

Del. n. 3/2016/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere, relatore
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 12 gennaio 2016,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra la Sezione regionale, il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale della Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra la Corte e le autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, consigliere Maria Annunziata Rucireta;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 4836/1.13.9 del 9 marzo 2015, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Pistoia, avente ad oggetto la legittimità di assunzioni di personale e conferimenti di incarichi dirigenziali a tempo determinato, alla luce delle norme sulla prioritaria ricollocazione del personale di area vasta, di cui al comma 424 dell'art. 1 l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). La richiesta è suddivisa in quattro quesiti:

1. Se, rispettato ogni altro vincolo normativo e finanziario relativo alla spesa di personale per il biennio 2015-2016, sia tuttora consentita l'assunzione di personale a tempo determinato tramite scorrimento di graduatorie a tempo indeterminato, proprie o di altro ente, ai sensi dell'art. 36, co. 2, d.lgs. n. 165/2011, come modificato dall'art. 4 d.l. n. 101/2013, in materia di contratti di lavoro flessibile;
2. Se sia tuttora consentito il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, d.lgs. 267/2000;
3. Se siano esperibili le procedure di stabilizzazione relativamente ai profili definiti "infungibili" dalla circolare ministeriale n. 1/2015, e cioè il "personale educativo e docente degli enti locali";
4. Per i profili di agente o ispettore di polizia municipale, quali siano le modalità di provvista consentite, in caso di esito negativo delle procedure di mobilità volontaria riservate al personale di ruolo degli enti di area vasta e nelle more della conclusione delle procedure di cui ai commi 424 e 425 dell'art. 1 della citata legge di stabilità 2015, stante le imprescindibili esigenze di presidio della funzione.

CONSIDERATO

È necessario, in via preliminare, verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile, in quanto formulata, per il tramite del Consiglio delle autonomie, dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Anche sotto il profilo oggettivo risultano integrati i presupposti di ammissibilità, poiché la richiesta è sicuramente riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione estesa adottata dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 54/2010, che comprende non solo la disciplina dei bilanci in senso stretto, ma anche, in termini dinamici, le materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica.

La questione proposta presenta, inoltre, requisiti di generalità ed astrattezza tali da escludere ogni interferenza della Corte sulla concreta attività gestionale e amministrativa propria degli enti di autonomia, nonché sulle competenze di altri organi giurisdizionali.

Nel merito, l'art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014 ha introdotto una disciplina speciale per le assunzioni a tempo indeterminato di regioni ed enti locali, derogatoria per gli anni 2015 e 2016 di quella generale, al fine di consentire la completa ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, a seguito del processo di riforma di cui alla l. n. 56/2014.

I primi due quesiti posti dall'ente investono temi già toccati dalla deliberazione 4 giugno 2015, n. 19 della Sezione delle autonomie, resa su questione di massima, che così si è espressa: "Il comma 424 contiene solo un espresso regime derogatorio a specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e dei vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato. Ciò comporta che la pronuncia di orientamenti interpretativi su altre disposizioni non toccate da alcuna novella legislativa esorbita dalla stessa funzione nomofilattica, attesa la diversità della disciplina e delle fattispecie considerate. Tali fattispecie, estranee alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424 della legge 190/2014, restano confermate nella loro peculiare disciplina normativa anche per quello che attiene ai relativi vincoli previsti dalle leggi. Gli specifici quesiti in argomento, che si ricordano: il primo, teso a conoscere se sia possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge; il

secondo, se sia possibile conferire un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL esorbitano, dunque, secondo i criteri appena enunciati, dal tema delle difficoltà interpretative ed applicative del comma 424; sugli stessi, quindi, non vi è luogo a deliberare”.

La Sezione delle autonomie ha dunque ritenuto che le due fattispecie delle assunzioni a tempo determinato e del conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 110, comma 1, TUEL, esulino dal campo di applicazione del comma 424, e restino pertanto assoggettate ai divieti e limiti propri degli specifici istituti che le disciplinano. Conformemente a tale indirizzo si è già espressa questa Sezione con deliberazione 20 ottobre 2015, n. 447.

Anche in riferimento al terzo quesito, inerente la stabilizzazione di personale dei profili cd. “infungibili”, viene in soccorso la citata deliberazione n. 19/2015 della Sezione delle autonomie, che ha enunciato i seguenti principi di diritto: “Se l’Ente che deve utilizzare le risorse finanziarie destinate ad assunzioni a tempo indeterminato deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità, attestata, ove contemplato dalla legge, da titoli di studio precisamente individuati e [...] tale assunzione è necessaria per garantire l’espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. Sussistendo tali condizioni, e constatata l’inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l’ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell’art. 1 della legge 190/2014”.

Sulla materia è successivamente intervenuto il legislatore con l’art. 4, comma 2-bis, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv. dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, approvata posteriormente alla richiesta in esame.

La norma stabilisce quali categorie di personale siano da considerare infungibili e a quali condizioni si possa dar corso a procedura concorsuale, chiarendo che l’assunzione a tempo indeterminato mediante procedure concorsuali, una volta esaurite le

graduatorie vigenti, è ammessa solo per le figure professionali destinate ai servizi educativi e scolastici, per il cui reclutamento sono richiesti titoli di studio specifici abilitanti o specifiche abilitazioni professionali, con esclusione del personale amministrativo, e che tali procedure concorsuali devono essere precedute dalla preliminare verifica e dimostrazione dell'assenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie degli enti di area vasta, destinatarie dei processi di mobilità.

In presenza delle condizioni di legge, è dunque possibile operare assunzioni in deroga al comma 424 dell'articolo unico della l. 190/2014. In tal senso si è già espressa questa Sezione nel parere reso con deliberazione 14 ottobre 2015, n. 412.

L'ultimo quesito proposto, concernente le assunzioni di personale di polizia municipale, investe la deroga disposta dall'art. 5, comma 6, del d.l. n. 78/2015, come modificato dalla l. n. 125/2015 di conversione.

Il testo originario dell'art. 5 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, antecedente alla sua conversione, nel prevedere il transito del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65 nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, disponeva altresì, al comma 3, che: "Fino al completo assorbimento 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 sede di conversione, avvenuta il 6 agosto 2015 con legge n. 125, è stato aggiunto un secondo capoverso al terzo comma sopra citato (divenuto ormai comma 6 a seguito dell'inserimento di tre commi aggiuntivi nel medesimo articolo), che, fermo restando il divieto di reclutare personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale, a pena di nullità delle relative assunzioni, fa però salve "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".

Allo stato attuale, pertanto, la possibilità di assumere personale nel corpo di polizia municipale, al di fuori delle ipotesi di assorbimento del personale degli enti di area vasta, si riduce alle sole assunzioni stagionali in questione.

La suesposta conclusione è confermata indirettamente dal punto 4 della deliberazione della Sezione delle autonomie 14 settembre 2015, n. 28, resa su questione di massima, che ha affermato non essere consentito all'ente locale, per il combinato disposto dell'art. 5 del d.l. n. 78/2015, come modificato dalla legge di conversione n. 125/2015, e dell'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015), di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012-2014, e ciò fatta eccezione per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all'art. 5, comma 6, del d.l. n. 78/2015.

Di tale principio di carattere generale questa Sezione ha già fatto applicazione nella precedente delibera 4 novembre 2015, n. 524.

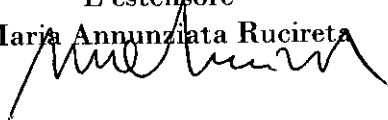
* * *

Nelle sopraesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal comune di Pistoia ed inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali con nota prot. n. 4836/1.13.9 del 9 marzo 2015.

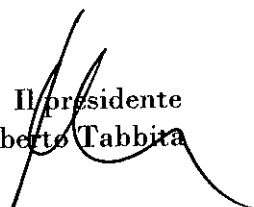
Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Pistoia ed al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 12 gennaio 2016

L'estensore
Maria Annunziata Rucireta



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in Segreteria il 12 GEN. 2016

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Claudio Felli

