



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 26 marzo 2019

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Giampiero PIZZICONI	Consigliere relatore
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di San Bellino prot. n. 241

del 11/01/2019, acquisita al prot. C.d.c. n. 0000118-11/01/2019-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Giampiero Pizziconi

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Bellino ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, inerente le limitazioni delle facoltà assunzionali previste dall'art. 35 bis del D.L. 113/2018 cd. decreto sicurezza, convertito con legge n. 132 del 01/12/2018.

La citata richiesta di parere, dopo aver riportato interamente la disposizione del citato all'art. 35 bis del D.L. 113/2018, ed aver evidenziato l'inciso *“Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale”*, proseguiva precisando che lo stesso *“ (...) pare limitare le facoltà assunzionali delle singole amministrazioni, imponendo ai Comuni di utilizzare le risorse risparmiate nel 2018 a seguito della cessazione di dipendenti in forza alla polizia municipale per l'assunzione di lavoratori in possesso dello stesso profilo.”*

Il Sindaco del Comune di San Bellino, pertanto, concludeva proponendo il seguente quesito: *“Ciò premesso, considerato il carattere triennale della pianificazione concernente il personale, si chiede a codesto giudice se la predetta limitazione debba trovare applicazione anche in presenza di atti di programmazione già approvati prima dell'entrata in vigore dell'art. 35bis sopra richiamato, cioè anteriormente al 4 ottobre 2018, giorno di pubblicazione della legge di conversione”*.

II. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7 comma 8 della legge 131 del 05 giugno 2013 secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009,

n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei Conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non

si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

III. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Si precisa, a tal proposito, che non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (cd. CAL).

IV. Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*.

Dal punto di vista oggettivo, la questione si delinea ammissibile, entro i limiti ristretti relativi all'interpretazione di disposizioni concernenti le condizioni ed i limiti di spesa del personale appartenente alla polizia locale; dette norme si inquadrano, infatti, nell'ambito della contabilità pubblica, poiché riguardano il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica e gli equilibri di finanza pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'Ente.

V. Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'ente, né tantomeno valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dall'Amministrazione comunale, astraendolo da ogni riferimento all'eventuale fattispecie concreta sottostante, offrendo esclusivamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

DIRITTO

VI. Nel merito, per rispondere al quesito posto dal Sindaco del Comune di San Bellino appare preliminarmente necessario richiamare la recente disposizione che disciplina, nell'attuale assetto legislativo, le capacità assunzionali del personale appartenente alla polizia locale, ovvero, l'articolo 35 bis del D.L. 113 del 4 ottobre 2018 recante *“Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”* (cd. decreto sicurezza) come inserito, nel corpo del decreto, in sede di conversione avvenuta con la Legge n. 132 del 1 dicembre 2018.

In particolare, detto articolo prevede che *“1. 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.”*

Dal dettato sopra riportato, si ricava che la *ratio* della norma è individuabile nella volontà esplicita del legislatore di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana. La stessa appare, pertanto, funzionale a determinare un budget assunzionale migliorativo per il personale di polizia locale rispetto a quello ordinariamente previsto per tutti gli altri profili, tramite la predisposizione di un regime speciale derogatorio, seppur temporalmente limitato.

Nello specifico, la norma prevede la possibilità per i comuni, in quanto solo detti soggetti sono contemplati dall'operatività delle disposizioni di cui trattasi, di derogare le disposizioni di cui all'art. 1 comma 228 della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016), il quale stabilisce - per quanto di interesse in questa sede - 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. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, 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 di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevano 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, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento. Fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento. (...)”.

Oltre a quanto si verrà in seguito ad esporre in merito all'efficacia dell'art. 1 comma 228 della Legge di stabilità per il 2016, appare opportuno precisare che l'art. 35 bis del decreto sicurezza non prevede la possibilità di non considerare i vincoli di spesa del personale di cui all'articolo 1, commi 557 quater e 562 della legge 296/2006, atteso che nella sua testuale formulazione gli stessi non sono annoverati tra le norme da derogare.

A tal proposito, appare opportuno osservare, che già nel precedente regime derogatorio favorevole alle assunzioni di personale afferente alla polizia municipale, l'art. 7 comma 2 bis del D.L. 14/2017 concernente *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”*, disponeva che le norme di favore ivi previste venissero applicate, fermi restando i vincoli di cui all'art. 1 commi 557 e 562 della legge 296/2006.

Il citato comma 2 bis dell'art. 7, infatti, espressamente statuiva: *“Per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana contenute nel presente provvedimento, negli anni 2017 e 2018 i comuni che, nell'anno precedente, hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando 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, alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le cessazioni di cui al periodo precedente non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale secondo la percentuale di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.”*

Giova precisare che, la Corte Costituzionale ha da tempo affermato come da un lato, i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato *“spesa di personale”* di cui all'art. 1 commi 557 e ss, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e, dall'altro, che il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale deve 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).

La stessa giurisprudenza contabile aveva avuto modo di confermare, sul punto, che *“laddove la legge non abbia espressamente derogato alle suddette disposizioni [il rif. è all'art. 1 comma 557 e ss e 562 L. 296/2006], come nel caso che ci occupa [art. 35 bis decreto sicurezza] le 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”. (Corte dei conti sezione di controllo per la Lombardia n. 49/2019).

La Sezione di controllo lombarda, precisava nel richiamato parere che *“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).”*

Tanto doverosamente premesso, appare necessario evidenziare che, l'interpretazione delle norme vigenti sui limiti delle facoltà assunzionali del personale di polizia municipale non può comunque prescindere, non solo dal carattere di specialità dell'art. 35 bis del D.L. 113/2018 e dall'interpretazione letterale dello stesso, quale criterio cardine previsto dall'art. 12 delle Preleggi secondo cui *“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*, ma, altresì, dall'orientamento della giurisprudenza contabile in merito alla generale capacità assunzionale degli enti locali relativamente all'aggregato “spesa del personale” nel suo complesso.

Nel caso specifico, il citato articolo 35 bis, innovando il precedente assetto di favore in vigore per gli anni 2017 e 2018, introdotto con il D.L. 14/2017 (cd. decreto Minniti) convertito in legge n. 48/2017, prevede, per l'appunto, limitatamente all'anno 2019, un regime derogatorio a quello ordinario, a cui si affianca, per le assunzioni a tempo indeterminato del personale di polizia municipale, il quale deve essere inserito ed interpretato nel contesto rinnovato dell'ottica programmatica delle pubbliche amministrazioni, ed in particolare del piano triennale dei fabbisogni di personale, previsto e disciplinato all'art. 6 del D.lgs. 165/2001.

Il combinato disposto del citato art. 6 con il successivo art. 35, comma 4, del d. lgs. 165/2001 e s.m.i. - a mente del quale tutte le *“determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento sono adottate (...) sulla base del piano triennale dei fabbisogni”*- attribuisce, infatti, a tale provvedimento la natura di *condicio sine qua non* per ogni eventuale procedura assunzionale di personale nella pubblica amministrazione, indipendentemente dalle modalità di acquisizione.

Detto piano deve tenere conto, inoltre, delle indicazioni operative di carattere generale fornite dal D.M. 08/05/2018, con cui il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha definito - ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 ter del d. lgs. 165/2001 e s.m.i. - le *“Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale*

da parte delle pubbliche amministrazioni". Ne consegue che le amministrazioni pubbliche non possono procedere ad assunzioni di personale al di fuori di quelle programmate prima del 27 luglio 2018, data di efficacia del suddetto Decreto.

Le Linee guida precisano che la spesa del personale in servizio - sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017 - non possa essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata. A tal fine, ogni ente dovrà procedere alla rilevazione del proprio fabbisogno di personale sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto il profilo qualitativo. Il primo profilo concerne la consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sarà opportuno per tale profilo individuare parametri che consentano di definire un fabbisogno standard per attività omogenee o per processi da gestire); il secondo profilo concerne, invece, le diverse tipologie di professioni e competenze professionali idonee a soddisfare le nuove esigenze e obiettivi dell'amministrazione.

Inoltre, allo scopo di verificare la coerenza con i vincoli di finanza pubblica, il piano è sottoposto sia ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti, sia alla preventiva informazione sindacale (ove prevista nei contratti collettivi nazionali).

Il concetto di dotazione organica viene dunque superato da quello di "dotazione" di spesa potenziale, che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, imposta come vincolo esterno dalla legge, o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti (in questo senso si veda da ultimo questa Sezione n. 548/2018/PAR e sez. controllo per la Puglia n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR).

Lo stesso D.M. del 8 maggio 2018, tuttavia, precisa che per Regioni e per gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, resta, in ogni caso, impregiudicato quale indicatore di spesa potenziale massima il tetto alla spesa di personale previsto dalla normativa vigente.

A tal fine come già richiamato, gli enti dovranno indicare nel PTFP, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Quanto allo specifico quesito posto dal Comune di San Bellino, perciò, a parere di questa Sezione, qualora l'ente intendesse avvalersi dello speciale regime derogatorio previsto dall'art. 35 bis del D.L. 113/2018, è di chiara evidenza, che l'Amministrazione dovrà rimodulare la propria programmazione, soprattutto alla luce della disposizione che statuisce che le cessazioni del personale di polizia municipale avvenute nel 2018 possono essere utilizzate solamente per assumere nuovo personale di polizia locale e non di altri profili.

Il piano triennale dei fabbisogni assume, invero, la medesima valenza programmatica assunta dal bilancio pluriennale degli Enti Locali (D.Lgs. n. 118/2011) ma viene

predisposto annualmente, con contenuto dinamico e a scorrimento, anche rettificando ciò che era stato approvato in precedenza, in relazione alle *“mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale”*. In altri termini, pertanto, in base al citato D.M., l'eventuale modifica del Piano in corso d'anno è consentita a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e dovrà essere adeguatamente motivata.

Nel rispetto degli indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, dunque, nell'ambito del PTFP, possono procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione.

Le Amministrazioni avranno la facoltà, dunque, di coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste dalle norme vigenti, verificando, in ogni caso, l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità, fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore, anche con riferimento alla stipula di contratti a tempo determinato.

Come già ampiamente espresso con la deliberazione n. 548/2018, questa Sezione ritiene, invero, che sia *“(…) di palmare evidenza che l'esistenza di un limite di spesa potenziale massima non ancora integrato e di facoltà assunzionali da utilizzare, non è di per sé sufficiente a poter effettuare le assunzioni previste nel PTFP. Infatti, prescindendo dal rispetto dei vincoli di finanza pubblica e assunzionali vigenti (prima descritti) appare necessario rammentare che nella costruzione del PTFP l'amministrazione dovrà tenere in debita evidenza l'incidenza delle programmate assunzioni sui livelli della spesa corrente. Ciò, al fine di verificare che la stessa sia effettivamente sostenibile nel quadro di derivante dall'osservanza degli equilibri di bilancio di cui al d.lgs. 118/2011 in quanto l'assunzione di personale, ed in particolare di quello a tempo indeterminato si traduce in una imputazione di spesa corrente che incide sul bilancio dell'ente fino alla cessazione del relativo rapporto di lavoro. In pratica, dunque, il PTFP dovrà necessariamente considerare se la spesa per il personale assumibile, nello stesso contemplata, possa essere sostenibile senza incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione. E ciò, anche in una prospettiva pluriennale. A fini di completezza, le Linee di Indirizzo sottolineano altresì che “Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017. In questo senso, l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.”*

In relazione a quanto sopra rappresentato, dunque, la Sezione ritiene che il Comune San Bellino, qualora intenda avvalersi dello speciale regime derogatorio previsto dall'art. 35 bis del D.L. 113/2018, dovrà, sulla base dei previsti tetti di spesa (art. 1 comma 557 quater e 562 L. 296/2006) nonché dei relativi stanziamenti di bilancio e nel rispetto degli equilibri di bilancio in chiave dinamica, verificare la possibilità di rimodulare la “dotazione” attuale tramite il PTFP, nel rispetto del limite finanziario massimo della

"dotazione" di spesa potenziale individuato sulla base delle indicazioni sopra riportate, avendo previamente verificato la possibilità di ricoprire il posto vacante per mobilità interna od esterna.

Resta inteso, in ogni caso, che l'ente rimasto inadempiente a quanto disposto nell'articolo art. 6 del D.lgs. 165/2001 non potrà assumere nuovo personale, così come previsto al comma 6 del citato articolo. Tale sanzione si impone, come visto, sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del PTFP e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 200

Va in questa sede evidenziato, tuttavia, che ove i comuni vogliano avvalersi del regime derogatorio transitorio introdotto dall'art. 35 bis, lo stesso determina la creazione di un differenziato regime di reclutamento con contratto a tempo indeterminato per il personale della polizia locale relativamente all'anno 2019, con l'individuazione di un particolare budget assunzionale parallelo a quello ordinario che si sostanzia:

- nella necessaria osservanza nel triennio 2016-2018 degli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica;
- nella necessaria osservanza nell'anno in cui procedere all'assunzione (2019) degli equilibri di bilancio;
- nella possibilità di assumere il personale di polizia locale cessato nell'anno 2018 ma nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016;
- nella determinazione, dunque, di un budget assunzionale 2019 che, all'interno del tetto massimo di contenimento della spesa di personale di cui ai richiamati commi 557 e ss e 562, si sostanzia nell'eventuale differenziale tra la spesa per il personale di polizia locale sostenuta nel 2018 e quella sostenuta nel 2016
- nel mancato ricorso per l'assunzione di detto personale della percentuale assunzionale derivante dalle cessazioni dello stesso intervenuta nell'esercizio precedente (2018) che, tuttavia, in base all'ultimo periodo della disposizione in esame, non possono essere considerate al fine di determinare le capacità assunzionali del restante personale.

Deve, tuttavia precisarsi in relazione a quest'ultima considerazione che, qualora l'ente non voglia far ricorso al regime derogatorio temporaneo ed eccezionale ma intenda utilizzare le normali facoltà assunzionali, il vincolo che impedisce di considerare le cessazioni del personale di polizia locale come non utilizzabili per il turn over di altro personale, non spiegherà i suoi effetti. Infatti, in tal caso, le cessazioni degli anni precedenti potranno essere utilizzate, in applicazione dell'art. 1 comma 557 quater e 562 L. 296/2006, indistintamente per il reclutamento di tutte le categorie di personale.

A parere della Sezione, infatti l'ultimo periodo della norma opererebbe solo ove il comune scelga di avvalersi del regime derogatorio temporaneo e a riprova può richiamarsi la circostanza che la disposizione in generale preveda come gli enti "*possono..*" e non debbano "*..nell'anno 2019, in deroga ... assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale ...*".

Ciò anche in considerazione che alla luce della *ratio* dell'art. 35 bis, il richiamo ai vincoli

assunzionali non può che riferirsi a quelli di cui all'art. 1 comma, 228 della L. 208/2015 vigenti al momento di operatività del regime derogatorio, ovvero l'anno 2019.

Pertanto, la disciplina derogatoria opererà in relazione alla capacità assunzionale prevista dall'art. 3 comma 5 concernente la "*Semplificazione e flessibilità nel turn over*" del D.L. n. 90/2014 rubricato "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*" convertito in Legge n. 114/2014, secondo cui, per il 2019, è ammessa la facoltà di assumere nel limite del 100% della spesa delle cessazioni dell'anno 2018.

Il Comune, dunque, opererà la scelta di utilizzare o meno il regime derogatorio all'interno del rimodulato Piano triennale, optando per la soluzione che riterrà più opportuna al fine di ottimizzare il soddisfacimento del proprio fabbisogno di personale, anche di polizia locale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di San Bellino (RO).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 marzo 2019.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Giampiero Pizziconi

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 9 aprile 2019

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Letizia Rossini