



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 50/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario relatore
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 27 maggio 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **San Germano Chisone (TO)** formulata con nota datata 29.04.2019 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 6.05.2019, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Laura ALESIANI;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di San Germano Chisone formula un quesito in merito all'interpretazione dell'art. 35 *bis* del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni in Legge del 1° dicembre 2018, n. 132, in materia di parametro cui fare riferimento per effettuare nuove assunzioni di polizia municipale nell'anno 2019; in particolare viene chiesto se tale parametro sia, come risulterebbe dal significato letterale della norma, *"la spesa sostenuta per il personale di polizia municipale nell'anno 2016 indipendentemente dalle cessazioni di personale intervenute, purché nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spese di personale"*.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di San Germano Chisone è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione attinente alla disciplina legislativa vigente in materia di assunzioni.

Occorre, peraltro, dare atto che il quesito formulato va esaminato sotto un profilo generale ed astratto, stante la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella

formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 16.1.2014 n. 9 e 2.2.2017 n. 24).

MERITO

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.

Ciò presupposto, la richiesta in esame attiene sostanzialmente all'interpretazione della previsione normativa di cui all'art. 35 *bis* del D.L. n. 113/2018, convertito con modificazioni in Legge n. 132/2018, articolo rubricato "*Disposizioni in materia di assunzioni a tempo indeterminato di personale della polizia municipale*", in vigore dal 4 dicembre 2018, 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*".

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 (art. 263, comma 2, del Testo Unico di cui al D.Lgs. 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 (v., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia del 29/02/2019, n. 52).

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 (v., così, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 52/2019, sopra citata, e Sezione regionale di controllo per la Lombardia dell'11/04/2018, n. 106, nonché la Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, che definisce le modalità applicative della disposizione).

Sul punto si precisa che, a partire dall'anno 2019, riacquista piena efficacia la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, con superamento delle limitazioni al *turn over* e possibilità di capacità assunzionali pari al 100 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente.

Con la disposizione di cui all'art. 35 *bis* del D.L. n. 113/2018 in esame, il legislatore ha inteso ampliare, esclusivamente per il personale appartenente alla Polizia municipale, il limite di spesa per il 2019, introducendo il parametro della stessa spesa sostenuta per il medesimo personale nel 2016, sul presupposto che tale riferimento temporale possa essere considerato maggiormente favorevole (v., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia del 18/04/2019, n. 153).

Rimane, tuttavia, fermo il principio della necessità della cessazione dal servizio quale risparmio utile per definire la disponibilità finanziaria da destinare alle assunzioni, in relazione ai limiti normativi definiti per il *turn over*; come, peraltro, si evince del resto, "a contrario", dalla più recente giurisprudenza consultiva delle Sezioni di controllo, che, proprio a proposito di assunzione di personale di polizia municipale ai sensi dell'art. 35 *bis* del D.L. n. 113/2018, negano la possibilità di procedere a tale assunzione a fronte di una mobilità volontaria in uscita per il medesimo profilo professionale, in quanto la stessa 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 (in tal senso, v. Sezione regionale di controllo per la Lombardia del 28/02/2019, n. 83, e Sezione regionale di controllo per la Campania del 1° luglio 2015, n. 182, nonché Sezione regionale di controllo per la Lombardia del 18/04/2019, n. 153, nella quale si fa riferimento all'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95/2012, convertito dalla Legge n. 135/2012, con riguardo al *turn over* conseguente al reclutamento di personale derivante da mobilità volontaria, il quale, come è noto, risulta essere irrilevante e "neutro", non costituendo, ai fini del calcolo della capacità assunzionale, né nuova assunzione per l'ente ricevente, né cessazione per l'ente cedente; quest'ultimo, infatti, potrà sostituire tale unità soltanto ricorrendo, a sua volta, ad un'analoga procedura di mobilità in entrata).

Del resto, il fatto che con l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, sopra citato, 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 per cento) non ha inciso a modificare i criteri di calcolo e le logiche di definizione degli spazi assunzionali (in tal senso, v. Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 83/2019, sopra richiamata).

E, d'altra parte, allo stesso modo, se da un lato l'art. 35 *bis* del D.L. n. 113/2018 amplia le facoltà assunzionali 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 in materia; 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 per cento 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 (v., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 83/2019, sopra citata).

Peraltro, il medesimo art. 35 *bis* del D.L. n. 113/2018, come sopra richiamato, dispone nell'ultimo periodo che "*le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale*"; sul punto, come aveva già rilevato la giurisprudenza consultiva delle Sezioni di controllo, la capacità assunzionale degli enti va calcolata sull'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, con applicazione però della percentuale più ridotta (quella del citato 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 (v. in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Toscana del 7/09/2017, n. 164): profilo di neutralità poi confermato dall'art. 35 *bis* in parola.

Ciò presuppone 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 (v., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 52/2019, sopra citata, e Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 106/2018, le cui considerazioni si riferivano ad una norma, l'art. 7, comma 2-*bis*, del D.L. n. 14 del 2017, convertito con modificazioni dalla Legge n. 48 del 2017, che sul punto disponeva per il 2018 ciò che il richiamato art. 35 *bis* estende al 2019).

Tali conclusioni, peraltro, risultano altresì conformi alla disciplina del *turn over* contenuta in varie disposizioni avvicendatesi nel tempo (per gli enti che erano soggetti al Patto di

stabilità interno l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito in Legge n. 114/2014, per gli enti non soggetti al Patto medesimo l'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006), la quale determina le capacità assunzionali e i limiti delle stesse sulla base di una costante correlazione fra la spesa per le cessazioni intervenute in anni precedenti (il c.d. *budget*) e lo spazio finanziario legislativamente previsto per nuove assunzioni (determinato di norma da una percentuale di tale *budget*); e ciò, pertanto, non può che applicarsi anche alla speciale fattispecie di cui all'art. 35 *bis* del D.L. n. 113/2018, la quale, come si è detto, ha inteso ampliare il limite di spesa per il 2019, lasciando tuttavia invariate le altre diverse e consolidate regole che disciplinano la materia delle assunzioni ai fini del coordinamento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il sopra delineato quadro di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 27 maggio 2019.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Laura ALESIANI

IL PRESIDENTE

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 6/06/2019

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Nicola MENDOZZA