



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	I referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario

nella camera di consiglio del 12 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,



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 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento di resa dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 834 del 14 gennaio 2019 u.s. con la quale il Sindaco del Comune di Trescone Balneario 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. Luigi Burti

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Trescone Balneario con la nota sopraindicata ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina relativa ai limiti finanziari della spesa inerente il personale appartenente alla polizia locale ed a tal fine riporta nel quesito l'art.35 bis del D.L. 113/2018 che così 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"* il suddetto decreto è stato convertito nella L. 132/2018.

Nella nota si evidenzia che l'Ente:

- 1) Ha rispettato nel triennio 2016/2018 gli obiettivi di finanza pubblica;
- 2) Nel corrente esercizio intende concedere il nulla osta per una mobilità in uscita di un agente di polizia locale;
- 3) Intende assumere un agente di polizia locale in sostituzione di quello in uscita di cui al punto 2);

Nell'eventualità in cui si concreti la mobilità in uscita di cui al punto 2) e l'assunzione di cui al successivo punto 3) verranno rispettati gli equilibri di bilancio e non verranno superate le spese di personale sostenute per la polizia municipale nell'anno 2016.

L'istante ricorda che: *“L'articolo 35-bis del decreto legge 113 del 4/10/2018 stabilisce che le assunzioni possono essere fatte “fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio” ma, contrariamente alla precedente norma di favore per le assunzioni della polizia locale (articolo 7, comma 2-bis del D.L. 14/2017) non pone come condizione il rispetto dei vincoli di spesa di personale contenuti nell'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006.”*

Il sindaco dopo aver rappresentato la situazione dell'Ente e ricordato la normativa di riferimento chiede a questa Sezione della Corte dei Conti:

“L'eventuale assunzione di cui al precedente punto 3) può essere fatta in deroga ai vincoli di spesa di personale contenuti nell'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006, oltre che in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208?

In caso affermativo la deroga ai vincoli di spesa di personale contenuti nell'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006 opera anche nel caso in cui si proceda all'assunzione (cessione contratto di lavoro) tramite mobilità in entrata in luogo del concorso?”

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 Barni 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).

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 Trescone Balneario.

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. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, 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 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, precisando che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va 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. 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 dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno definito con chiarezza l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dal legislatore. I principi di diritto affermati nella ricordata pronuncia sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nella deliberazione n. 60/2010/CONTR, nonché in successive pronunce di orientamento generale. In entrambe le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alla Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Sulla base di quanto esposto, la richiesta di parere appare ammissibile, afferendo all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, relativa ai limiti di spesa per l'assunzione di personale.

Esame nel merito

Tanto premesso, l'istante in particolare con il primo quesito chiede se il valore della spesa destinata alle assunzioni di personale appartenente alla polizia locale possa essere fatta in deroga non solo ai limiti disposti dal comma 228 dell'art.1 della legge 208 /2015 così come espressamente dispone l'art 35 bis del d.l.113/2018 convertito nella legge 136/2018, ma anche dei vincoli introdotti dall'art 1 commi 557 e 562 della legge 296/2006. L'art 1 comma 557 e s.s della legge appena richiamata dispone:

- 557. *Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

a) lettera abrogata

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

- 557-bis. *Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.*

- 557-ter. *In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133.*

- 557-quater. *Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.*

. periodo soppresso dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. (101) (106) (114).

562. Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità' interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri

relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558.

Occorre ricordare che sulle norme poste dall'art. 1, comma 557 e ss, si è espressa la Corte costituzionale che ha chiarito come i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" costituiscano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale debba essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014).

Il Giudice delle Leggi, inoltre, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, ha affermato che "fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale" e che tali disposizioni "perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia "rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale" (sentenza n. 169 del 2007).

Pertanto, laddove, la legge non abbia espressamente derogato alle suddette disposizioni, come nel caso che ci occupa, la stesse continuano ad applicarsi in quanto i vincoli sulla spesa di "personale", introdotti con la norma in commento, costituiscono principio di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento di obiettivi strategici.

Anche nel caso in cui all'assunzione si provveda tramite l'istituto della mobilità occorre rispettare i vincoli introdotti dalla legge 296/2006 sopra richiamati.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere

Il Relatore
(Luigi Burti)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
13/02/2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Aldo Rosso)