



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE di CONTROLLO per la CALABRIA  
composta dai Magistrati

dott. Tommaso Salamone	Presidente
dott. Massimo Balestieri	Consigliere
dott. Francesco Antonio Musolino	Consigliere
dott. Gian Luca Calvi	Consigliere
dott.ssa Silvia Scozzese	Consigliere
dott.ssa Stefania Anna Dorigo	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 13 febbraio 2018

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "*Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Calabria (CAL);

VISTA la nota n. 20 del 3 gennaio 2017, inoltrata alla Sezione a mezzo del CAL con nota prot. 51572 del 14 dicembre 2017 (prot. Corte dei conti n. 6191 del 14.12.2017), con la quale il Sindaco del **Comune di SAMO (RC)** ha fatto richiesta di parere alla Sezione;

VISTA l'ordinanza n. 22/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Stefania Anna Dorigo;

**FATTO**

Con nota n. 20 del 14.1.2017 il Sindaco del Comune di Samo (RC) ha chiesto alla Sezione "*di voler esprimere parere circa la possibilità di assumere un collaboratore ex art. 90 TUEL*

*tramite avviso pubblico, includendo tra i possibili candidati anche personale in quiescenza da altre Amministrazioni Pubbliche che possiedono il necessario bagaglio di esperienza utile a supportare l'attività amministrativa".*

Nella nota è precisato che il Comune intenderebbe istituire un ufficio di staff del Sindaco ex art. 90 TUEL, finalizzato al supporto nelle funzioni di indirizzo e di controllo del Sindaco medesimo. Viene peraltro soggiunto che l'Ufficio Tecnico Comunale presenta gravi carenze di personale - nonostante sia prevista la copertura di n. 1 posto in organico - e che esso risulta privo di figure dirigenziali; pertanto, il Comune riferisce che sarebbe "conveniente" supportare l'attività del predetto Ufficio con un "tecnico di fiducia ai sensi dell'art. 90 TUEL da individuare attraverso bando pubblico anche tra il personale in quiescenza da altre amministrazioni pubbliche che possiedono le necessarie competenze e esperienze per supportare l'organo politico nei suoi delicati compiti di controllo", precisando che "il rapporto che si andrebbe ad instaurare con l'incarico previsto ex art. 90 TUEL è di lavoro subordinato, senza l'esercizio di funzioni dirigenziali".

## **DIRITTO**

1. La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Calabria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. Con riguardo al profilo oggettivo, si osserva che il parere richiesto attiene alla possibilità di assumere, in un istituendo Ufficio di supporto al Sindaco del Comune di Samo, anche lavoratori in quiescenza. Peraltro, nel corpo della richiesta il Comune evidenzia pure come l'Ufficio Tecnico sia sprovvisto di figure dirigenziali e sia gravemente sguarnito di personale, nonostante la previsione - nell'organico teorico - di almeno n. 1 posto; ed infatti l'Ente ricollega, in qualche modo, la assunzione di una unità ex art. 90 TUEL alla necessità di fornire assistenza al predetto Ufficio. In sostanza, la richiesta *de qua* attiene non alla generale possibilità di istituire un Ufficio di Staff, ma alle modalità di assunzione del personale di tale ufficio e all'utilizzo della risorsa assunta per un supporto di tipo tecnico. Si tratta, quindi, di un quesito su atti gestionali specifici, la cui soluzione determinerebbe un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Per tale motivo, si ritiene che il quesito non rientri nel perimetro della "materia di contabilità pubblica", che, alla luce degli approdi ermeneutici a cui la Corte dei conti è pervenuta (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014 ) non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia *“la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006), non le richieste volte a dirimere specifiche questioni relative ad atti gestionali.

Per tale motivo, il quesito deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

3. L’inammissibilità oggettiva del parere rende ultroneo l’esame del suo merito. A mero titolo collaborativo, anche alla luce della consolidata giurisprudenza contabile formatasi sul punto, si rammenta all’Ente che l’art. 90, comma 1, TUEL stabilisce che gli uffici di staff sono posti in diretta collaborazione col vertice politico (sindaco, presidente della provincia, giunta o assessori) per l’esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo proprie di quest’ultimo; *“l’incarico ex articolo 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell’ente. Se così il legislatore avesse voluto, si sarebbe espresso in maniera completamente diversa e non avrebbe affatto fatto riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo dell’autorità politica”* (Corte dei conti, sez. I, 6 dicembre 2012, n. 785/2012/A).

La giurisprudenza contabile consolidata afferma il carattere necessariamente oneroso del rapporto con i soggetti investiti di funzioni di staff. Segnatamente, si è ritenuto che non sono ammissibili forme di collaborazione al di fuori del lavoro subordinato oneroso, in ragione dell’esigenza di tutelare la dignità del lavoro ed evitare l’esposizione dell’ente a rischi di contenzioso; è stato ricordato, inoltre, che il lavoro gratuito è ammesso nei soli casi disciplinati dalla legge, come ad esempio l’articolo 7 della legge n. 266 del 1991.

L’esclusione di qualsiasi compenso o retribuzione per l’attività svolta dal personale dell’ufficio di staff si pone inoltre in contrasto con l’articolo 90, comma 2, del TUEL, disposizione che non è suscettibile di essere derogata dal regolamento comunale sull’ordinamento degli uffici e servizi in quanto norma imperativa che garantisce al lavoratore un trattamento economico equivalente a quello disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale del personale degli enti locali.

Va da sé che l’assunzione di personale in staff, presupponendo un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, è assoggetta ai limiti di spesa per il personale di cui all’art. 1, comma 562 L. 296/2006 e di cui all’art. 9, comma 28, D.L. 78/2010.

Per quanto attiene alla possibilità di utilizzare quale personale assunto ex art. 90 TUEL soggetti in quiescenza, si rammenta che l’art. 5, comma 9, D.L. 95/2012 prevede che: *“È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli*

*incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione".* Come è stato chiarito dalla Circolare del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione n. 6 del 4 dicembre 2014 la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica (in tal senso anche Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2014/prev del 30 settembre 2014). Incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati.

La predetta Circolare ha altresì specificato che, ai fini dell'applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi invece considerare l'oggetto dell'incarico.

Risultano vietati tutti gli incarichi dirigenziali e direttivi nonché le attività di studio e di consulenza prestate a uffici tecnici o nell'ambito di uffici di diretta collaborazione con organi politici (cfr., sul punto, oltre alla citata Circolare n. 6/2014 anche la Circolare del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione n. 4 del 10 novembre 2015).

Le attività consentite si ricavano *a contrario*, quali tutte le situazioni non rientranti nel divieto di legge. La Circolare del 4.12.2014, a titolo esemplificativo, ricorda gli incarichi professionali, come quelli inerenti ad attività legale o sanitaria, non aventi carattere di studio o consulenza; la responsabilità di un progetto di ricerca purchè - onde evitare lo svolgimento di incarichi direttivi - non comporti la direzione di strutture stabili dell'amministrazione, essendo invece possibile la guida di unità costituite temporaneamente per la realizzazione del relativo progetto di ricerca; gli incarichi di docenza; la partecipazione a commissioni di gara o di concorso; gli incarichi di commissario straordinario.

Come già evidenziato, gli incarichi vietati possono essere svolti a titolo gratuito, nei limiti di cui all'art. 5, comma 9, D.L. 95/2012 e considerate anche le limitazioni di altre leggi speciali (cfr. per esempio, per gli incarichi direttivi, art. 33, comma 3, D.L. 223/2006).

Ciò premesso, il vigente quadro normativo consente l'assunzione di personale in quiescenza per lo svolgimento di incarichi di staff ex art. 90 TUEL purché ciò avvenga nei limiti di cui all'art. 5, comma 9, D.L. 95/2012. Poiché - come già evidenziato - gli incarichi ex art. 90 TUEL non possono essere svolti a titolo gratuito, non potrà quindi essere conferito al personale in quiescenza assunto in staff lo svolgimento di incarichi direttivi e dirigenziali, e neppure di studio o di consulenza.

Tali limiti non valgono, come è ovvio, per il personale assunto ex art. 90 TUEL che non risulti già collocato in quiescenza da altro datore di lavoro; per tutto il personale assunto ex art. 90 TUEL vige comunque il divieto di svolgimento di attività gestionali.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria,

**DICHIARA**

inammissibile dal punto di vista oggettivo il parere richiesto dal Sindaco del Comune di Samo (RC)

Si dispone che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Samo (RC) e all'Organo di Revisione del Comune di Samo (RC).

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2018

Il Magistrato relatore  
f.to dott.ssa Stefania Anna DORIGO

Il Presidente  
f.to dott. Tommaso SALAMONE

Depositato in Segreteria il 13 febbraio 2018  
Il Direttore della Segreteria  
f.to dott.ssa Elena RUSSO