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

Nella camera di consiglio del 24 settembre 2015 composta da:

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

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Vieste (Fg), trasmessa con prot. n. 18713 del 7 settembre 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 7 settembre 2015 prot. 0002996-7/09/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 65/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 24 settembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Vieste formula una richiesta di parere in relazione all'art 5 d.l. n. 78 del 19 giugno 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 6 agosto 2015.

La richiesta avanzata si articola nei seguenti quattro quesiti:

- a) se la copertura di posti vacanti nella Polizia Municipale con personale della Polizia Provinciale incida o meno sulle complessive possibilità assunzionali dell'Ente e, in caso affermativo, in quali termini;
- b) se la copertura di un posto apicale di Polizia Municipale (Comandante o Vice Comandante) possa essere effettuata, al fine di ottenere un risparmio di spesa, mediante

stipula di apposita convenzione con altro comune per l'utilizzo pro-quota del relativo personale o se si è comunque tenuti ad attingere tra il personale della Polizia Provinciale;

- c) se la copertura di posti vacanti nella Polizia Municipale con personale della Polizia Provinciale debba o meno transitare obbligatoriamente attraverso una procedura concorsuale pubblica e riservata o se si possa dare seguito ad apposite istanze di mobilità;
- d) se il posto di Comandante della Polizia Municipale in un comune in cui sono previste figure dirigenziali debba rivestire necessariamente la posizione dirigenziale o se possa essere inquadrato nella Cat. D

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 Vieste, 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.

Per le ragioni sopra esposte, il quesito di cui alla lett. d) avanzato dal Comune istante, inerente al corretto inquadramento del dipendente che svolge le funzioni di Comandante di Polizia Municipale, non rientra nel perimetro della contabilità pubblica, in quanto si traduce inevitabilmente in un'analisi della disciplina dettata dalla contrattazione collettiva in materia (nella specie, CCNL 31 marzo 1999 comparto Regioni-Autonomie locali), il cui esame è precluso a questa Corte (cfr. Sezioni Riunite deliberazione 56/CONTR/11 e, ex multis, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 31/PAR/2015).

Per contro, i quesiti a), b) e c) sono ammissibili, in quanto afferenti all'interpretazione di disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale.

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 formula tre quesiti (che, per ragioni logiche, verranno esaminati in ordine inverso rispetto alla loro formulazione) inerenti alla corretta interpretazione dell'art 5 d.l. 78 del 19 giugno 2015 convertito, con modificazione, dalla legge n. 125 del 6 agosto 2015.

La disposizione in esame, che si inquadra nel più ampio disegno legislativo volto alla ricollocazione del personale soprannumerario delle Province, detta una disciplina particolare per il personale appartenente ai Corpi e servizi di Polizia Provinciale.

Proprio in ragione della peculiarità, sul piano dell'articolazione organizzativa e funzionale, del personale suddetto, il legislatore ha dettato una disciplina *ad hoc* per il riassorbimento, disciplina che si pone in evidente rapporto di specialità con la fattispecie più generale di cui all'art 1 commi 421 ss l. 190/2014.

Sotto tale profilo, l'art 5 d.l 78/2015 prevede un preciso percorso per il transito del personale nei ruoli della polizia municipale, la cui gradualità è contrassegnata da tre passaggi, ben scanditi sul piano logico e cronologico:

- 1) l'individuazione del personale necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali che spettano alle città metropolitane ed agli enti di area vasta;
- 2) la riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa e del relativo personale ad opera delle leggi regionali, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56;
- 3) il trasferimento del personale che, entro il 31 ottobre 2015, non è stato né individuato né riallocato, ai comuni, singoli o associati, secondo le modalità e procedure definite con il decreto di cui all'articolo 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative e previa intesa con la Conferenza Unificata).

Con riferimento alle modalità, lo stesso d.l. 78/2015 sancisce che il transito suddetto debba aver luogo nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio. Al fine di favorire il completo riassorbimento, la medesima disposizione prevede, inoltre, che l'immissione in ruolo 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).

Dal quadro normativo appena delineato emerge come la ricollocazione del personale di Polizia Provinciale segua un percorso dedicato, reso necessario anche dalla riorganizzazione delle funzioni in capo agli enti di area vasta: in questo senso anche la circolare n. 1/2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (la quale, nelle more dell'implementazione della piattaforma di domanda ed offerta di mobilità, fa salva la possibilità di indire bandi di procedure per la mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta) ha sottolineato che per il personale in questione *"saranno definiti specifici percorsi di ricollocazione a valle degli interventi di razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio, garantendo in ogni caso la neutralità finanziaria"*.

Nelle more del completamento del percorso sopra indicato, il medesimo art. 5, con una previsione introdotta in sede di conversione, prevede forme di avvalimento immediato da parte dei comuni del personale da trasferire (comma 4)

Sulla base delle coordinate tracciate dal legislatore, il quesito sub c) inerente alle modalità di copertura dei posti vacanti nella Polizia Municipale con personale della Polizia Provinciale deve essere risolto nel senso che le modalità e le procedure di transito devono essere definite con il decreto di cui all'art 1 comma 423 l. 190/2014 mentre, nelle more

dell'emanazione del decreto, gli enti locali possono concordare con gli enti di area vasta forme di avvalimento immediato del personale destinato al transito.

