



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cocuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in Camera di consiglio del 26 febbraio 2019

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. 14/2000 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;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota Prot. N. 1438 del 06.02.2019 con la quale il Comune di Montorfano ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore dott. Mauro Bonaretti.

Oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Montorfano, premesso che il comune nel 2018 ha registrato due mobilità volontarie in uscita nella polizia municipale, pone un quesito in materia di applicazione dell'art. 35 *bis* del Decreto Legge 113/2018 convertito in legge con modificazioni n. 132/2018 che dispone: *“al fine di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana, i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale”*. In particolare, il Comune chiede se, ai fini dell'applicazione di tale norma, che prevede per i comuni la possibilità di utilizzare facoltà derogatorie ai vincoli per le assunzioni di personale di polizia municipale, sia possibile considerare le mobilità volontarie in uscita come cessazioni, superando così l'orientamento della giurisprudenza secondo il quale le mobilità a qualunque titolo non possono essere considerate cessazioni.

Ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle *“forme di collaborazione”* tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, afferendo all'interpretazione di disposizioni riguardanti le condizioni e i limiti della spesa di personale e gli equilibri di finanza pubblica.

Merito

Con il quesito l'ente chiede una interpretazione dell'art 35 bis del DL 113/2018 convertito con modificazioni in Legge 132/2018 "Disposizioni in materia di assunzioni a tempo indeterminato di personale della polizia municipale" il quale prevede che: *"al fine di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana, i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di*

finanza pubblica possono, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale". In particolare si chiede se tale norma possa consentire agli enti di derogare al consolidato orientamento che prevede la non computabilità delle mobilità volontarie ai fini delle cessazioni e dunque al divieto di una loro sostituzione attraverso assunzioni a tempo indeterminato.

Posto che le scelte di gestione concreta appartengono alla esclusiva responsabilità dell'ente, è opportuno preliminarmente inquadrare il quesito nell'ambito delle logiche e dell'evoluzione del rapporto che si è venuto ad instaurare tra disciplina della mobilità volontaria (art. 30 del D.lgs. n. 165/2001, e limiti alle facoltà assunzionali).

La norma fondamentale sul rapporto tra la disciplina finanziaria limitativa delle assunzioni e la mobilità volontaria è sancita dall'articolo 1, comma 47, della Legge 30 dicembre 2004 n. 311 che dispone: «In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente».

Come sottolineato dalla Sezione di Controllo Campania (Campania/182/2015/PAR), la giurisprudenza contabile ha evidenziato come, in base alla lettera e alla *ratio legis*, dalla disposizione si può ricavare: a) che la norma si applica per le cessazioni per mobilità intervenienti tra enti entrambi sottoposti a vincoli assunzionali, pur quando tale regime limitativo, rispetto agli enti coinvolti, risulti essere differenziato (cfr., in senso riepilogativo, il parere SRC Lombardia n. 115/2011); b) che in virtù di tale "condizione di neutralità", in un'ottica di pubblica amministrazione allargata, la cessione e la correlativa assunzione non determinano un accrescimento del contingente di personale impiegato, favorendone invece la razionale distribuzione ai sensi dell'art. 6, comma 1, ultimo inciso, del D.lgs. 165/2001; c) che pertanto tale assunzione può intervenire in deroga al regime del c.d. turn-over. La disciplina del turn-over, contenuta in varie disposizioni legislative avvicendatesi nel tempo determina le capacità assunzionali e i limiti alle stesse sulla base di una costante correlazione tra la spesa per le "cessazioni" intervenute in anni precedenti (il c.d. budget) e lo spazio finanziario legislativamente previsto di volta in volta per nuove "assunzioni"; di conseguenza, nella prospettiva della "neutralità finanziaria adottata dall'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004, le cessazioni per interscambio non erano da considerarsi come "assunzioni" per l'ente cessionario, né come "cessazioni" per l'ente cedente (cfr. Sezioni riunite n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010 nonché SRC Lombardia n. 314/2011/PAR; SRC Lombardia n. 75/2015/PAR).

In ogni caso, pur in presenza della richiamata condizione di "neutralità", la cessione deve essere compatibile con gli obblighi di contenimento della spesa complessiva sul personale e con le norme generali di coordinamento della finanza pubblica. Peraltro, a conferma di tale legame con i vincoli di finanza pubblica, la deroga alla disciplina limitativa delle assunzioni consentita ai sensi dell'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004, è esclusa

ove l'ente cessionario incorra in un divieto di reclutamento collegato alla violazione del patto di stabilità interno o alla violazione di altre norme finanziarie.

A chiarire il ruolo della mobilità nella definizione degli spazi assunzionali è intervenuto poi in modo esplicito l'art. 14 comma 7 del D.L. n. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012 che ha precisato come «le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*».

La norma ha dunque chiarito la non computabilità a titolo di cessazione alla mobilità in uscita, anche quando l'ente di destinazione non è sottoposto a vincoli assunzionali (cfr. SRC Campania n. 37/2014/PAR conformemente a SRC Lombardia n. 373/2012/PAR e n. 539/2013/PAR; SRC Liguria n. 48/2014). Emerge dunque chiaramente l'obiettivo del coordinamento degli obiettivi di finanza pubblica, consentendo agli enti di calcolare il risparmio per interruzione del rapporto solo se vi sia un'effettiva soluzione del rapporto di lavoro con l'intero sistema delle PA.

Il fatto poi che con il successivo art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, si sia previsto un regime sempre meno stringente per le quote ammesse di *turn-over* (con un progressivo accrescimento della percentuale computabile per le assunzioni, fino a raggiungere, il 100%) non ha inciso a modificare i criteri di calcolo e le logiche di definizione degli spazi assunzionali, né il ruolo giocato dalle mobilità in tale ambito.

In definitiva, il reclutamento derivante da mobilità volontaria è "neutro" ed irrilevante per la disciplina del *turn-over* solo se proveniente da altri enti sottoposti a vincoli assunzionali (e non anche se l'ente cedente non lo è); per contro non costituisce mai cessazione in "uscita", per l'ente cedente, il quale, quindi, non può computare la spesa correlata all'unità ceduta per il calcolo del budget di future assunzioni, anche se la cessione è effettuata verso enti non sottoposti a vincoli assunzionali. (Campania/182/2015/PAR). Alla luce di queste considerazioni dunque, se da un lato l'art. 35 del 113/2018, amplia le facoltà di assunzione in termini di *budget* per il personale di polizia municipale, facendo riferimento alla spesa sostenuta nel 2016, non per questo interviene a modificare i criteri di fondo individuati per il calcolo dei risparmi di spesa e dunque non modifica le linee di principio consolidate di interpretazione che disciplinano il rapporto tra mobilità volontaria e limiti delle facoltà assunzionali, nell'ambito del più ampio quadro degli equilibri di finanza pubblica. Il fatto poi che tale *budget* sia espresso in termini di valore assoluto di spesa (2016) e non di percentuale di *turn over* (nella fattispecie di fatto sarebbe il 100% rispetto al 2016), non implica che vengano a modificarsi i criteri di definizione del *turn over* stesso e in definitiva il significato ormai consolidato di cessazioni dal servizio ai fini del coordinamento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 febbraio 2019.

Il Relatore
(dott. Mauro Bonaretti)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 28 febbraio 2019
Il funzionario preposto al servizio di supporto
Aldo Rosso