



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 27 aprile 2016

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 del 30 marzo 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Albairate (MI) 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 Albairate, con nota del 30 marzo 2016, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina limitativa alle assunzioni di personale negli enti locali. Premette che l'art. 5, comma, 6 del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, in funzione dell'assorbimento del personale di area vasta, ha posto delle limitazioni alle assunzioni, anche a tempo determinato, per la polizia locale, ammettendole solo per esigenze stagionali e per periodi non superiori ai 5 mesi (con sanzione della nullità per quelle difformi). La disposizione indicata, prosegue l'istante, abrogherebbe l'art. 1, comma 557, della legge 311 del 2004, normativa speciale per i piccoli comuni (la richiesta ricorda, in relazione a tale qualificazione, una pronuncia del Consiglio di Stato, senza citarne gli estremi), che consente l'utilizzo di personale dipendente da altri enti locali, per la durata massima di 12 ore.

Detta disposizione normativa, conclude il sindaco istante, non precluderebbe l'assorbimento del personale degli enti di area vasta, poiché si utilizzano dipendenti già in organico in altri enti locali e per un numero limitato di ore. Inoltre, i ridetti incarichi sarebbero conferiti solo nelle more dell'assegnazione del personale degli enti di area vasta, per assicurare maggior funzionalità nei servizi ai cittadini nel settore della polizia locale.

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 Albairate, 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 Albairate, con nota del 30 marzo 2016.

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 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. In entrambe le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alle 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, tesa a regolamentare l'assunzione di personale dipendente da parte degli 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*", ha disciplinato, all'interno del percorso di riassorbimento del personale in servizio nelle provincie e nelle città metropolitane presso 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.

La Sezione si è occupata della norma in discorso nella deliberazione n. 416/2015/PAR, nella quale è stata sottolineata la collocazione all'interno dei complessivi interventi normativi tesi ad assicurare il riassorbimento del personale in servizio presso province 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, a sua volta, 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 alla norma speciale (il citato art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015) dedicata al trasferimento nei ruoli degli enti locali (comuni, in particolare) del personale in servizio presso i corpi di polizia provinciale.

La disposizione presuppone la precedente disciplina adottata dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014, tesa al generale riassorbimento del personale delle province (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 del 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.

Il quesito specifico sottoposto dal Comune istante attiene al rapporto fra l'anzidetta normativa e l'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che prevede che i *"comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.

La magistratura contabile (per tutte, la deliberazione della scrivente Sezione n. 448/2013/PAR) ha avuto modo di evidenziare che, a livello finanziario, la spesa per il lavoratore in discorso, assunto mediante convenzione con altra amministrazione locale, rientra, ove comporti la prestazione di un numero di ore superiore a quello previsto dal CCNL di comparto, nel computo dei limiti posti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, atteso che, *ex latere accipientis*, si configura come una forma assunzionale diversa dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Infatti, il personale di altro ente locale che, oltre ad adempiere i propri obblighi di servizio presso l'ente in cui è incardinato in organico, presta la propria attività lavorativa a favore di altro ente locale (in virtù della convenzione avente fonte nell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004), concreta un rapporto di lavoro, sempre subordinato, assimilabile a quello a tempo determinato.

Di conseguenza, le due norme oggetto dei dubbi interpretativi posti dal Comune istante non paiono porre un problema di abrogazione implicita di quella meno recente. L'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 permette, infatti, l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato di personale di polizia locale, anche se esclusivamente per esigenze di carattere stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili.

La *ratio* è quella di conciliare il riassorbimento del personale di polizia provinciale con le eventuali esigenze contingenti e temporanee da parte dei comuni, che possono essere soddisfatte tramite assunzioni a tempo determinato, anche aventi fonte nelle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004.

Naturalmente, al fine di non pregiudicare il percorso di riassorbimento del personale di polizia provinciale, che impone la destinazione delle risorse dei comuni, destinate alle assunzioni, a favore di questi ultimi, appare necessario che anche le assunzioni effettuate mediante convenzione ex art. 3, comma 557, della legge n. 311 del 2004 rispettino i medesimi limiti, sostanziali e temporali, prescritti dall'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 (esigenze di carattere stagionale e durata non superiore a cinque mesi nell'anno solare).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è l'istanza di parere

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
27 aprile 2016
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)