Passando all'esame dei quesiti sub a) e b), occorre nuovamente porre l'accento sul rapporto di specialità tra la disciplina dettata dall'art 5 d.l. 78/2015 per il personale di Polizia Provinciale e quanto disposto per il rimanente personale provinciale in genere dall'art 1 comma 424 l. 190/2014.

La necessità di riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, infatti, viene garantita attraverso la previsione, a pena di nullità, del divieto assoluto di reclutamento (concetto più ampio di "assunzione") *"con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale"*, divieto destinato a perdurare fino al completo riassorbimento del personale suddetto e suscettibile di deroga unicamente per le assunzioni *"di 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"* (previsione, quest'ultima introdotta in sede di conversione, a dimostrazione dell'insuperabilità del divieto sul piano meramente ermeneutico).

Come già sottolineato da questa Sezione (deliberazione n. 155/PAR/2015), l'espressione contenuta nel comma 6 dell'art 5 (*"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"*) richiama analoghe espressioni utilizzate dal legislatore per contrassegnare il carattere assoluto e cogente del divieto (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) ed interpretate costantemente dalla giurisprudenza di questa Corte nel senso dell'inderogabilità anche con riferimento a particolari fattispecie contrattuali non riconducibili formalmente ad una ipotesi di "assunzione" in senso proprio, ma idonee a determinare un *"incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore"* (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 293/PAR/2012, Sezione controllo Puglia deliberazioni n. 171/PAR/2013, n. 163/PAR/2013, n. 135/PAR/2014 e n. 144/PAR/2014).

Nello stesso senso, in tema di divieto di assunzione per mancato rispetto del patto di stabilità (art 31 comma 26 lett d. l. 183/2011), 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). Parimenti, con riferimento all'analogia espressa contenuta nell'art. 41 comma 2 d.l. 66/2014 conv. in l. 89/2014 si è affermato che il divieto di assunzione riveste carattere generale ed omnicomprensivo e che

esiste 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).

Sulla base del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, con riferimento al quesito di cui alla lett. b), si deve ritenere che anche l'utilizzo di personale mediante convenzione rientri nel divieto di reclutamento di cui al comma 6 dell'art. 5, salvo che si tratti di soddisfacimento di esigenze strettamente stagionali, ricorrendo i presupposti di cui al medesimo comma. D'altra parte, la finalità di risparmio di spesa, sottesa all'utilizzo della convenzione, potrebbe essere parimenti perseguita e conciliata con le esigenze di riassorbimento del personale, tenuto conto delle circostanze concrete, attraverso la previsione di un avvalimento immediato del personale da parte dei (e del successivo trasferimento a) comuni in forma associata, secondo quanto previsto dal medesimo art 5.

Sul piano delle facoltà assunzionali dell'Ente, la disposizione in esame introduce chiaramente una contrazione ulteriore rispetto a quella dettata dall'art 1, comma 424, l. 190/2014, laddove, con riferimento alle funzioni di polizia locale, pone un divieto assoluto di reclutamento fino al completo riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, a prescindere dal riferimento al budget di spesa 2015-2016.

In altri termini, con riferimento al sottosettore del personale di Polizia Provinciale, il legislatore, per le peculiarità che connotano siffatta categoria e per favorirne la massimo il transito nei ruoli della Polizia Municipale, ha introdotto una disciplina specifica collegando il divieto-e la conseguente sanzione di nullità-non alle risorse (ai "plafond" individuati dalla Sezione delle Autonomie nella delibera n. 19/SEZAUT/2015), ma alle funzioni che i lavoratori neoassunti sono chiamati a svolgere.

In questo senso si è espressa anche la Sezione delle Autonomie che, nel sancire il carattere dinamico del rinvio al "triennio precedente" contenuto nell'art 4 comma 5 d.l. 90/2014 come mod. dall'art 4 comma 3 d.l. 78/2015, ha osservato come la fattispecie specifica disciplinata dal combinato disposto dell'art. 5 d.l. 78/2015 e art 1 comma 424 l. 190/2014 "non consente all'ente locale (salvo che per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all'art 5, comma 6 del D.L. 78/2015) di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012-2014"

Al di fuori di questo settore specifico, trova applicazione la disciplina di cui all'art 1, comma 424 l. 190/2014, nell'interpretazione fornita dalla Sezione delle Autonomie con le delibere n. 19/SEAUT/2015/QMIG e n.26/SEZAUT/2015/QMIG, sulla base dell'ordinario rapporto disciplina speciale-disciplina generale.

Nei termini appena enunciati si deve dare risposta al quesito sub a) avanzato dal Comune istante.

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 Vieste (Fg).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 24 settembre 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO