

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 28 settembre 2018 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Rossana Rummo	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari trasmessa con prot. n. 0104507 del 6 settembre 2018 ed assunta in pari data al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia n. 2880-06/09/2018-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 102/2018 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 28 settembre 2018;

udito il relatore, Primo Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco della Città metropolitana di Bari formula i seguenti quesiti afferenti alle assunzioni a tempo determinato di agenti di polizia municipale da finanziarie con i proventi derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada ai sensi dell'art 208, comma 5 bis, d lgs 285/1992:

- 1) se le suddette assunzioni debbano essere previste nel piano triennale di fabbisogno del personale di cui all'art 6 d lgs 165/2001;
- 2) se debbano rispettare il limite di spesa della dotazione organica delle città metropolitane di cui all'art 1, comma 421, l. 190/2014;

- 3) se possano derogare al tetto di spesa per il lavoro flessibile di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 (massimo 100% della spesa dell'anno 2009 per gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa del personale ex comma 557 dell'art 1 l. 296/2006).

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L.

3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, il quesito formulato dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari è ammissibile in quanto incentrato sull'interpretazione di disposizioni afferenti ai limiti di spesa del personale.

La risposta al quesito, tuttavia, non può che essere espressa in termini generali ed astratti, essendo riservati all'ente i profili relativi all'applicazione del precetto alla fattispecie concreta.

Passando al merito della richiesta, la Sezione ritiene opportuno esaminare- dapprima- il quesito n. 3, afferente all'assoggettamento della spesa per le assunzioni a tempo determinato degli agenti di polizia municipale, finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, al limite previsto dall'art 9 comma 28 d.l. 78/2010.

Il Collegio ha già esaminato la questione con delibera n. 131/PAR/2016, statuendo che "nessuna deroga sussiste per quanto attiene all'assoggettamento delle assunzioni in esame ai vincoli di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010, atteso che non vi è un'espressa esclusione di tale voce dal computo rilevante ai sensi della norma citata né la disciplina di cui all'art 208 c.d.s. appare derogatoria rispetto all'applicazione della disposizione che si pone come norma vincolistica di carattere generale riferita alle assunzioni di lavoro flessibile (delibera Sezione Puglia n. 97/PAR/2014)". In quella sede, si osservava come "Pur manifestandosi qualche tesi divergente (Sezione controllo Toscana n. 10/2012/PAR, Sezione controllo Emilia Romagna n. 130/PAR/2015, citata anche dal Comune istante), l'orientamento prevalente della giurisprudenza delle Sezioni di controllo ritiene che la previsione dell'art 208 comma 5 bis d lgs 285/1992 individui una mera modalità di finanziamento delle assunzioni in esame che non ne determina, in via automatica e definitiva, la sottrazione al limite di spesa di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010 (Sezione controllo Campania, n. 222 /2013/PAR, Sezione controllo Basilicata n. 49/2013/PAR, Sezione Lombardia n. 21/2012/PAR, Sezione controllo Liguria n. 26/2016/PAR)".

I principi sopra richiamati sono stati ribaditi, da ultimo, dalla Sezione controllo della Campania con deliberazione n. 54/PAR/2018 (richiamata anche dall'Ente istante), la quale ha evidenziato come *"la disposizione di cui all'art. 208 comma 5-bis del c.d.s non disciplina alcuna forma derogatoria o speciale in tema di assunzione per particolari categorie di lavoratori dipendenti di enti locali, ma si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di polizia locale"*.

Per le ragioni sopra esposte, le assunzioni di agenti di polizia locale finanziate ai sensi dell'art 208, comma 5 bis, c.d.s. rientrano nel limite di spesa per il lavoro flessibile previsto dall'art 9, comma 28, d.l. 78/2010.

Passando all'esame del quesito n. 1, l'Ente chiede se le suddette assunzioni debbano essere ricomprese nel piano triennale di fabbisogno del personale di cui all'art 6 d lgs 165/2001.

La disposizione da ultimo richiamata, introdotta dal d lgs 75/2017, sancisce, al comma 2 che *"Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale"* e che *"Il piano triennale indica 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"*.

Con decreto (di natura non regolamentare) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, dell' 8 maggio 2018 sono state adottate le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani ai sensi dell'art 6 ter d. lgs 165/2001, in conformità con l'ormai dilagante paradigma della *soft law*. Le linee guida sanciscono che l'introduzione del Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale debba rispondere all'esigenza di superare la rigidità insita nel concetto di dotazione organica attraverso uno strumento *"programmatico, modulabile e flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze"* sulla base del principio dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Il concetto tradizionale di dotazione organica viene sostituito, pertanto, da quello di *"spesa potenziale massima"*, quale dotazione di spesa *"imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte"*, fermo restando che *"per le regioni e gli enti territoriali sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente"*.

Le stesse linee guida precisano che la spesa per il personale in servizio *"non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni quali Regioni e enti locali, che sono sottoposti a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge"*.

Le previsioni sopra richiamate sottolineano come la maggiore flessibilità del Piano dei Fabbisogni debba necessariamente coniugarsi con il rispetto dei limiti di spesa del personale previsti dal quadro normativo vigente (sul punto cfr. delibera di questa Sezione n. 111/PAR/2018).

Con specifico riferimento alla spesa per il lavoro flessibile, inoltre, sancisce che *"il piano triennale, poi, deve indicare le risorse finanziarie destinate all'attuazione dello stesso, distinguendo, per ogni anno, le risorse quantificate: (...) con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile, nel rispetto (.....) delle limitazioni di spesa previste dall'art 9, comma 28, del d.l. 78/2001 e dall'art 14 del d.l. 66/2014. I rapporti di lavoro flessibili vanno rappresentati in quanto incidono sulla spesa del personale pur non determinando riflessi definitivi sul PTFP"*.

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, pertanto, le spese per le assunzioni a tempo determinato degli agenti di polizia municipale, finanziate ai sensi dell'art 208 comma 5 bis c.d.s, in quanto spese per lavoro flessibile assoggettate al limite di cui all'art 9, comma 28, d.l. 78/2010 devono essere previste nel piano triennale di fabbisogno del personale di cui all'art 6 d lgs 165/2001.

Infine, con il quesito n. 2, l'ente chiede se le assunzioni in esame debbano rispettare il limite di spesa della dotazione organica delle città metropolitane di cui all'art 1, comma 421, l. 190/2014.

Sulla base di tale previsione, come ricordato dall'Ente istante, la dotazione organica delle città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, è ridotta in misura pari al 30 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti.

Ciò posto, il valore finanziario della dotazione organica sancito dalla disposizione sopra richiamata costituisce un limite che l'Ente non può trascurare nella predisposizione del Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale. Tale documento programmatico deve, da un lato, quantificare le risorse con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile -e ai limiti di spesa ad esso correlati-e, dall'altro lato, deve garantire che la spesa per il personale in servizio non sia *"superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni quali Regioni ed enti locali, che sono sottoposti al limite di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge"*.

La spesa per le assunzioni degli agenti di polizia municipale finanziate ai sensi dell'art 208 comma 5 bis c.d.s., in quanto componente della spesa per lavoro flessibile, deve essere quantificata nel Piano Triennale e soggiace al limite della spesa potenziale massima, determinata-per le città metropolitane- dall'art 1 comma 421 l. 190/2014. In altri termini, le assunzioni in esame, in quanto incidenti sulla spesa del personale, non possono sottrarsi al limite finanziario della spesa potenziale massima determinata, con riferimento alle città metropolitane, in relazione all'art 1, comma 421 l. 190/2014 (che costituisce un limite di spesa anche per il piano di riassetto organizzativo previsto dall'art 1, comma 844, l. 205/2017).

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco della Città Metropolitana di Bari

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 28 settembre 2018.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Depositata in segreteria il 28 settembre 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello