



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Ermanno GRANELLI	Presidente
Angela PRIA	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario (relatore)
Donato CENTRONE	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario

nell'adunanza del 22 settembre 2016 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

- vista la lett. prot. n. 96 del 26 agosto 2016 con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Varazze, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n./2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

## FATTO

Con istanza n. 19148 del 18 agosto 2016, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 96 del 26 agosto 2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria l'1 settembre 2016 con il n. 0003670 - 01.09.2016 - SC \_ LIG - T85 - A, il Sindaco del Comune di Varazze chiede alla Sezione un parere circa il corretto ambito applicativo della normativa relativa alla capacità assunzionale degli enti locali per l'anno 2016.

In particolare, il Sindaco evidenzia che a norma dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) nel triennio 2016/2018 gli enti locali possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di una spesa pari al 25% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente.

Tale disposizione, secondo quanto osservato dal Sindaco, fa salva la possibilità di utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

Il Comune di Varazze, pertanto, ha la possibilità di utilizzare i resti del biennio 2013/2014 (sulla base delle cessazioni intervenute nel 2012 e nel 2013), in quanto la quota relativa ai cessati 2014 può essere utilizzata nel 2015 esclusivamente per le procedure di cui all'art. 1, comma 424 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

Tutto ciò premesso, il Sindaco chiede un parere relativo alla possibilità di assumere a tempo indeterminato un agente di polizia locale utilizzando i resti del biennio 2013/2014, attraverso lo scorrimento di una graduatoria vigente ancora disponibile e previo espletamento delle procedure indicate dall'art. 34, comma 6, ed art. 34-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

## DIRITTO

### **1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Per ciò che concerne il profilo oggettivo occorre osservare che la richiesta non appare chiara nel quesito formulato.

Non si comprende, infatti, se la richiesta verta esclusivamente sulla possibilità di ricorrere allo scorrimento della graduatoria esistente o se, invece, la richiesta investa la Sezione anche della valutazione circa la possibilità di ricorrere ai "resti" del biennio 2013/2014 per effettuare l'assunzione di un agente di polizia municipale.

Questa Sezione ritiene di estendere la propria valutazione anche al "secondo" quesito (il primo in ordine di rappresentazione) per rendere piena l'attività consultiva

della Sezione nel rispetto del principio di collaborazione con le amministrazioni pubbliche.

Premesso ciò, la Sezione ritiene ammissibile, dal punto di vista oggettivo, il primo quesito, relativo all'utilizzo dei resti per procedere all'assunzione dell'agente di polizia, in quanto investe una materia di contabilità pubblica concernente la corretta applicazione delle norme sul contenimento della spesa del personale.

Appare ammissibile anche il secondo quesito in quanto, come si vedrà, sulla specifica tipologia di assunzione vi è una norma generale che impone agli enti locali determinati comportamenti rilevanti sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica.

E' utile ricordare che la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n.3/2014/SEZAUT, ha evidenziato che una richiesta di parere, per essere ammissibile dal punto di vista oggettivo, deve riguardare un atto che abbia un riflesso finanziario sul bilancio dell'ente, oppure deve proporre un quesito attinente una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali: *"del resto, "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ... possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

## **2. La questione di merito e la soluzione del Collegio.**

Il parere richiesto dal comune di Varazze, concerne le facoltà assunzionali degli Enti locali per l'anno 2016 alla luce del quadro normativo vigente.

I dubbi rappresentati dal Comune di Varazze sono una diretta conseguenza del continuo susseguirsi di interventi normativi le cui disposizioni, incidenti sulla capacità assunzionale delle pubbliche amministrazioni, modificano la disciplina di riferimento in alcuni casi con regole che appaiono in contrasto tra loro.

*In primis* si evidenzia la norma di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge del 24 giugno del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, come modificato dal decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge n. 125 del 2015. Tale disposizione prevede che: *"Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n.296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente..."*

La norma citata, quindi, individua determinate capacità assunzionali espresse in termini percentuali sulle cessazioni intervenute nell'anno precedente. Inoltre, introduce

la possibilità di cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni.

Per gli anni 2015 e 2016 il legislatore introduce, poi, per le assunzioni a tempo indeterminato, una disciplina derogatoria al quadro normativo esistente. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), modificata dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n.125, " *Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni...*".

Il quadro normativo appena delineato si è, poi, arricchito con alcuni interventi della Sezione delle Autonomie. Con una prima delibera (deliberazione n.26/AUT/2015/QMIG) la Sezione ha affermato il principio in base al quale gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013 nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, il budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), è soggetto ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190 del 2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale".

Successivamente, con la deliberazione n.28/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha precisato che il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni".

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), il legislatore ha nuovamente modificato il regime delle assunzioni stabilendo nuovi limiti alla capacità assunzionali degli enti locali. Difatti, il comma 228 dell'art.1, dispone che: "Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, e successive modificazioni, 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. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale

*degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5- quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018."*

Pertanto la capacità di turn over viene sensibilmente ridotta rispetto alla previsione del decreto-legge n. 90 del 2014. Difatti, gli enti locali possono, ora, assumere per gli anni 2016, 2017 e 2018 nella misura del 25 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente (ferme restando le deroghe espresse nella norma).

La norma pone problemi interpretativi in relazione al quadro normativo precedente ed alla disciplina assunzionale da esso prevista.

Per ciò che interessa il presente parere, occorre valutare se gli enti locali possano ancora effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, come disposto dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, considerando che la norma di cui alla legge di stabilità 2016 non dispone nulla al riguardo.

Sul punto la Sezione ritiene di far proprie le conclusioni alle quali è giunta la Sezione di Controllo per il Molise con la delibera n. 63 del 2016, nella quale si evidenzia che *"sul piano letterale, la nuova disposizione di cui al comma 228 sembra andare a modificare unicamente la percentuale del turn-over così come prevista all'art.3, comma 5, del D.L. n.90/2014, lasciando pertanto impregiudicate le restanti disposizioni del medesimo articolo, tra cui quella che consente l'utilizzo dei c.d. resti assunzionali. Guardando poi alla ratio della disposizione, appare che le limitazioni introdotte siano finalizzate unicamente alla riduzione o al contenimento della spesa per personale. Ne consegue che tale risparmio, nell'ammontare complessivo previsto anno per anno, resta già conseguito e pertanto tale obiettivo non risulta pregiudicato dal riutilizzo dei resti assunzionali non ancora utilizzati"*.

Sulla base di tali argomentazioni il Comune di Varazze, non vulnerando le finalità perseguite dalla normativa relativa alle capacità assunzionali degli enti locali, può assumere utilizzando i resti del biennio 2013/2014 (sulla base delle cessazioni intervenute nel 2012 e nel 2013).

Quanto, però, alla specifica destinazione dei resti che, come evidenziato dal Sindaco, sarebbero destinati ad assumere un agente di polizia municipale, occorre ricordare che è tuttora vigente l'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, rubricato *"Misure in materia di polizia provinciale"*, che 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.

Al di là della disciplina specifica ivi prevista, ciò che rileva è la disposizione del comma 6 che così dispone: *"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”.

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 mediante ricorso a graduatoria esistente) deve, pertanto, fornirsi risposta negativa qualora il personale provinciale non sia stato riassorbito completamente.

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 il 2015 al fine di riassorbire il generale personale delle province), sia, soprattutto, al rispetto di 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 riferibili alle cessazioni verificatesi nel 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.

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 esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Varazze.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Varazze.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 22 settembre 2016.

**Il Magistrato estensore**

Francesco Belsanti

Depositato in segreteria il 27 settembre 2016

**Il funzionario preposto**

(Antonella Sfattina)

**Il Presidente**

Ermanno Granelli