

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 14688 48.11.19 del 26 giugno 2019 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: assunzioni di personale adibito ai servizi di polizia municipale.

Assessorato Regionale delle Autonomie
Locali e della Funzione Pubblica
Dipartimento Regionale delle Autonomie
Locali

Segreteria del Dirigente Generale

(rif. nota 6366 del 12 aprile 2019)

1. Con la nota in indirizzo codesto Dipartimento riferisce che alcune amministrazioni locali hanno palesato criticità *“in ordine al funzionamento dei rispettivi corpi di polizia municipale, in quanto (...) per effetto dell’art. 5 del D.L. n. 78/2015, non è consentita, pena nullità, nell’attesa della definizione delle (...) procedure di mobilità dei dipendenti degli enti di area vasta, qualsivoglia operazione di reclutamento del personale per lo svolgimento di tali funzioni”*.

A tal riguardo, richiamata la disposizione dell’art. 5 del Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125 , si fa riferimento anche alla previsione dell’articolo 2 della Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 27, in materia di dotazione organica delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali, e alla successiva disposizione in materia di stabilizzazione del personale precario contenuta nel comma 22 del successivo articolo 3 della medesima legge.

Quanto sopra premesso, e posto l’infruttuoso decorso del termine per definire le procedure di mobilità previsto dalla legge, *“si pone il problema di valutare se,*

analogamente ai “ percorsi di stabilizzazione”, possa al momento essere superato il divieto previsto dall’art. 5 del D.L. n. 78/2015.”

Sulla questione viene richiesto l’avviso dello scrivente.

2. Con riferimento al quesito sottoposto si osserva quanto segue.

In via preliminare appare opportuno precisare che - giusto il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico - interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale.

Nel caso sottoposto vengono, invece, in rilievo norme di fonte statale la cui interpretazione - per ovvii motivi di uniformità di applicazione in tutto il territorio nazionale - è rimessa ai competenti organi consultivi statali.

In ogni caso, nell’ottica di una fattiva collaborazione, si offrono le seguenti considerazioni di ordine generale.

Le disposizioni normative richiamate sembrano avere ambiti applicativi tra loro diversi.

Deve infatti osservarsi che la legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, detta *“disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario”*.

In particolare l’articolo 2 prevede che *“la dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta complessivamente del 15 per cento. Per le unità soprannumerarie di applica la disciplina di cui al comma 2.*

Entro cento venti giorni dalla entrata in vigore della presente legge, è individuato (...) il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 1 e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente (...)”.

Mentre il comma 22 del successivo art. 3 dispone che *nelle more dell'individuazione degli esuberi di personale di cui alle procedure previste dall'articolo 2 sono consentiti i percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo (...)*".

La disposizione statale, articolo 5 D.L. n. 78/2015, in ordine alla quale viene formulato il quesito detta, invece, una disciplina particolare per il personale appartenente ai Corpi e servizi di Polizia Provinciale, stabilendo al primo comma che *"in relazione al riordino delle funzioni" (...)" il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65, transita nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e procedure definite con il decreto di cui all'articolo 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190"* e al comma 6 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. Sono fatte 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 cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili"*.

Le disposizioni in argomento - in forza del comma 7 dello stesso articolo 5 - si applicano anche alle regioni a statuto speciale compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi Statuti e con le relative norme di attuazione.

Con la norma da ultimo richiamata il legislatore nazionale, proprio in ragione della peculiarità del personale di polizia provinciale (evidente sia sul piano dell'articolazione organizzativa che sul piano funzionale), ha dettato una disciplina *"ad hoc"* tesa a garantire, con il previsto riassorbimento, la salvaguardia delle *"competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni, utili anche presso il nuovo livello di governo cui saranno allocate le relative funzioni"*. (Corte Cost. 32/2017).

Tale disposizione si pone in evidente rapporto di specialità con la fattispecie più generale disciplinata all'art 1 commi 421¹ e ss. della Legge 23 dicembre 2014 , n.190 recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” .

Ed infatti l'articolo 5 del D.L.n. 78/2015 regola il transito del personale di polizia provinciale nei (soli) enti locali prescrivendo, da un lato - comma 5 - che il transito possa avvenire in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale (seppur nei limiti della dotazione organica, della programmazione triennale dei fabbisogni e nel rispetto del patto di stabilità interno) e dall'altro - con il comma 6 - che “*fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità, di reclutare personale, con qualsivoglia tipologia contrattuale, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale.*” (cfr. Corte dei Conti Lombardia n.416/2015).

Orbene, l'espressione contenuta nel comma 6 dell'art. 5 (*è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni*) “*richiama altre analoghe espressioni utilizzate dal legislatore per contrassegnare il carattere assoluto e cogente del divieto*” (Corte Conti Puglia 201/PAR/2015) che, peraltro, riguarda ogni forma di reclutamento (concetto ben più ampio rispetto a quello di assunzione perché include qualunque tipologia di nuovo ingresso lavorativo).

Tale locuzione è stata costantemente interpretata dai giudici della Corte dei Conti nel senso della inderogabilità del divieto “*anche con riferimento a particolari fattispecie contrattuali non riconducibili formalmente ad una ipotesi di “assunzione” in senso proprio, ma idonee a determinare un incremento di spesa di personale conseguente*

¹ L. 23.12.2014

Art. 1 , comma 421

La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge , i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo.

Art. 1 , comma 422

Tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo (...) è individuato, entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 421 del presente articolo e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente.

all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore" (cfr. Puglia 201/PAR/2015 e sentenze nella stessa richiamate, Corte dei Conti sez. Lombardia 293/PAR/2012, Puglia 163/PAR 2013).

A dimostrazione della insuperabilità del predetto divieto sul piano meramente ermeneutico il legislatore stesso, in sede di conversione del citato Decreto Legislativo, ha introdotto l'unica possibile deroga al divieto *de quo* ammettendo in tal modo soltanto le assunzioni di *"personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto (...) per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi"*. (In tal senso cfr. Corte dei Conti sez. Puglia n. 201/PAR/2015).

Per completezza va anche osservato che seppure il comma 3 del più volte menzionato articolo 5 del D.L. 78/2015 prevede che *"le leggi regionali riallocano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali"*, tale attività di riallocazione andrà effettuata tenendo conto del fatto che *"le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 (dello stesso articolo 5) prevedono deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale. Tali disposizioni, in tutta evidenza, sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia < coordinamento della finanza pubblica > di cui all'art. 117, terzo comma , Costituzione.*

Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello del personale, esse (...) non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia, tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la L.n. 56 del 2014)" (Corte Cost., n. 32/2017).

Ed ancora *"le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117 , secondo comma, lett l), Cost."* (Corte Cost., n. 32/2017).

Quanto sopra esposto e ribadito che l'interpretazione delle norme di origine statale e, a maggior ragione, la previsione di eventuali deroghe alla stessa, non rientra tra le attribuzioni di questo ufficio, sembrerebbe che - ferme restando le limitazioni derivanti dalla applicazione della normativa regionale sopra richiamata - un eventuale nuovo ingresso di personale da destinare allo svolgimento di funzioni di polizia municipale non possa essere ammesso negli enti locali se non previo effettivo accertamento dell'avvenuto riassorbimento dello stesso personale, appartenente ai corpi ed ai servizi di polizia provinciale, nei modi e termini di cui all'articolo 5 del D.L. 78/2015.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Marina Miceli*

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993