



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (relatore)
Rossella Bocci	Primo Referendario
Innocenza Zaffina	Primo Referendario
Francesco Sucameli	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 16 febbraio 2017

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. n. 0000775 del 01/02/2017, con cui il Sindaco del Comune di Paolisi (BN) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Rossella Cassaneti.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Paolisi (BN) ha rivolto alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, un'articolata richiesta di parere, nella quale ha prospettato talune circostanze di fatto ed ha richiamato norme ritenute di rilievo nella fattispecie descritta (in via diretta, l'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010 e l'art. 1, comma 368, della Legge di Stabilità per l'anno 2017 n. 232/2016; in via

indiretta, il d.lgs. n. 368/2001 [relativo alla disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato] e l'art. 36, comma 2 e ss., d.lgs. n. 165/2001), nonché le deliberazioni n. 7/CONTR/11 SS.RR. in sede di controllo e n. 1/SEZAUT/2017/QMIG della Sezione Autonomie; ha chiesto, in particolare, a questa Sezione regionale di Controllo:

"se nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010, seconda parte, e nel rispetto delle modalità per la determinazione della relativa spesa, come indicato dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 40/2010 e dalla deliberazione n. 7/CONTR/11 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo - un ente locale può procedere, per l'esercizio finanziario in corso, ad assunzioni di unità a tempo determinato e part time al 50% dell'orario ordinario di servizio per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale, imputando le relative spese alle somme derivanti dagli introiti delle sanzioni amministrative per violazione del vigente Codice della Strada entro il tetto del 50%, per sopperire a carenze di personale dell'ufficio, al fine di garantire la continuità delle attività istituzionali ed il relativo servizio essenziale; ciò, senza incorrere in eventuali vizi di legittimità per i relativi contratti posti in essere o in violazioni di legge, con eventuali risvolti di illecito disciplinare e di responsabilità erariale;

se, inoltre, risultano prorogate fino al 31.12.2017, ai sensi dell'art. 1, comma 368 della Legge di Stabilità 2017 n. 232/2016, anche le graduatorie di concorso pubblico a tempo determinato".

Al fine de quo, nella richiesta di parere sottoposta allo scrutinio della Sezione, si svolgono talune premesse, riguardanti:

a) in generale, il contenuto della disposizione dell'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 (conv. con modif. dalla L. n. 122/2010), i criteri di determinazione dei limiti di spesa ivi indicati così come indicati dalla circolare n. 40/2010 della Ragioneria generale dello Stato e dalla deliberazione n. 7/CONTR/11 delle SS.RR. contabili in sede di controllo, nonché i profili d'illegittimità e/o illiceità connessi al travalicamento dei limiti di spesa de quibus;

b) più in particolare, la presenza nell'organico del Comune di Paolisi di un solo dipendente di ruolo a tempo pieno e a tempo indeterminato presso l'ufficio di polizia municipale con conseguenti oggettive difficoltà del medesimo dipendente da far fronte a tutte le funzioni istituzionali proprie dell'ufficio in questione, l'effettuazione da parte dell'Ente nell'anno 2009 di spese finalizzate alla dotazione di unità di personale da destinare all'ufficio di polizia municipale con contratti di lavoro a tempo determinato ed in *part time* al 50% dell'ordinario orario di servizio mediante imputazione alle somme derivanti dagli introiti delle sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada entro il del 50% di tali importi, la conseguente utilizzazione del "*lavoro flessibile (...) per sopperire a carenze di personale e per garantire la continuità dell'attività istituzionale e del relativo servizio essenziale*", nonché la presenza agli atti del Comune di Paolisi di una graduatoria di un concorso pubblico a tempo determinato per le assunzioni delle suddette unità valida fino al mese di novembre dell'anno 2016 da correlare alla proroga al 31/12/2017 della validità delle graduatorie dei concorsi pubblici disposta dalla Legge di Stabilità per il 2017 n. 232/2016.

Nella nota prot. n. 0000775 del 01/02/2017 del Sindaco del Comune di Paolisi, contenente la richiesta di parere sottoposta al vaglio della Sezione, si considera altresì:

"che quanto sopra esposto può avere una oggettiva incidenza sulle attività gestionali per gli enti locali nell'ambito del settore della gestione finanziaria, in particolare per l'aspetto relativo alle spese correnti e a quelle del personale;

che la questione riveste il carattere della generalità ed attiene a temi riguardanti la contabilità pubblica, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, la gestione delle entrate e delle spese ed i controlli tecnico-finanziari negli Enti Locali, in particolare per quanto riguarda la gestione del personale".

Infine, si dà atto:

"che la disciplina in questione può investire anche i principi ed i limiti imposti agli enti locali per l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica;

dell'assenza di dirette commistioni, al riguardo, con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei Conti;

che non vi sono, per quanto di conoscenza, procedimenti giurisdizionali civili amministrativi o penali in corso (...)".

DIRITTO

A. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del (duplice) quesito proposto, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 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 (...)"*. In proposito, la Sezione richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28/05/2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata -come nel caso di specie- dal Sindaco del Comune, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.

B. Il medesimo (duplice) quesito va pertanto scrutinato sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, dovendo rientrare nell'ambito delle materie della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003). Va, in proposito, richiamato l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, secondo cui 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 del 17/02/2006).

La funzione di cui al cit. art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può, quindi, tradursi nella valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere", che sia stata oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo, né attenere a questioni anche potenzialmente oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione

giurisdizionale regionale della Corte dei conti. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Va altresì evidenziato -con particolare riferimento al periodo conclusivo del primo punto indicato quale oggetto dell'epigrafata richiesta di parere, d'anziché testualmente riportata, ove si aggiunge: "ciò, senza incorrere in eventuali vizi di legittimità per i relativi contratti posti in essere o in violazioni di legge, con eventuali risvolti di illecito disciplinare e di responsabilità erariale" - che il parere reso in questa sede non può essere utilizzato strumentalmente dall'amministrazione istante, qualora sia già stato instaurato o venga successivamente instaurato un giudizio sulle questioni qui affrontate e ciò in considerazione della posizione di terzietà e neutralità di questa Sezione e della già richiamata "non interferenza" con altre funzioni e/o con altre magistrature.

C. Ciò posto, deve pervenirsi, con riferimento ai due quesiti posti dal Comune di Paolisi, ad analoghe conclusioni (positive) riguardo il profilo dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere.

C.1. Invero, il Collegio osserva che il primo dei quesiti proposti ("*se nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010, seconda parte, e nel rispetto delle modalità per la determinazione della relativa spesa, come indicato dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 40/2010 e dalla deliberazione n. 7/CONTR/11 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo - un ente locale può procedere, per l'esercizio finanziario in corso, ad assunzioni di unità a tempo determinato e part time al 50% dell'orario ordinario di servizio per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale, imputando le relative spese alle somme derivanti dagli introiti delle sanzioni amministrative per violazione del vigente Codice della Strada entro il tetto del 50%, per sopperire a carenze di personale dell'ufficio, al fine di garantire la continuità delle attività istituzionali ed il relativo servizio essenziale ...*") può ritenersi ammissibile nella parte in cui implica una ricostruzione interpretativa del quadro normativo di riferimento, su cui, del resto, alcune Sezioni regionali sono intervenute con recenti deliberazioni.

Valgano, pertanto, le considerazioni che seguono.

Occorre premettere che l'art. 9 del D.L. n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010, è dedicato al "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" e prevede, al comma 28, quanto segue:

"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato (...) 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. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. 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 nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto

legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (...) 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".

Nell'affrontare con la delibera n. 1/SEZAUT/2017/QMIG una questione di massima -solo marginalmente ricollegabile al quesito posto dal Comune di Paolisi e qui scrutinato- implicante l'applicazione del surriportato comma 28 dell'art. 9 del D.L. 78/2010, la Sezione delle autonomie ha svolto, in merito alla portata della disposizione de qua, le considerazioni che di seguito si ritiene di dover riportare.

"La norma, che si inserisce nel solco di una serie di previsioni dal tenore omogeneo, mira a conseguire il contenimento della spesa pubblica in un settore rilevante quale quello del personale, con specifico riferimento ai rapporti di coloro che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Il meccanismo di funzionamento ivi introdotto ha superato indenne il vaglio di costituzionalità ed è stato giudicato non lesivo delle prerogative di autorganizzazione degli enti locali, dal momento che consente sufficienti margini di autonomia nella scelta delle modalità di riduzione della spesa relativa ad ogni singola tipologia contrattuale, nel rispetto dell'obiettivo di contenimento a livello complessivo (Corte cost., sent. n. 173/2012 e n. 61/2014).

Sotto altro profilo, esso limita le risorse finanziarie disponibili entro una percentuale della spesa storica sostenuta e consente di raggiungere l'obiettivo di contenimento della spesa, in quanto induce a ridimensionare gli impegni, in valore assoluto, in misura maggiore proprio laddove questi erano più elevati (Corte cost., sent. n. 163/2016).

I limiti 'quantitativi' alla spesa introdotti dall'art. 9, comma 28, si inseriscono in un più generale disegno volto ad arginare l'utilizzo indiscriminato di contratti di tipo flessibile in chiave antielusiva rispetto ai vincoli progressivamente introdotti per le spese di personale a tempo indeterminato, evitando, al contempo, l'insorgenza di nuovo precariato, in grado di vanificare le politiche di stabilizzazione.

In questa prospettiva, l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 introduce un evidente favor per i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, da utilizzare per dare risposta ai fabbisogni ordinari ed alle esigenze di carattere duraturo, nel rispetto delle norme contrattuali e della disciplina di settore. Al contempo, relega le forme contrattuali flessibili all'esclusivo soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo o eccezionale.

Richiamando questi principi, le Sezioni riunite in sede di controllo, con la delibera n. 11/2012, dopo aver ribadito che i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale, cui gli stessi sono tenuti a conformarsi direttamente, hanno ammesso la possibilità di adattamento per gli enti di minori dimensioni (ad esempio, considerando cumulativamente i limiti imposti), al fine di salvaguardarne la funzionalità.

Tale facoltà, da esercitare attraverso l'interposizione della fonte regolamentare, deve essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla temporaneità del rapporto ed alla eccezionalità delle esigenze cui fa fronte.

Rimane imprescindibile, pertanto, l'obbligo di riduzione della spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate, anche in considerazione delle gravi responsabilità -di ordine amministrativo contabile e disciplinare- connesse al suo mancato rispetto.

In quest'ultima prospettiva si collocano anche alcuni recenti approdi ermeneutici cui è giunta questa Sezione, che, con la delibera n. 2/2015/QMIG, in riferimento al settimo periodo del comma 28, inserito dall'art.11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014, ha chiarito che gli enti rispettosi della riduzione della spesa di personale ex commi 557 e 562 della l. n. 296/2006, seppur esclusi dall'applicazione del limite del 50 per cento, 'ricadono inevitabilmente in quello -comunque più favorevole- del 100 per cento della spesa sostenuta nel 2009'.

E difatti, la ratio dell'esclusione dal rigore per le situazioni aventi esigenze premiali 'si risolve, necessariamente, in una disciplina di favore (100 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le medesime finalità), pur senza arrivare allo svincolo da qualsiasi limite'.

Una simile evenienza, invero, nell'attuale fase di risanamento della finanza pubblica, si rivelerebbe incongrua, in quanto favorirebbe l'incremento incontrollato della sola spesa per lavoro flessibile, rischiando di compromettere il rispetto dell'obbligo generale di contenimento della spesa complessiva di personale".

L'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo Codice della Strada) è dedicato ai "Proventi delle sanzioni amministrative" e prevede, al quarto comma, che una quota del 50% di tali proventi spettanti a regioni, province e comuni, sia destinata:

"a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale (...);

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all' articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica".

Quindi, il comma 4 dell'art. 208 del Nuovo Codice della Strada, qui sopra riportato, stabilisce, in sintesi, che una quota pari al 50% dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, per le violazioni previste dal codice della strada accertate da operatori degli enti territoriali, sia necessariamente destinata ad alcune finalità, specificamente individuate, connesse al miglioramento della sicurezza stradale. Il successivo comma 5 prevede, altresì, che regioni, province e comuni "determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4", restando "facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4"; il comma 5-bis del medesimo articolo, poi, tra le possibili destinazioni della quota vincolata, include le "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".

Il legislatore ha apposto, quindi, un espresso vincolo di destinazione per il 50% dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada, consentendo altresì che una quota di tale 50% venga 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 ed 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.

Appare, pertanto, evidente che soltanto una quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada spettanti agli enti locali può essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato o in forme flessibili di lavoro.

Tali tipologie di assunzioni devono necessariamente annoverarsi nell'ambito dei rapporti di lavoro flessibile, ma per esse il legislatore, con la modifica introdotta dal D.L. n. 16/2012, ha espressamente consentito di derogare al limite del 50% nel caso di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale. Infatti, l'articolo 4 ter, comma 12, del D.L. 02/03/2012, n. 16 convertito con modificazioni nella L. 26/04/2012, n. 44 ha inserito, al comma 28, del su richiamato articolo 9 del D.L. n. 78/2010 il seguente periodo: *"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"*.

In ogni caso, va evidenziato -come correttamente fa la Sezione regionale di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 140/2014- che *"l'accertamento in concreto della predetta necessità di ricorrere ad assunzioni stagionali eventualmente anche usufruendo della deroga per garantire l'esercizio delle funzioni locali rientra nelle esclusive valutazioni e determinazioni dell'amministrazione comunale che dovranno trovare adeguata motivazione nei conseguenti provvedimenti adottati posto che, ai sensi del penultimo periodo dell' art. 9, comma 28, del citato D.L. n. 78 del 2010, il mancato rispetto dei limiti previsti dalla norma, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*.

La medesima Sezione di controllo pugliese ha posto in rilievo, richiamando la deliberazione n. 222/2013 di questa Sezione, 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. n. 285 del 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"*.

Nella medesima direzione, la Sezione di controllo regionale del Piemonte ha ritenuto di evidenziare, nella deliberazione n. 34/2014, come *"non sia possibile escludere dall'ammontare rilevante ai fini del rispetto dei limiti imposti dalla normativa sul contenimento della spesa di personale, la quota di finanziamento che l'art. 208 comma 5 bis del Codice della Strada prevede potersi destinare al personale di polizia locale. Al contrario, l'utilizzazione di tali risorse deve avvenire nel rispetto dei vincoli e limiti di finanza pubblica che gli Enti locali devono osservare in relazione alla spesa per il personale (del. n. 89/2012)*.

In particolare, l'utilizzo delle risorse in questione non permette di derogare all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel testo attualmente vigente, che pone il principio di riduzione tendenziale delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità e all'art. 9 co. 2 bis del d.l. 30 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 104, che ha posto nel triennio 2011 – 2013 un limite massimo all'ammontare delle risorse accessorie destinate al personale, con riferimento al corrispondente importo dell'anno 2010".

Pertanto, sebbene dal quadro complessivo dianzi delineato emerga la volontà legislativa di limitare il ricorso al lavoro flessibile solo ove destinato ad avere un impatto sui bilanci degli enti pubblici -laddove le assunzioni stagionali a progetto di agenti di Polizia locale non determinano alcun aggravio di spesa per l'ente locale quando vengano finanziate con i ricavi conseguenti ad accertate sanzioni al codice della strada, il 50% dei quali va comunque destinato alle finalità individuate dal legislatore- *"dovrà comunque porre la massima attenzione nel rapportare le assunzioni stagionali oggetto del presente parere alle effettive entrate conseguenti a sanzioni per infrazioni al codice della strada, procedendo a stimarle secondo criteri prudenziali, in mancanza dei quali si determinerebbe un aggravio per il bilancio dell'ente"* (Sez. Contr. Emilia-Romagna, del. n. 130/2015).

Quindi, laddove il Comune di Paolisi prospetta l'ipotesi di effettuare assunzioni di unità di personale a tempo determinato e part time al 50% dell'orario ordinario di servizio per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale attingendo ai fondi di cui all'art. 208 (commi 4, 5 e 5 bis) del Nuovo Codice della Strada, destinando al predetto scopo una quota pari sino al 50% di tali fondi, deve osservarsi che tale destinazione debba comunque aver luogo a seguito dell'adozione di apposite disposizioni regolamentari, nonché tenendo conto del fatto che le spese che ne derivano vanno integralmente computate nel novero di quelle sostenute per i contratti del personale temporaneo o con rapporto flessibile, proprio in relazione all'obbligo di riduzione della spesa rispetto a quella sostenuta nell'anno 2009.

Non particolarmente conferente, ad avviso del Collegio, è evidentemente il richiamo, contenuto nella richiesta di parere al vaglio della Sezione, alla circolare n. 40/2010 della Ragioneria Generale dello Stato (IGF) -la quale è finalizzata a fornire indicazioni in ordine alla predisposizione dei bilanci di previsione 2011 degli enti ed organismi pubblici a carattere nazionale vigilati dalla P.C.M. e dai vari comparti ministeriali rientranti nell'ambito applicativo delle singole disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica- ed alla deliberazione n. 7/CONTR/11 delle SS.RR. in sede di controllo di questa Corte dei conti, che riguarda *"l'individuazione del parametro di riferimento (cassa o competenza) e l'applicabilità alle spese per studi e consulenze finanziate mediante programmi comunitari o da privati, dei limiti contenuti nell'art. 6, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante 'Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica' in virtù del quale la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non può essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009"*.

Valga piuttosto rilevare, per concludere sul punto, che il Comune di Paolisi non ha specificato, nell'epigrafata richiesta di parere, né l'*an*, né il *quantum*, né soprattutto il *quomodo* dell'introito dei proventi derivanti dalle sanzioni per le violazioni al codice della strada con cui intende finanziare future assunzioni di personale a tempo determinato e *part time*, assunzioni delle quali non è dato, altresì, avere contezza del numero di unità e della durata dei contratti *de quibus*. L'Ente medesimo, dunque, va invitato ad utilizzare prudenza ed attenzione particolarmente pregnanti nella gestione del finanziamento in esame.

C.2. Il Collegio ritiene, altresì, che anche il secondo quesito proposto dal Comune di Paolisi nell'epigrafata richiesta di parere (*"se ... risultano prorogate fino al 31.12.2017, ai sensi dell'art. 1,*

comma 368 della Legge di Stabilità 2017 n. 232/2016, anche le graduatorie di concorso pubblico a tempo determinato") sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica così come precedentemente enucleata, in quanto ha ad oggetto l'interpretazione della normativa vincolistica operante in materia di assunzione di personale alle dipendenze degli Enti Locali e riguarda la corretta gestione del bilancio delle amministrazioni locali sotto il profilo dei limiti alla spesa per il personale; invero, è oggettivamente finalizzato al contenimento della spesa per le strutture amministrative ed alla razionalizzazione dell'uso delle risorse umane ed economiche, il ricorso da parte della P.A. all'istituto del cd. "scorrimento" (consistente nella possibilità di attingere entro un termine stabilito ex lege ad una graduatoria già stilata per l'accesso ad un pubblico impiego e pubblicata a seguito dell'espletamento di apposita procedura concorsuale, ove vi siano dei soggetti dichiarati idonei ma non vincitori perché i posti messi a concorso risultano già coperti, e, successivamente, sorga la necessità di assumere, per il medesimo profilo professionale, nuovo personale).

Il quesito in parola, dunque, è in effetti riferibile alla materia della contabilità pubblica nell'accezione ad essa attribuita dalla deliberazione delle SS.RR. contabili in sede di controllo n. 54 del 17/11/2010 (dianzi richiamata), per la quale è previsto, ai sensi della legge n. 131/2003, l'intervento consultivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Sez. Controllo Reg. Sardegna, deliberazione n. 54/2016/PAR, avente ad oggetto l'interpretazione di normativa vincolistica operante in materia di assunzione di personale alle dipendenze degli Enti Locali).

Orbene, il comma 368 dell'art. 1 della legge 11/12/2016 n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) così dispone:

"368. All'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, la parola: «2016» e' sostituita dalla seguente: «2017». Sono altresì prorogate, fino al 31 dicembre 2017, le graduatorie vigenti del personale dei corpi di cui all'articolo 66, comma 9-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

L'art. 4, comma 4, del D.L. 101/2013 (conv. con modif. in L. 125/2013: Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni) ha previsto che l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, fosse prorogata fino al 31/12/2016, ora 31/12/2017 per effetto della modifica intervenuta con il surriportato comma 368 dell'art. 1 L. 232/2016.

La quale ultima disposizione, quindi, "sposta" al 31/12/2017 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato già vigenti presso le amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni al 01/09/2013 (ovvero, alla data di entrata in vigore del D.L. 101/2013), nonché di quelle del personale dei corpi di cui all'art. 66, comma 9-bis, D.L. 112/2008 (conv., con modif., in L. 133/2008), ovvero dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La disposizione de qua -valga altresì sottolineare- è evidentemente di carattere eccezionale, -in quanto dispone la proroga del termine di scadenza di graduatorie concorsuali a sua volta prestabilito *ex lege*- restando in tal modo insuscettibile di applicazione analogica.

Non a caso, infatti, anche per l'assunzione di personale a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni, vi è l'obbligo di utilizzare le graduatorie vigenti riferite a bandi per assunzioni a tempo indeterminato. In proposito, il comma 2 dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001 prevede che *"le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a*

tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato”.

La circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5/2013 del 21/11/2013 stabilisce che *“pur mancando una disposizione di natura transitoria nel decreto-legge, per ovvie ragioni di tutela delle posizioni dei vincitori di concorso a tempo determinato, le relative graduatorie vigenti possono essere utilizzate solo a favore di tali vincitori, rimanendo precluso lo scorrimento per gli idonei”.* Tale impostazione è confermata anche da un parere del Ministero dell’Interno del 28/03/2014.

In sintesi, può, quindi, essere richiesta la disponibilità all’assunzione solo al vincitore della graduatoria a tempo determinato vigente, dopo di che deve essere utilizzata la graduatoria a tempo indeterminato, riguardante la medesima categoria e profilo professionale, già vigente presso l’ente. Se non si dispone di graduatorie proprie è possibile (non obbligatorio) utilizzare una graduatoria a tempo indeterminato formata da altra amministrazione o bandire un nuovo concorso a tempo determinato. Lo scorrimento di una graduatoria a tempo determinato deve, quindi, ritenersi precluso.

Il TAR Umbria - I Sezione ha statuito, con la recente pronuncia n. 494 del 10/06/2016, che le amministrazioni che vogliono reclutare a tempo determinato dirigenti o responsabili (con assunzioni a contratto ex art. 110 del d.lgs. 267/2000 [TUEL]) devono utilizzare le graduatorie a tempo indeterminato dello stesso ente per profili corrispondenti, poiché la proroga della validità delle graduatorie a tempo indeterminato si applica anche per il loro scorrimento ai fini delle assunzioni a tempo determinato.

Onde affermare tale principio, il TAR umbro ha svolto l’esaustiva ricostruzione dei principi posti a presidio della fattispecie de qua, che di seguito si riporta, poiché ritenuta di rilevante interesse ai fini dello scrutinio del surriportato quesito.

“Sul piano giurisprudenziale (cfr. Cons. Stato, ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14) è stato ... affermato che: a) l’ordinamento attuale afferma un generale favore per l’utilizzazione delle graduatorie degli idonei, avente anche una chiara finalità di contenimento della spesa pubblica che il concorso pubblico comporta; b) è stato ormai superato il tradizionale indirizzo che tendeva a preferire l’indizione di un nuovo concorso pubblico rispetto allo scorrimento di graduatorie esistenti; c) lo scorrimento delle graduatorie concorsuali preesistenti ed efficaci rappresenta la regola generale per la copertura dei posti vacanti in organico, mentre l’indizione di un nuovo concorso costituisce l’eccezione e richiede un’apposita e approfondita motivazione che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico che devono essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione di un nuovo concorso. Preminenti esigenze di interesse pubblico da ricollegare, altresì, alle particolari necessità organizzative ed alle specifiche professionalità di cui ha bisogno l’ente in quel particolare momento (cfr. art. 110 TUEL, cit.).

... Da quanto sopra complessivamente riportato emerge in sintesi che:

- a) la graduatoria concorsuale degli enti locali ha validità pari a tre anni (art. 91, comma 4, TUEL) e, per effetto dei più recenti interventi normativi da ultimo citati, l’efficacia di molte di esse -tra cui anche quella di specie- è stata prorogata ex lege sino al 31 dicembre 2016;*
- b) anche gli enti locali sono tenuti, ai fini della copertura di posti vacanti nei propri organici, a dare precedenza al meccanismo dello scorrimento della graduatoria rispetto a quelle del pubblico concorso (e la ratio è sempre quella legata al maggiore contenimento della spesa pubblica);*
- c) deve comunque sussistere una certa equivalenza tra professionalità necessaria per il posto da ricoprire e caratteristiche degli idonei presenti nella graduatorie ancora efficaci;*
- d) tale principio è derogabile soltanto in presenza di particolari necessità organizzative (art. 4, comma 3, decreto-legge n. 101 del 2013). Necessità organizzative che si compendiano, tra l’altro, con l’esigenza di*

avvalersi di specifica professionalità che induce l'amministrazione locale a ricorrere a soggetti ad essa esterni (art. 110, comma 1, TUEL);

e) infine, il posto da ricoprire mediante scorrimento della graduatoria non può avere formato oggetto, medio tempore, di nuova istituzione o trasformazione (art. 91, comma 4, TUEL)".

Il principio desumibile dalla normativa dianzi richiamata -anche alla luce del recente arresto giurisprudenziale amministrativo appena riportato- è quello secondo cui risponde a logiche di contenimento della spesa pubblica il cd. "scorrimento" delle graduatorie disponibili presso le PP.AA., ove esse si riferiscano a concorsi espletati per assunzioni a tempo indeterminato, rendendosi così le medesime utilizzabili anche per assunzioni a tempo determinato; non potendosi, per contro, attuare il cd. "scorrimento" delle graduatorie stilate in riferimento a procedure concorsuali svolte per il reclutamento di personale di cui l'ente intenda avvalersi a tempo determinato (ipotesi, quest'ultima, prospettata nel quesito proposto alla Sezione dal Comune di Paolisi nell'epigrafata richiesta di parere, ove non si precisa, altresì, se la graduatoria cui si fa riferimento, fosse vigente al 01/09/2013, ovvero alla data di entrata in vigore del D.L. 101/2013 sopra menzionato, che ha previsto la prima proroga al 31/12/2016, ulteriormente prolungata al 31/12/2017 dal comma 368 dell'art. 1 L. 232/2016). Ciò in quanto, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001 il lavoro a tempo determinato è ammesso "per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale"; in tal modo restando le graduatorie approvate all'esito di procedure concorsuali all'uopo svolte, utilizzabili soltanto ai fini del reclutamento dei vincitori delle medesima procedure, senza possibilità di cd. "scorrimento".

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Campania

rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

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 16 febbraio 2017.

Il Cons. Estensore
Rossella Cassaneti

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il 16 febbraio 2017

Il Direttore della Segreteria
f.to dott. Mauro Grimaldi