente all'interpretazione di disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

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 chiede se l'utilizzazione temporanea di un dipendente di altro comune limitrofo, con qualifica di agente di polizia municipale, con prestazioni di lavoro "a scavalco d'eccedenza" (art 1 comma 557 l. 311/2004) o con prestazioni di lavoro "a scavalco condiviso" (art 14 CCNL 2004) rientri o meno nel divieto sancito dall'art 5 co. 3 del decreto legge 19 giugno 2015 n. 78, intitolato "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali".

La disposizione in esame, finalizzata (unitamente all'art 4) a completare e potenziare il percorso di ricollocamento dei dipendenti delle province avviato con la legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) e conseguente al riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014 n. 56, prevede che il personale appartenente ai Corpi e ai servizi di Polizia provinciale transiti nei ruoli degli Enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e le procedure che saranno definite nel decreto sui criteri della mobilità, da emanarsi ai sensi dell'art. 1, comma 423, della legge di stabilità 2015. Il suddetto transito dovrà avvenire nei limiti della relativa dotazione organica dell'Ente e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni del personale e nel rispetto, in ogni caso, del patto di stabilità interno e della sostenibilità di bilancio.

La suddetta disposizione, al fine di favorire il completo riassorbimento, sancisce, inoltre, che l'immissione in ruolo di personale già appartenente alla polizia provinciale potrà aver luogo anche in caso di mancato rispetto, nell'anno 2014, del patto di stabilità interno e dell'indicatore dei tempi medi di pagamento (art 4 comma 1).

Infine, il comma 3 del medesimo articolo 5 dispone che *"Fino al completo riassorbimento 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"*

In altri termini, nella ricerca del percorso operativo più efficace in vista del pieno raggiungimento dell'obiettivo (il completo riassorbimento del personale delle province), il legislatore interviene su un duplice livello, secondo una tecnica redazionale già sperimentata proprio nel medesimo settore (art 1 comma 424 l. 190/2014: cfr. Sezione delle Autonomie deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG a mente della quale il comma 424 *"contiene solo un espresso regime derogatorio a specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato"*): da un lato, amplia le capacità assunzionali dell'Ente, introducendo una deroga ai divieti ed alle sanzioni vigenti (art. 41 comma 2 d.l. 66/2014 conv. dalla l. 89/2014, art. 31 comma 26 lett. d, legge 183/2011, art 1 comma 462 lett d l. 228/2012) e, dall'altro lato, comprime ogni facoltà di reperire *aliunde* nuovo personale, con una previsione di ampiezza tale da comprendere qualunque fattispecie negoziale finalizzata all'acquisizione di prestazioni lavorative (*"è fatto divieto... di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale"*) e rafforzando il divieto in questione con l'espressa comminatoria della più grave delle patologie, la nullità.

Già l'analisi della tecnica redazionale e della terminologia utilizzata dal legislatore (*"reclutare"* anziché *"assumere"* e l'estensione del divieto a *"qualsivoglia tipologia contrattuale"*) è sintomatica, quindi, della *ratio* preclusiva dell'accesso a personale diverso da quello indicato all'art. 5 finché non si sia completato il processo di riassorbimento.

Sotto tale profilo, il divieto di assunzione *"con qualsivoglia tipologia contrattuale"* è espressione ampiamente utilizzata dal legislatore (cfr. art 31 comma 26 lett d. l. 183/2011, art. 1 comma 462 lett. d) l. 228/2012, art. 41 comma 2 d.l. 66/2014) nei settori in cui è emersa l'esigenza di introdurre un divieto *"ad ampio spettro"* per perseguimento di obiettivi prioritari, tali da giustificare una compressione particolarmente incisiva dell'autonomia negoziale dell'Ente locale (rientro dallo *"sforamento"* del patto, adempimento delle obbligazioni entro i termini di legge).

Ed, infatti, questa Corte ha più volte osservato, in relazione al divieto previsto dall'art. 31 comma 26 l. 183/2011 per la violazione del patto di stabilità, come *"la precisazione contenuta nel testo normativo volta a specificare che il divieto si estende ad assunzioni realizzate "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale" è un chiaro indice della voluntas legis tesa a ricomprendere nel predetto divieto ogni fattispecie che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto alle limitazioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti formali quali il "titolo" giuridico della costituzione o la "tipologia contrattuale" utilizzata"* (Sezione controllo Puglia deliberazioni n. 171/PAR/2013, n. 163/PAR/2013, n. 135/PAR/2014 e n. 144/PAR/2014). Ed, ancora, *"la norma de qua va interpretata nel senso che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, il concetto di "assunzione di personale" non si esaurisce nella nozione di costituzione di rapporto di lavoro alle*

dependenze della pubblica amministrazione inadempiente, bensì va esteso al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore" (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 293/PAR/2012).

