



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

Deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 28 agosto 2013, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario	PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario - relatore

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 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Moncalieri (TO), in data 22 luglio 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 25 luglio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

## **OGGETTO DEL PARERE**

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco del Comune di Moncalieri (TO) chiede alla Sezione un parere in merito alla costituzione di una figura dirigenziale, che l'ente intende assumere ai sensi dell'art. 90 del TUEL, ed in particolare se questa debba essere o meno prevista in dotazione organica e se rientri o meno nel limite del 20% previsto dall'art. 19, comma 6-quater del D. Lgs. n. 165/2001, posto che quest'ultimo richiama esclusivamente l'art. 110 del TUEL.

## **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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.

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.

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.

## **AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco 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 ed è stata inviata tramite il C.A.L.

### **AMMISSIBILITÀ 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 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

## MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

La richiesta di parere espone l'intenzione dell'Amministrazione comunale di assumere nell'ente una unità di personale, con qualifica dirigenziale (il quesito fa riferimento alla "*costituzione di una figura dirigenziale*") ai sensi dell'art. 90 del TUEL.

Tale articolo (che riproduce sostanzialmente il precetto del secondo periodo dell'art.51, comma 7, della legge n.142/1990, nel testo modificato dalle leggi n.127/1997 e n.191/1998) disciplina gli uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'ente locale, disponendo che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi possa prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco (o del presidente della provincia), della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.

Al personale assunto ex art. 90 TUEL con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali. Inoltre (comma 3 art. cit.), con provvedimento motivato della giunta, per il personale in discorso il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

Sul presupposto, sotteso al quesito, che sia possibile l'assunzione di personale con qualifica dirigenziale per ricoprire i suddetti uffici di staff all'Organo politico, il Sindaco pone l'ulteriore questione se tale assunzione rientri o meno nei limiti imposti dall'art. 19, comma 6-quater, (sostituito dall'art. 4-ter, comma 13, legge n. 44 del 2012) del D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165 (TUPI) che così recita: "*Per gli enti locali il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stabilito nel limite massimo del 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000*

*abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e inferiore o pari a 250.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma può essere elevato fino al 13 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis. In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente comma possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012. Contestualmente gli enti adottano atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma".*

Occorre preliminarmente evidenziare che l'inquadramento con contratto dirigenziale, ex art. 110 TUEL, del predetto personale di staff contrasta con la configurazione degli uffici istituiti ai sensi dell'art. 90 TUEL. Questi ultimi, infatti, possono svolgere esclusivamente funzioni di supporto all'attività di indirizzo e di controllo, alle dirette dipendenze dell'Organo politico, al fine di evitare qualunque sovrapposizione con le funzioni gestionali ed istituzionali, che devono invece dipendere dal vertice della struttura organizzativa dell'Ente (Sez. Contr. Lombardia, parere n. 43/2007).

In altri termini, difettano nel personale in staff all'Organo politico i requisiti propri dell'attività gestionale, intestati dalla legge ai dirigenti dell'ente locale, così come espressamente declinati nell'art. 107 del TUEL (Funzioni e responsabilità della dirigenza), ed in particolare la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuita mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, e tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli Organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, nonché tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo politico.

Il principio sopra esposto è stato chiaramente sintetizzato dalla Sezione Prima Giurisdizionale Centrale della Corte dei conti nella Sentenza n. 785/2012/A, laddove ha affermato che *"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".*

Tanto premesso in ordine all'inquadramento contrattuale del personale di supporto agli Organi politici e venendo al quesito sulla necessità o meno di prevedere tali figure nella dotazione organica dell'Ente, è sufficiente ricordare che la giurisprudenza contabile ha da tempo messo in luce la sostanziale differenza tra le figure designate dall'art. 90 TUEL e dall'art. 110 TUEL, rimarcando che attengono, la prima (art. 90) ad un'ipotesi dotazionale, e la seconda (art. 110) ad un' ipotesi extradotazionale (Sez. Giur. Toscana, sent. n. 622/2004).

Ancora di recente, la giurisprudenza (Sez. Giur. Puglia, sent. n. 208/2013) ha ribadito che la previsione dell'art. 90 del TUEL *"costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto "esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo" di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell'apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell'ambito di un rapporto instaurato in base all'intuitu personae.*

*A tale diversa ratio corrisponde la diversa disciplina legislativa, che si estrinseca, segnatamente, nella sostanziale assenza di predeterminazione legislativa dei requisiti professionali degli "staffisti" ex art. 90 TUEL, trattandosi per l'appunto di incarichi che, in quanto volti a supportare l'esercizio delle funzioni politiche, sono conferiti fiduciariamente, e nella sostanziale rimessione della disciplina di tali uffici all'autonomia regolamentare (e dunque alle scelte politiche) del singolo Ente. Ciò a differenza degli incarichi ex art. 110 che, in quanto volti ad ampliare le risorse a disposizione dell'apparato al di fuori della dotazione organica, sono soggetti agli stringenti limiti di legge (...) sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo (...)".*

Pertanto, qualora l'Amministrazione ricorra all'assunzione di personale esterno con contratto a tempo determinato, deve in ogni caso computare tale onere nell'ambito delle spese di personale che sono soggette a vincoli normativi generali di contenimento (Sez. Contr. Lombardia, parere n. 43/2007), senza possibilità di introdurre alcuna esclusione, dal predetto computo, che non sia espressamente prevista dalle leggi di finanza pubblica.

Si richiama, in proposito, la necessità di includere tali spese nel prospetto della relazione da predisporre, a cura dell'Organo di revisione dell'ente locale, sul rendiconto dell'esercizio concluso, che prevede le spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del TUEL tra le componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1 c. 557 legge n. 296/2006 (Sez. II, punto 6.1) e per il rispetto delle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del D.L. n. 78/2010 e ss. mm. ii. (Sez. II, punto 6.5.2).

Infine, per completezza di trattazione, si evidenzia che è da escludere la possibilità di corrispondere al personale dell'ufficio di staff il mero rimborso delle spese sostenute e

debitamente documentate nell'esercizio dell'attività lavorativa, con esclusione di qualsiasi compenso o retribuzione per l'attività svolta, essendo testualmente previsto dall'art. 90, comma 2, TUEL che "al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali". Peraltro, come è stato esplicitato nel parere della Sez. Contr. Calabria n. 395/2010, la citata norma di legge statale non è suscettibile di essere derogata dal regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e servizi, trattandosi di norma imperativa posta a tutela del lavoratore, al quale viene garantito un trattamento economico equivalente a quello disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale del personale degli enti locali, alla quale si fa espresso rinvio.

In proposito, si richiama l'orientamento giurisprudenziale (Sez. Contr. Lombardia, delibera n. 1118/2009), secondo il quale "l'assunzione dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici c.d. di staff degli EE.LL. debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali", escludendo che "si possa far luogo all'assunzione mediante contratti di lavoro autonomo, nel chiaro intento di evitare che la disciplina giuridico-economica del rapporto sia dettata in contrasto con le previsioni del CCNL, per quel che riguarda, principalmente, l'entità della retribuzione" (Sez. Giur. Puglia, n. 241/07), anche perché il personale degli uffici di staff rientrerebbe nell'ambito della dotazione organica dell'ente, con la conseguenza che l'unico rapporto configurabile sarebbe solo quello di lavoro subordinato (Sez. Giur. Toscana, n. 622/04 cit.).

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 28 agosto 2013.

Il Relatore

F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il **29/08/2013**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola