

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

Nella camera di consiglio del 21 novembre 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
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 Campi Salentina (LE) trasmessa con prot. n. 11082 del 28 ottobre 2014 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 3 novembre 2014 prot. 0003500-03/11/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 64/2014 del 6 novembre 2014 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 21 novembre 2014;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di Campi Salentina chiede alla Sezione un parere in merito alla portata applicativa della deroga al divieto di conferimento di incarichi di cui all'art 6 comma 1 d.l. 24 giugno 2014 n. 90, conv. in l. 11 agosto 2014 n. 114, che ha modificato l'art. 5 comma 9 d.l. 6 luglio 2012 n. 95

In particolare, il Sindaco ricorda che, "a norma dell'art 6, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, così come convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, a un comune è consentito conferire incarichi e collaborazioni con soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in

quiescenza esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione".

Ciò premesso, si chiede se, alla luce della disciplina sopra richiamata, sia legittimo conferire a un ex comandante di polizia municipale, in quiescenza, l'incarico gratuito, per un anno o per meno di un anno con possibili ulteriori proroghe nei limiti di un anno, di comandante di polizia municipale nello stesso comune in cui aveva prestato servizio ovvero in un comune diverso.

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 Campi Salentina, 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 proposto dalla Sindaco di Campi Salentina rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato. L'analisi, tuttavia, deve essere limitata agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo rimessa alla discrezionalità dell'Ente qualunque decisione sul piano gestionale.

Passando al merito, si chiede se nella nozione di incarichi e collaborazioni, che possono essere conferiti, a determinate condizioni (titolo gratuito, durata non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile), a norma dell'art 6 comma 1 d.l. 90/2014 a lavoratori in quiescenza, possa rientrare anche l'incarico di comandante di polizia municipale.

L'art 6 del d.l. 90/2014 ha modificato l'art 5 comma 9 d.l. 95/2012. Tale disposizione, inserita nel *corpus* normativo volto ad una riduzione e razionalizzazione delle spese degli apparati amministrativi, sancisce il divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza da parte delle pubbliche amministrazioni (da intendersi, secondo l'ampio rinvio normativo, con riferimento a quelle di cui all'art 1 comma 2 d lgs 165/01, quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di cui all'art 1 comma 2 l. 196/2009 nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Consob).

L'immediato antecedente della previsione è l'art 25 della legge 724/1994 che, al dichiarato fine di garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, vieta il conferimento al personale delle pubbliche amministrazioni cessato volontariamente dal servizio per l'ottenimento della pensione di anzianità, da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali lo stesso personale ha avuto rapporti di lavoro o di impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio, di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca (su cui cfr. Sezione controllo Campania deliberazione n. 460/PAR/2011 , sezione controllo Puglia deliberazione n. 167/PAR/2010.).

La modifica introdotta dall'art 6 d.l. 24 giugno 2014 n. 90 conv. in l. 11 agosto 2014 n. 114 ha ampliato i presupposti soggettivi ed oggettivi di applicazione della disposizione. Mentre nella versione previgente, infatti, il divieto riguardava gli ex dipendenti dell'amministrazione che nell'ultimo anno avessero svolto funzioni ed attività corrispondenti a quelli oggetto dell'incarico

da conferire, a seguito della modifica introdotta con d.l. 90/2014, è stato esteso a tutti i soggetti *“già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”*. In altre parole, il divieto abbraccia non solo gli ex dipendenti dell'ente, ma tutti i lavoratori (dipendenti, lavoratori autonomi) privati o pubblici (quindi, a prescindere dalla natura dell'ex datore di lavoro) in quiescenza. Sul piano oggettivo, peraltro, non è più necessario che l'oggetto del conferimento consista in attività o mansioni già svolte in precedenza, essendo il divieto esteso a qualunque incarico di studio e consulenza.

