



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 18.735 del giorno 17 dicembre 2018, con cui il Sindaco del Comune di Buccinasco (MI) 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. Marcello Degni.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Buccinasco ha chiesto un parere, articolato in tre quesiti, in merito all'assunzione di agenti di polizia locale.

In particolare, l'ente chiede di conoscere:

"1 come debba essere inteso l'inciso di cui all'articolo 35 bis del Decreto sicurezza 'spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016' e quali siano le corrette modalità di calcolo di detta spesa. In particolare, si chiede se tale spesa:

a) debba essere riferita alla spesa teorica che l'ente avrebbe potuto sostenere nell'anno 2016, tenuto conto dei posti di personale di polizia locale complessivamente presenti in dotazione organica (coperti e vacanti), oppure debba, invece, essere riferita alla spesa reale (ossia a quella



effettivamente sostenuta dall'Ente per tale personale) o, ancora, alla spesa complessiva impegnata nel bilancio 2016 per il personale di polizia locale (senza tenere in considerazione le eventuali minori somme non erogate per particolari vicende del rapporto di lavoro, quali assenze per malattia, congedi facoltativi, aspettative non retribuite);

b) in tutti i casi di cui alla precedente lettera a) ricomprenda solo il costo tabellare o invece anche il costo accessorio;

2. se, qualora l'Ente si trovi nella condizione di potersi avvalere della norma di favore di cui all'art. 35 bis del suddetto decreto sicurezza, possa rivedere la propria programmazione del fabbisogno del personale 2018 - 2020 ed utilizzare le capacità assunzionali, determinate dalla cessazione di personale non appartenente alla polizia locale, inizialmente destinate all'assunzione di nuovi agenti di polizia locale nell'anno 2019, al reclutamento di altre figure professionali".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Verifica della ammissibilità della richiesta di parere

1.1. Soggettiva. Il parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto richiesto dal sindaco.

1.2. Oggettiva.

1.2.1. 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. 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,

altresi, 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.

1.2.2. 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 i quesiti posti debbano essere scrutinati nel merito.

2. Merito.

2.1. 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 (sezione Lombardia 106/2018).

2.2. L'articolo 35 bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, numero 113, convertito nella legge 132 (cd decreto sicurezza) dispone 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”*.

2.3. La richiamata norma del 2015 di portata generale, fissava le quote assunzionali per il triennio 2016 -2018 consentendo 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. Tale percentuale sale per gli anni 2017 e 2018 nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti 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 (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. Tutto ciò 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. (vedi sez. Lombardia 106/2018 e n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, che definisce le modalità applicative della disposizione).

2.4. Nel primo quesito l'ente chiede l'interpretazione del dettato legislativo *“spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016”*. Per spesa sostenuta si intende la spesa

rendicontata, nel caso di specie nel rendiconto relativo all'esercizio 2016, da cui è possibile ricavare con precisione anche l'elemento della congruità (il "personale di polizia municipale"). Rispetto alle tre possibilità indicate nel primo quesito quella più calzante appare la seconda ("spesa reale, ossia quella effettivamente sostenuta dall'ente per tale personale"). A sostegno della tesi indicata si richiama la deliberazione n. 25 del 6 ottobre 2014 della sezione Autonomie che, con riferimento alla spesa per il personale afferma che il computo va effettuato "prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali".

- 2.5. Nel secondo quesito si chiede se le spese sostenute per il richiamato personale debbano ricomprendere solo il costo tabellare o invece anche quello accessorio. In proposito si precisa che, nelle pubbliche amministrazioni, per individuare il costo riferito a spese sostenute in relazione all'impiego di personale interno, si fa riferimento alla retribuzione lorda percepita dal dipendente in base ai limiti contrattuali, compresi tutti i contributi sociali, siano essi a carico del lavoratore o del datore di lavoro, nel limite delle previsioni della legislazione nazionale. Sono invece esclusi tutti gli emolumenti diretti a far beneficiare il dipendente di vantaggi particolari e supplementari, e quant'altro non abbia carattere obbligatorio.
- 2.6. Il terzo quesito presenta maggiori profili di complessità. Si chiede in sostanza se sia possibile rivedere la programmazione del fabbisogno 2018 - 2020 e utilizzare le capacità assunzionali prodotte dalla cessazione di personale "non appartenente alla polizia locale", e "inizialmente destinate all'assunzione di nuovi agenti di polizia locale nell'anno 2019", per reclutare "altre figure professionali". Ora, come rilevato dalla sezione Toscana (parere 164/2017), la capacità assunzionale degli enti va calcolata sull'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, con applicazione però della percentuale più ridotta (quella per intenderci del richiamato comma 228 della legge di stabilità del 2016) e non quella superiore (il 100 per cento) che può essere applicata solo alla spesa relativa alla cessazione del personale di polizia locale, con correlata neutralità di tali cessazioni ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale. Non a caso il profilo di neutralità è richiamato anche nell'articolo 35 bis del cd decreto sicurezza (*"Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale"*). Ciò presuppone, come chiarito nel richiamato parere della sezione Toscana, 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. Valgono quindi sul punto le stesse considerazioni espresse nel richiamato parere 106/2018 di questa sezione che si riferiva a una norma (l'art. 7, comma 2-bis, del decreto-legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017), che sul punto disponeva per il 2018 ciò che il richiamato articolo 35 bis estende al 2019.

- 2.7. Spetta quindi 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.

PQM

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
22 febbraio 2019

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Aldo Rosso)