



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 10 novembre 2015

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 16 ottobre 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Premolo (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;
Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Premolo, con nota del 16 ottobre 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina limitativa alle assunzioni di personale, in particolare avente a riferimento l'interpretazione dell'art. 5, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125: "*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 a cinque mesi dell'anno solare, non prorogabili*".

Considerato che l'articolo 4, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2015 permette di utilizzare i resti delle capacità assunzionali degli anni antecedenti al 2014 per procedere ad assunzioni a tempo indeterminato (e, di conseguenza, anche procedure di mobilità esterna non riservate al personale degli enti di area vasta), disposizione confermata nella sua portata applicativa dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 26/2015/QMIG, il Sindaco istante chiede se, per quanto riguarda le assunzioni specifiche del corpo di polizia locale, sia possibile procedere, nel limite dei resti assunzionali del triennio 2011-2013, all'assunzione a tempo indeterminato dall'esterno o mediante procedure di mobilità volontaria non riservata a personale di enti di area vasta.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Premolo, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando,

ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Premolo, con nota del 16 ottobre 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'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, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile. Sono escluse le richieste che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati. Inoltre, il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, hanno delineato una nozione 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 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere comunque qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, il quesito posto dal Comune di Premolo deve ritenersi ammissibile. I dubbi proposti, infatti, afferiscono all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica disciplinante presupposti e limiti per l'assunzione di personale presso gli enti locali.

Esame nel merito

L'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, rubricato "Misure in materia di polizia provinciale", disciplina, all'interno del percorso di riassorbimento del personale in servizio nelle provincie e nelle città metropolitane presso le altre pubbliche amministrazioni (art. 1, commi 424 e 425, della legge di stabilità n. 190 del 2014), le modalità del trasferimento del personale appartenente ai corpi ed ai servizi di polizia provinciale nei ruoli degli enti locali. Appare opportuno riportare il testo normativo:

"1. In relazione al riordino delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e fermo restando quanto previsto dal comma 89 del medesimo articolo relativamente al riordino delle funzioni da parte delle regioni, per quanto di propria competenza, nonché quanto previsto dai commi 2 e 3 del presente articolo, 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.

2. Gli enti di area vasta e le città metropolitane individuano il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

3. Le leggi regionali riallocano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

4. Il personale non individuato o non riallocato, entro il 31 ottobre 2015, ai sensi dei commi 2 e 3, è trasferito ai comuni, singoli o associati, con le modalità di cui al comma 1. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al medesimo comma 1, gli enti di area vasta e le città metropolitane concordano con i comuni del territorio, singoli o associati, le modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

5. Il transito del personale di cui al comma 1 nei ruoli degli enti locali avviene nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio. Si applica quanto previsto dall'articolo 4, comma 1.

6. 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 a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili.

7. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

La norma in discorso si colloca, come accennato, all'interno dei complessivi interventi normativi tesi ad assicurare il riassorbimento del personale in servizio presso provincie e città metropolitane

in conseguenza della riduzione delle funzioni operata dalla legge di riordino 7 aprile 2014, n. 56, e della parallela imposizione di diminuzione proporzionale degli organici di personale (e della relativa spesa), imposta dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 421 e seguenti, legge 23 dicembre 2014, n. 190).

Quest'ultima disciplina è stata oggetto di analisi interpretativa da parte della scrivente Sezione in più occasioni, in una prima fase sollecitando preventivamente (cfr. deliberazioni n. 85/2015, 87/2015, 120/2015 e 135/2015) l'adozione di pronunce di orientamento generale da parte della Sezione delle Autonomie (intervenute con le deliberazioni n. 19/2015/QMIG e n. 26/2015/QMIG), e, in una seconda, applicando i principi di diritto affermati dalla Sezione centrale (presenti, altresì, nella deliberazione n. 28/2015/QMIG) ai dubbi interpretativi posti dai comuni istanti (si rinvia, per citarne solo alcune, alle deliberazioni n. 272, 278, 287, 308, 309, 316, 349, 356 del 2015).

Il dubbio interpretativo posto dal Comune istante attiene, invece, alle norme speciali dedicate al trasferimento nei ruoli degli enti locali (comuni, in particolare) del personale in servizio presso i corpi di polizia provinciale.

La disposizione, inserita autonomamente nell'articolato del citato decreto-legge n. 78 del 2015, recante, fra gli altri, *"Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"*, presuppone la precedente disciplina adottata dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014, tesa al generale riassorbimento del personale delle provincie (che, come noto, introduce un regime temporaneamente limitativo alla possibilità, da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, di assumere dall'esterno personale a tempo indeterminato), introducendone una differente, aventi tratti peculiari, per il trasferimento del personale di polizia provinciale ai soli comuni (non ad altre pubbliche amministrazioni).

L'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015, prescrive, infatti, in primo luogo, al comma 1, che, in relazione al riordino delle funzioni disposto dall'articolo 1, commi 85 e 89, della legge n. 56 del 2014, il personale appartenente ai corpi ed ai servizi di polizia provinciale transiti nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e le procedure definite con il decreto di cui all'articolo 1, comma 423, della legge n. 190 del 2014.

L'esposto comma fa salvo quanto previsto dai successivi commi 2 e 3 del medesimo articolo, poiché, da un lato, gli enti di area vasta e le città metropolitane devono preventivamente individuare il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali (che, di conseguenza, non transita nei ruoli dei comuni) e, dall'altro, le regioni, con le leggi adottate in attuazione del comma 89 della legge n. 56 del 2014, possono riallocare diversamente le funzioni di polizia amministrativa provinciale ed il relativo personale.

All'esito di tale processo, in aderenza a quanto previsto dal comma 1, il successivo comma 4 del citato art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 dispone che il personale di polizia provinciale non individuato o non riallocato ai sensi degli esaminati commi 2 e 3, sia trasferito ai comuni, singoli o associati (nelle more dell'emanazione del decreto di definizione dei criteri e delle procedure di mobilità, gli enti di area vasta e le città metropolitane possono concordare con i comuni del territorio modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire).

In particolare, l'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2015 introduce una differente disciplina di favore per il transito del (solo) personale di polizia provinciale nei (soli) enti locali,

prevedendo che possa avvenire (nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale) in deroga sia alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese per il personale (aventi fonte nell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006) che, soprattutto, a quelle sulle assunzioni (aventi fonte nell'art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e successive modifiche e integrazioni).

L'art. 5 del citato decreto-legge n. 78 del 2015, infine, al comma 6, introduce una specifica sanzione in caso di violazione delle descritte norme, prescrivendo 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 (permettendo solo assunzioni a tempo determinato, esclusivamente per esigenze di carattere stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili).

Al quesito specifico sottoposto dal Comune istante (possibilità, per le assunzioni nei servizi di polizia locale, di procedere, nel limite dei resti assunzionali del triennio 2011-2013, al reclutamento a tempo indeterminato di personale dall'esterno o mediante procedure di mobilità volontaria non riservata ai dipendenti di enti di area vasta), deve, pertanto, fornirsi risposta negativa, anche in aderenza a quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nelle deliberazioni n. 201/2015/PAR e n. 204/2015/PAR (alle cui motivazioni si fa rinvio, per gli aspetti non espressamente richiamati).

Il transito del personale di polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale viene agevolato, infatti, attraverso la previsione di specifiche deroghe sia all'osservanza delle limitazioni alle spese complessive per il personale (prevista dal comma 424 della legge di stabilità per i 2015 al fine di riassorbire il generale personale delle province) che, soprattutto, a quelle relative alle assunzioni di personale (non inserita, invece, ai fini del riassorbimento del generale personale delle province, che trova titolo, invece, come prescritto dal comma 424, nell'utilizzo proprio dei contingenti destinati alle assunzioni a tempo determinato). Inoltre, l'imposizione di un divieto assoluto di alternativo reclutamento (sanzionato a pena di nullità) si innesta su una disciplina che non destina, come recita il comma 424 della legge n. 190 del 2014, predeterminati contingenti assunzionali, limitati nel tempo (quelli di competenza degli esercizi 2015 e 2016), al riassorbimento del personale degli enti di area vasta, ma, prescindendo dalla presenza o meno di capacità assunzionale in capo ai comuni, permette/impone a questi ultimi di reclutare personale di polizia provinciale.

Pertanto, a differenza della disciplina tesa al riassorbimento generale del personale delle province e delle città metropolitane (art. 1, comma 424, legge n. 190 del 2014), l'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 non fa riferimento a contingenti assunzionali, né derivanti dalle cessazioni degli esercizi 2014 e 2015 (da destinare, come noto, all'assunzione di soli vincitori di concorso o al personale degli enti di area vasta, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2015/QMIG), né dal precedente triennio 2011-2013 (utilizzabili anche per effettuare liberamente assunzioni dall'esterno, cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 278 e 349/2015/PAR), ma permette/impone ai comuni (a prescindere dalla presenza di capacità assunzionali) di assumere il personale di polizia provinciale (con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento).

Per le ragioni sopra esposte, l'eventuale assunzione a tempo indeterminato, da parte di un comune, di agenti di polizia municipale ricade nello spettro applicativo del divieto di cui all'art 5, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, e nella conseguente sanzione della nullità.

Tale interpretazione, come rilevato dalla Sezione regionale per la Puglia nella deliberazione n. 201/2015/PAR, risulta peraltro aderente a quanto statuito, in motivazione, dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 28/2015/QMIG, che ha osservato come la fattispecie specifica disciplinata dall'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 *"non consente all'ente locale (salvo che per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all'art 5, comma 6 del D.L. 78/2015) di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012-2014"*.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
16 novembre 2015
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)