Oltre che agli incarichi sopra menzionati (sulla cui definizione si richiamano i principi espressi dalle deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 e dalla Sezione delle Autonomie n. 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, da ultimo ribaditi anche da questa Sezione con deliberazioni n. 131/PAR/2014 del 16 giugno 2014 e n. 193/PAR/2014 del 6 novembre 2014), il divieto in parola si estende, per espressa menzione del legislatore, anche agli incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni, degli enti e società da esse controllati *“ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti”* di cui all'art 2 comma 2 bis d.l. 101/2013 conv in l. 125/2013 (ossia gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti).

L'ambito di applicazione della disposizione, pertanto, abbraccia, oltre alle prestazioni di lavoro autonomo, anche incarichi dirigenziali e direttivi, nonché le cariche in organi di governo (con esclusione, ovviamente, delle cariche elettive), includendo nel perimetro applicativo qualunque tipologia di incarico dirigenziale (a tempo indeterminato, a tempo determinato, di natura fiduciaria) e direttivo.

Sul punto, la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo (deliberazione n. SCCLEG/23/2014/PREV.) ha osservato che il divieto non può applicarsi in via analogica oltre i casi indicati dalla norma limitatrice che, in quanto tale, è da valutare secondo un criterio di stretta interpretazione enunciato dall'art 14 preleggi.

Una volta delineato l'ambito del divieto, lo stesso art 6 d.l. 95/2012 introduce una deroga: *“Gli incarichi e le collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione”*.

La deroga, pertanto, riguarda *“incarichi e collaborazioni”* che presentino i caratteri, oltre che della gratuità, anche della necessaria temporaneità, non rinnovabilità e prorogabilità, requisiti-questi-incompatibili con l'incarico di comandante di polizia municipale.

Con riferimento specifico alla posizione di comandante di polizia municipale, infatti, un ostacolo alla riconducibilità alla deroga in esame discende, sul piano normativo, da quanto previsto dell'art 11 comma 3 legge regionale 14 dicembre 2011 n. 37 *“ordinamento di polizia locale”* che sancisce espressamente *“L'accesso alla funzione di comandante del corpo o servizio di polizia locale avviene tramite concorso pubblico per titoli ed esami, oppure per mobilità, da effettuarsi quest'ultima esclusivamente nell'ambito dell'area di vigilanza-polizia locale”*.

4. Il conferimento temporaneo o a interim del comando dei corpi o della responsabilità dei

servizi, nelle more delle procedure di cui al comma 3, può avvenire esclusivamente nei confronti di personale proveniente dall'area di vigilanza-polizia locale".

L'incarico in esame, quindi, deve essere conferito a seguito di pubblico concorso, mentre l'eventuale conferimento temporaneo è possibile solo nei confronti di personale appartenente all'area di vigilanza-polizia locale: è evidente che l'affidamento dell'incarico ad un ex dipendente in quiescenza finirebbe per eludere entrambi i presupposti richiesti dal legislatore (concorso e provenienza dall'area della polizia locale).

D'altra parte, l'eventuale assunzione a termine, sia pure a titolo gratuito, sarebbe incompatibile con il ruolo del comandante di corpo che, in quanto figura apicale del settore, è preposto alla tutela di interessi di natura non occasionale né contingente, tanto che, a garanzia della continuità dell'esercizio, in assenza del comandante, le medesime funzioni vengono svolte dal vice comandante (cfr., con specifico riferimento al Comune istante, l'art 14 del regolamento di polizia municipale adottato con deliberazione di giunta comunale n. 8 del 14/01/2014).

Ed, infatti, "per ricorrere al lavoro flessibile e, quindi, alle assunzioni a tempo determinato, infatti, devono ricorrere "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" (cfr. art. 36, comma 2, del Dlgs 165/2001, così come da ultimo novellato dal Dl 101/2013), requisiti entrambi ontologicamente incompatibili con la previsione -nella dotazione organica dell'Ente- della figura apicale del Comandante della polizia locale" (cfr. Sezione regionale controllo Basilicata deliberazione n. 93/PAR/2014).

Per le ragioni sopra esposte l'incarico di comandante di polizia locale non rientra nel perimetro applicativo della deroga prevista dall'art 6 comma 1 d.l. 90/2014 conv. in l. 114/2014

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 Campi Salentina (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 21 novembre 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 21/11/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo