



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giampiero Maria Gallo	Presidente f.f.
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 10 aprile 2018

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 0002828 del 28 marzo 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Lesmo (MB) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

PREMESSO

1.- Il Sindaco del Comune di Lesmo (MB) premette in fatto che: a) nel corso del 2017 si sono verificate in organico cessazioni solo di personale di polizia locale, per cui vale, in forza

dell'art. 7, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017, "il *turn over* pieno in relazione alla spesa del personale cessato l'anno precedente, se l'assunzione avviene a favore di nuovo personale di polizia locale" (ciò a fronte del "successivo divieto di considerare tale cessazione nel calcolo delle facoltà assunzionali del personale non appartenente alla polizia locale"); b) il Comune ha ora necessità di procedere ad assunzioni di personale non appartenente alla polizia locale.

L'ente precisa altresì di conoscere l'orientamento espresso nel parere della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 164/2017/PAR, dove s'è rilevato che gli enti, in applicazione della richiamata disposizione, "potranno calcolare la capacità assunzionale sull'intera platea dei dipendenti cessati, con le percentuali (...) ordinarie, e poi utilizzare tale capacità anche (o solo) per il potenziamento del personale di polizia locale, in relazione al fabbisogno dell'ente e alla sua discrezionalità".

Ciò posto, detto Sindaco ha chiesto alla Sezione se sia possibile, alla luce del richiamato quadro normativo, utilizzare la minor "spesa conseguente alla cessazione di personale di polizia locale (...) per il calcolo" - operato con l'applicazione delle percentuali "ordinarie" - "di facoltà assunzionali da destinare ad incremento di personale non appartenente alla polizia locale".

CONSIDERATO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Lesmo (MB) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi

forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2.- Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: *a)* il rispetto degli equilibri di bilancio; *b)* il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; *c)* la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1.- Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi.

3.2.- Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva *in primis* che essa rientra, dal punto di vista oggettivo, nella materia della contabilità pubblica, in quanto relativa all'interpretazione di norme di contenimento della spesa per il personale (v. *ex multis* le deliberazioni di questa Sezione nn. 91/2018/PAR, 54/2018/PAR e 123/2016/PAR). Il Collegio ritiene, pertanto, che il quesito posto debba essere scrutinato nel merito.

MERITO

4.- In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva.

5.- Ciò presupposto, con il quesito presentato l'ente chiede a questa Sezione, in definitiva, di interpretare l'art. 7, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017. Tale disposizione stabilisce che, per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana, negli anni 2017 e 2018 i comuni che nell'anno precedente hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012 possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014 - ossia il 100 per cento per l'anno 2018 - alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006. Per espressa previsione legislativa, dette cessazioni non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzioni del restante personale secondo la percentuale di cui all'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015.

Tale ultima disposizione, con portata generale e salve le eccezioni ivi espressamente previste, stabilisce invece che le amministrazioni di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014 possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale

corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente (percentuale che sale per gli anni 2017 e 2018 nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti – ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno – al 75 per cento, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ed al 100 per cento, per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevino invece nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio).

Le modalità applicative di tale ultima disposizione sono state chiarite dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, a cui si rinvia.

6.- Come rilevato nel parere n. 164/2017/PAR della Sezione regionale di controllo per la Toscana – che tuttavia riguarda la possibilità per l'ente locale di poter considerare, per l'assunzione di personale di polizia locale, anche la spesa relativa alle cessazioni del restante personale e non solo la spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale – la capacità assunzionale degli enti, in evenienze siffatte, va calcolata sull'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, con applicazione però, in tal caso, della percentuale più ridotta prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 (e non della percentuale superiore introdotta tramite il richiamo all'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014, percentuale che, infatti, può essere applicata solo sulla spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale, con correlata neutralità di tali cessazioni ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale). Ciò presuppone, come chiarito da quel parere, che dal vigente quadro normativo non vengano in definitiva determinati due diversi *budget* assunzionali, ma venga invece dettata una speciale previsione per il *turn over* nell'ipotesi, complessa, di assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia locale con riguardo alla base di computo determinata dalla minor spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente.

Fuori da tale fattispecie – ovvero laddove: a) si intenda procedere ad assunzione a tempo indeterminato di personale diverso da quelli di polizia locale; b) si intenda disporre di un complessivo spazio finanziario di spesa, nei limiti comunque dei vigenti vincoli di finanza pubblica, diverso da quello determinato con riferimento alla sola base di calcolo rappresentata

dalla minor spesa relativa al personale di polizia locale cessato nell'anno precedente – termina invero, nella misura in cui si viene ad essere al di fuori dell'occorrenza delle condizioni specifiche previste dalla normativa speciale, di natura comunque “facoltizzante”, per la propria applicazione, di trovare attuazione l'art. 7, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017, e troverà invece applicazione la disciplina, di portata generale, prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015.

7.- Ciò posto, la richiesta di parere in esame attiene alla possibilità per l'ente, alla luce del richiamato quadro normativo, di utilizzare la spesa conseguente alla cessazione di personale di polizia locale per il calcolo di facoltà assunzionali da destinare ad incremento di personale non appartenente alla polizia locale, secondo le percentuali ordinarie.

Alla luce di quanto detto, tale possibilità rimane percorribile per l'ente, il quale, nel rispetto dei complessivi vincoli di finanza pubblica, potrà utilizzare per le nuove assunzioni lo spazio finanziario liberato dalla cessazione dal servizio del personale di polizia locale nell'anno precedente, sulla base della complessiva capacità assunzionale prodotta dall'applicazione, alla richiamata base di calcolo, delle percentuali previste dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 per l'anno considerato.

8.- Spetta al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le singole fattispecie prospettate al fine di addivenire ad una corretta applicazione dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente f.f.

(dott. Giampiero Maria Gallo)

Depositata in Segreteria il

11 Aprile 2018

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)