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche si è ritenuto che rientri nel "blocco" non solo l'assunzione di personale in mobilità in entrata (Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione n. 53/CONTR/2010), ma anche l'utilizzo di personale in comando (Sezione Puglia n. 171/2013), nonché il ricorso a convenzioni ex art 14 CCNL 22/01/2004 e per la gestione associata di servizi e funzioni (Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 163/2013, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 293/2012).

Nello stesso senso questa Corte ha ritenuto che l'analoga espressione contenuta nell'art 41 comma 2 d.l. 66/2014 conv. in l. 89/2014 (*"le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"*) dovesse essere intesa nel senso che il divieto di assunzione rivesta carattere generale ed omnicomprensivo e che esista un'equivalenza sostanziale tra la stipula di convenzioni ex art. 14 del CCNL del 22 gennaio 2004 e le altre fattispecie nelle quali si realizzano nuove assunzioni, in quanto l'Ente, anche nel primo caso, si avvantaggia, comunque, di un incremento oneroso delle prestazioni lavorative (Sezione controllo Campania deliberazione n. 153/PAR/2015, Sezione controllo Lazio deliberazione n. 127/PAR/2015).

Dal percorso ermeneutico sopra tracciato, discende che l'espressione *"qualsivoglia tipologia contrattuale"*, cui si connette il divieto in esame, deve essere interpretata, conformemente alla *ratio* sottesa al divieto, in senso ampio e con riferimento ad ogni fattispecie che determini l'utilizzo di una nuova risorsa umana da parte dell'Ente interessato ed a proprio carico.

Inteso in questo senso, il divieto in esame intercetta le due fattispecie indicate dal Sindaco del Comune di Bovino. Come sottolineato da questa Corte (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 448/PAR/2013, citata anche dall'Ente istante), con lo scavalco d'eccedenza (art. 1 comma 557 della L. n.311/2004) si realizza una forma di pubblico impiego assimilabile all'assegnazione temporanea di personale di altra amministrazione, sicchè la spesa per il lavoratore assunto "a scavalco" mediante convenzione con altra amministrazione locale, rientra nel computo dell'art. 9 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78; con la prestazione di lavoro a "scavalco condiviso" (art 14 CCNL 22/01/2014), invece, si determina utilizzo plurimo e contemporaneo del dipendente pubblico e le spese sostenute pro quota dall'ente di destinazione per tali prestazioni lavorative saranno da computarsi nella spesa per il personale ai sensi degli art. 1 commi 557 o 562 della legge n. 296/2006.

In entrambi i casi si realizza un incremento della prestazione lavorativa e della correlativa spesa, suscettibile di frustrare l'obiettivo perseguito dal legislatore, nonché un utilizzo di risorse umane che rientra nell'ampio concetto di "reclutamento" di cui al comma 3 dell'art. 5 d.l. 78/2015.

D'altra parte, il legislatore, dopo aver introdotto un divieto di portata particolarmente ampia come sopra ampiamente illustrato, non ha inteso circoscriverne il perimetro applicativo escludendo espressamente particolari fattispecie negoziali.

In ultimo, si osserva che l'interpretazione proposta risulta coerente con quanto recentemente statuito dalla Sezione delle Autonomie con riferimento al comma 424 dell'art 1 l. 190/2014 (da ultimo confermata dalla Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 304 del 25 giugno 2015, la quale sottolinea come con la disciplina del d.l. 78/2015 il legislatore "*si premura..... di creare un "binario preferenziale" destinato alla ricollocazione del personale eccedentario delle Province*"), la cui tecnica redazionale, come già osservato, è sostanzialmente mutuata dall'art 5 co 3 d.l. 78/2014; in quella sede, infatti, è stato osservato che la disciplina particolare temporaneamente derogatoria ivi contemplata ha valore "*per così dire, conformativo di tutte le necessità esegetiche che riguardano l'attuazione di quella disposizione*" e, anche sulla base di tale opzione ermeneutica, si è concluso che è ammissibile indire procedure ordinarie di mobilità volontaria solo a conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità.

Alle medesime conclusioni si deve giungere con riferimento alla ricollocazione del personale di polizia municipale.

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 Bovino (Fg).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 23 luglio 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 23/07/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo