



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario – relatore
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 4 luglio 2011

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 della Corte dei conti, 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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

vista la deliberazione n.1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota con la quale il Sindaco del Comune di Milano ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Milano;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Milano ha posto alla Sezione un quesito in materia di contabilità pubblica domandando se l'ente, compreso tra le amministrazioni pubbliche indicate nell'art. 1, co. 2 del d. lgs. n. 165 del 2001, *"possa, fornendone esplicita motivazione in relazione alla particolare e comprovata qualificazione professionale richiesta dalla posizione da ricoprire e dalla natura dell'ufficio, conferire incarichi dirigenziali, instaurando appositi rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, a soggetti esterni all'Amministrazione che abbiano maturato una specifica esperienza in funzioni dirigenziali per almeno un quinquennio nel Comune di Milano o in altre amministrazioni pubbliche, pur in mancanza del possesso del diploma di laurea"*.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

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 Milano, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Milano rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività 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 (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, 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 collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che il Sindaco del Comune di Milano ha formulato un quesito inerente le condizioni alle quali è possibile il conferimento di incarichi dirigenziali al di fuori della dotazione organica, situazione che presenta evidenti riflessi di diretta incidenza sia sulla sana gestione finanziaria che sulla tenuta degli equilibri di bilancio.

Conseguentemente, la richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Milano

1) Il Sindaco del Comune di Milano ha formulato un quesito in materia di contabilità pubblica, domandando alla Sezione se l'ente, compreso tra le amministrazioni pubbliche indicate nell'art. 1, co. 2 del d. lgs. n. 165 del 2001, *"possa, fornendone esplicita motivazione in relazione alla particolare e comprovata qualificazione professionale richiesta dalla posizione da ricoprire e dalla natura dell'ufficio, conferire incarichi dirigenziali, instaurando appositi rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, a soggetti esterni all'Amministrazione che abbiano maturato una specifica esperienza in funzioni dirigenziali per almeno un quinquennio*

nel Comune di Milano o in altre amministrazioni pubbliche, pur in mancanza del possesso del diploma di laurea”.

Ad illustrazione del quesito, il richiedente ha rilevato che l’art. 39 del Regolamento sull’Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Milano, che *“ha integralmente recepito la norma di cui all’art. 19, comma 6, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 in virtù del successivo comma 6 ter”*, disciplina *“il conferimento di incarichi dirigenziali e di alta specializzazione, con contratto a tempo determinato, a soggetti esterni all’Amministrazione”*.

Precisa, altresì, che i requisiti soggettivi per il conferimento dei predetti incarichi rientrano nel *“genus denominato particolare e comprovata qualificazione professionale”* e sono i seguenti:

- a) *“aver svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali”*;
- b) *“aver conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e/o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post – universitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete e qualificate esperienze di lavoro”*;
- c) *“provenienza dal settore della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato”*.

Il Sindaco del Comune di Milano ha precisato, poi, che il Regolamento è stato formulato nei termini che precedono in base al *“presupposto che, attualmente, l’unica norma di riferimento che disciplini i requisiti soggettivi per l’assunzione in qualità di dirigente di soggetti esterni sia rinvenibile nell’art. 19, comma 6, del d. lgs. 165/2001”*, considerato che le disposizioni contenute nell’art. 110 del TUEL sembrerebbero parzialmente abrogate per incompatibilità.

Ne conseguirebbe, secondo la prospettazione del richiedente, *“che i soggetti esterni all’Amministrazione da assumere quali dirigenti, con contratto a tempo determinato, debbano possedere almeno uno dei requisiti soggettivi sopra elencati, nel senso che i predetti requisiti sono da intendersi alternativi, come provato dalla congiunzione disgiuntiva specificamente utilizzata dal legislatore per l’individuazione degli stessi e trasfusa nel regolamento in sede di armonizzazione delle norme interne”*.

Il Comune di Milano, in sostanza, domanda alla Sezione se possano essere nominati dirigenti esterni a tempo determinato privi di laurea, ma in possesso di *“una particolare specializzazione professionale, culturale e/o scientifica desumibile ... da concrete e qualificate esperienze di lavoro”*.

2) La questione posta all’attenzione della Sezione da parte del Comune di Milano riguarda, in sostanza, la possibilità che gli enti locali possano conferire incarichi

dirigenziali a tempo determinato in base alla previsione normativa contenuta nell'art. 19 co.6 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, per quanto ancora vigente, nell'art.110 del TUEL.

Il Comune di Milano precisa, in proposito, che l'Ente ha provveduto ad adeguare il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi alle previsioni contenute nel citato art. 19 co. 6 del del d.lgs. n. 165 del 2001.

3) Le Sezioni riunite della Corte hanno chiarito recentemente i limiti attuali di vigenza e di applicabilità negli enti locali dell'art. 110 del TUEL, anche in relazione alla novellata previsione contenuta nel citato art. 19, co. 6 del d. lgs n. 165 del 2001 (deliberazioni n. 12, 13 e 14 in data 8 marzo 2011), ma non si sono pronunciate in ordine ai requisiti soggettivi che legittimano la nomina dei dirigenti poiché le previsioni normative, così come da ultimo modificate anche a seguito del d.lgs. n.150 del 2009, non hanno comportato alcuna innovazione in ordine a questo aspetto.

Anche in base alla formulazione dell'art. 19, co. 6, del d. lgs. 30 marzo 2001, n.165 il requisito del possesso del diploma di laurea è necessario per il conferimento di un incarico dirigenziale negli enti locali, così come nelle altre amministrazioni che rientrano nell'elenco contenuto nell'art. 1, co. 2 del citato d. lgs. n.165 del 2001 poiché si tratta di un requisito di base e necessariamente propedeutico per l'accesso alla qualifica dirigenziale, come si evince dall'art. 28 dello stesso Decreto.

L' art. 110 del TUEL e la disciplina introdotta dall'art. 19 co.6 del d. lgs. n.165 del 2001 consentono l'accesso di soggetti particolarmente qualificati alla dirigenza a tempo, prevedendo che i soggetti che possono rientrare in questa categoria debbono possedere alcuni requisiti di specifica preparazione ed esperienza professionale.

Occorre mettere in luce, però, che le previsioni normative in esame non sono sostitutive del requisito di base del possesso della laurea ma sono aggiuntive, nel senso che purchè in possesso del diploma di laurea i soggetti che siano dotati di uno dei requisiti delineati nell'art. 19, co. 6 possono ottenere un incarico dirigenziale temporaneo.

Peraltro val la pena rilevare che la Sezione, nell'esercizio della funzione consultiva, aveva espresso già a più riprese, il proprio orientamento nel senso della necessaria compresenza di entrambi i presupposti, titolo di laurea ed esperienza lavorativa, affinché potessero essere conferiti gli incarichi in questione (Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, parere n.20/2006).

Si tratta di una conclusione che non si pone in contraddizione con altro parere reso dalla Sezione, poiché in quel caso la fattispecie riguardava esclusivamente Comuni di piccole dimensioni che sono normalmente privi di dirigenza (Sez. contr. Lombardia, 24 giugno 2010, n. 702).

4) In relazione al quesito proposto dal Comune di Milano la Sezione osserva che la previsione regolamentata dall'ente è direttamente applicativa dell'art. 19, co. 6 del d. lgs. n.165 del 2001 ma non è idonea ad innovare la statuizione di carattere generale

che si evince dall'art. 28 del d. lgs. n. 165 del 2001 che prevede il necessario possesso del requisito del diploma di laurea che, si ripete, costituisce il presupposto per l'applicazione dell'art. 39 del Regolamento comunale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
11 ottobre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)