



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 9 novembre 2015

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 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 n. 6084 pervenuta a questa Sezione il 19 ottobre 2015 (prot. n. 11418) con la quale il Sindaco del Comune di Dolzago (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentis;

Premesso che

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del comune di Dolzago ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di assunzioni ai sensi dell'art. 110 TUEL.

Premette che il comune che nella pianta organica, precisamente nell'Area Territorio, suddivisa in due settori, vi è una situazione di grave carenza di personale, di seguito illustrata:

- a) nel Settore Lavori pubblici e manutenzioni sono previsti N. 1 posto di Funzionario - cat. D3 architetto a tempo pieno – coperto e N. 1 posto di Istruttore tecnico amministrativo - cat. C1 geometra a tempo pieno – vacante;
- b) nel Settore edilizia privata e urbanistica è previsto un posto di istruttore direttivo tecnico - cat. D1 ingegnere/ architetto a tempo pieno – vacante.

Il comune istante evidenzia come l'attuale situazione di grave carenza nell'ufficio si ripercuota sulla qualità del servizio reso ai cittadini, rendendosi necessario chiuderlo al pubblico nei periodi di assenza per ferie o per malattia dell'unico funzionario attualmente in servizio.

L'Amministrazione comunale al fine di assicurare il mantenimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi del servizio tecnico, intenderebbe pertanto procedere ad un'assunzione ex art. 110 TUEL, pur rappresentando che nel periodo dal 2007 al 2009 non sono state attivate assunzioni a tempo determinato.

Alla luce di quanto premesso, l'organo rappresentativo dell'Ente chiede a questa Sezione di esprimere un parere *“circa la legittimità e la possibilità di assumere con contratto ex art. 110 TUEL un tecnico comunale cat. D1 ingegnere/architetto nell' Area territorio, pur non avendo la possibilità di applicare l'art. 9, comma 28, del d.l. N. 78/2010 per mancanza del parametro di riferimento”*.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Dolzago 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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.

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 ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire 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 la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel

perimetro della nozione di contabilità pubblica, in quanto riferita ai vincoli complessivi posti, dal legislatore nazionale, agli incarichi conferibili a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL.

Per i suddetti motivi l'istanza del Sindaco di Dolzago è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Al fine di un corretto inquadramento del quesito posto dall'ente locale, inoltre, è necessaria una ulteriore precisazione: dal tenore dell'istanza di parere sembrerebbe che l'ente abbia intenzione di procedere ad un'assunzione ex art. 110 Tuel nell'ambito della propria dotazione organica e, pertanto, la fattispecie prospettata vada ricondotta al primo comma e non al secondo comma dell'art. 110 cit.. Tuttavia, sempre dal tenore letterale della richiesta di parere, non è dato capire se il contratto da stipulare ai sensi del primo comma dell'art. 110 TUEL sottenda la copertura di posti con qualifica di natura dirigenziale o di posti di responsabile di servizio o di ufficio con qualifica di alta specializzazione.

Chiarito ciò si richiama la lettera del primo comma dell'art. 110 Tuel (come riformulato dall'art. 11, comma 1, d.l. n. 90/2014, conv. con l. n. 114/2014): *“Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.”*

La nuova lettera dell'art. 110, primo comma Tuel, cit., dunque, ribadisce che in capo agli enti locali permane l'autonomia statutaria di “prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato”, ma poi aggiunge che “per i posti di qualifica dirigenziale” l'autonomia normativa dell'ente debba tradursi nell'adozione di un regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che definisca la quota di detti “posti dirigenziali” attribuibile mediante contratti a tempo determinato. Inoltre, quando con l'art. 110 Tuel si procede a conferire un incarico di natura dirigenziale (non semplicemente un incarico di responsabile di servizio o di ufficio), all'autonomia normativa dell'ente è imposto un ulteriore limite: la quota degli incarichi dirigenziali a contratto in parola non può essere comunque in misura “superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità”. Il primo comma dell'art. 110 in esame, infine, aggiunge che “fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico”.

Dunque, il tenore letterale del novellato primo comma dell'art. 110 Tuel supera la questione ermeneutica sulla individuazione del limite alla capacità assunzionale dell'ente locale in rapporto alla dotazione organica dirigenziale che -in prima istanza, in via interpretativa dalla giurisprudenza contabile e, poi, in via normativa con l'introduzione del comma 6 *quater* (oggi abrogato) dell'art. 19 Tupi da parte del legislatore- era stato risolto integrando la disciplina del Tuel con quella sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Chiarito quale debba essere il presupposto in termini di "dotazione organica" perché l'ente possa avviare legittimamente una procedura ex primo comma art. 110 Tuel, occorre affrontare la questione ermeneutica di individuare correttamente i vincoli di finanza pubblica fissati agli enti locali a questa tipologia di assunzioni.

Sicuramente l'ente locale soggiace ai generali vincoli di spesa in materia di personale fissati dall'art. 1, commi 557 e ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pertanto se l'ente non ha adempiuto l'obbligo di ridurre la spesa di personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente scatterebbe il divieto di procedere ad una nuova assunzione ex comma 557 ter cit.

Medesimo divieto scatterebbe se l'ente locale, l'anno precedente, non rispettasse il patto di stabilità interno.

Detto ciò la Magistratura contabile si è interrogata sul se a detta fattispecie (art. 110, comma 1, Tuel) siano applicabili anche i vincoli di spesa previsti per tutte le forme di lavoro flessibile e, quindi, anche per il tempo determinato (art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010).

Prima della richiamata novella dell'art. 110 Tuel (e sotto la vigenza del comma 6 *quater* dell'art. 19 d.lgs. n. 165/01), la Sezione delle autonomie ha affermato che gli incarichi dirigenziali attribuiti ex comma 1 dell'art. 110 cit. sono parzialmente sottratti al regime vincolistico posto dal comma 28 dell'art. 9 d.l. n. 78/10. A supporto di detta soluzione, la Sezione delle autonomie ha affermato che per gli incarichi in questione sussiste già uno specifico vincolo di capacità assunzionale (all'epoca contenuto nel comma 6 *quater* cit.), per cui non avrebbe avuto senso introdurre un ulteriore vincolo (ovvero, quello previsto dal comma 28 per il lavoro flessibile). In particolare, *"la tesi della parziale autonomia del vincolo assunzionale in oggetto"*, secondo la richiamata delibera, emerge dall'intento del legislatore *"di sottoporre il conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato ex art. 110, comma 1, ai soli vincoli di spesa ed assunzionali ai quali è soggetto l'ente per il tempo indeterminato. Ciò, al fine di svincolare l'amministrazione territoriale da ulteriori restrizioni assunzionali riservate a determinate categorie di personale, occupandosi quindi di bilanciare gli effetti occupazionali conseguenti alla disciplina di contenimento degli incarichi dirigenziali a contratto con quella per il lavoro a tempo indeterminato e non anche con quella che regola i rapporti di lavoro a tempo determinato o flessibile"* (SEZ AUT/12/2012/INPR dell'11 luglio 2012).

La Sezione delle autonomie, tuttavia, ha precisato *"che il regime assunzionale speciale"*, previsto dal primo comma dell'art. 110 tuel, è riferibile solo alle assunzioni *"che riguardano i dirigenti"*; diversamente detta deroga non opera *"nei confronti dell'altra tipologia di soggetti contemplati dallo stesso articolo 110, primo comma, ovvero le alte specializzazioni"* (SEZ AUT/12/2012/INPR cit.).

La giurisprudenza contabile, successiva alla novella del D.L. n. 90/14, ha confermato detto orientamento anche alla luce del nuovo tenore letterale del primo comma dell'art. 110 Tuel e della contestuale abrogazione del comma 6 *quater* del comma 19 Tupi. In particolare, la giurisprudenza

ha affermato che rimane sempre valida l'affermazione secondo cui "bisogna distinguere, ai fini della spesa per contratti ex art. 110, comma 1, Tuel fra incarichi «dirigenziali», di «responsabile degli uffici e dei servizi» e di «alta specializzazione». Infatti, i soli incarichi dirigenziali, conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1, Tuel, sono esclusi dal limite, di carattere finanziario, posto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (e assoggettati al rispetto dei contingenti numerici previsti dalle specifiche norme legittimanti il conferimento), mentre agli incarichi di responsabili dei servizi e degli uffici e a quelli di alta specializzazione (conferibili anch'essi in virtù del comma 1 Tuel) si applica anche la disciplina limitativa, di carattere finanziario, posta, dal 2012, per le assunzioni a tempo determinato" (così, Lombardia n. 35/2014/PRSP del 4 febbraio 2014 che richiama Corte dei conti, sez. contr. Veneto, 581/2012/PAR del 12 settembre 2012; nonché più recentemente, sempre questa Sezione con la deliberazione n. 84/2015/PAR).

In conclusione, ai contratti a tempo determinato ex art. 110, primo comma, Tuel si applicano i seguenti vincoli di finanza pubblica:

1) sempre quelli generali in materia di spesa per il personale che si traducono in "divieti" assunzionali a qualsiasi titolo quando l'ente non rispetta il patto di stabilità interno e quando non è in linea con l'obbligo di ridurre la spesa per il personale ex art. 1, comma 557, legge n. 296/2006;

2) solo se si tratta di incarico con qualifica dirigenziale, si applica il limite specifico di capacità assunzionale previsto dal medesimo primo comma dell'art. 110 (ovvero, l'assunzione non può essere comunque in misura "superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità"), mentre non si applica il vincolo di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010;

3) se si tratta di incarico di responsabile dei servizi o degli uffici, con qualifica di alta specializzazione ma privo di quella dirigenziale, invece si applica il vincolo di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 (lo stesso dicasi se si trattasse di un incarico ex secondo comma dell'art. 110 cit.). In quest'ultimo caso, quindi, il Comune istante non potrà procedere all'assunzione di personale a tempo determinato e con qualsivoglia tipologia contrattuale non avendo sostenuto alcuna spesa per tali finalità né nell'annualità 2009 né nel triennio 2007-2009.

P.Q.M.

nelle richiamate considerazioni è il parere di questa Sezione.

Il magistrato relatore
(dott.sa Laura de Rentiis)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
il 10 novembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)