



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
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 10 settembre 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 16 giugno 2015 (prot. Citta di Muggiò n. 15512), protocollata dalla Corte dei conti in pari data (prot. n. 7327), con la quale il Sindaco della Città di Muggiò chiede un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco della Città di Muggiò ha formulato una richiesta di parere in merito alle possibilità applicative dell'art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000 in combinato disposto con l'art. 1 comma 424 della Legge n. 90/2014 (cd. Legge Stabilità 2015).

A tale fine si premette che è intenzione dell'Amministrazione, in sede di riorganizzazione della propria struttura, istituire l'Ufficio di staff del Sindaco ex art. 90 tuel, finalizzato a supportare il medesimo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 90 del D.Lgs. 267/2000 e del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. L'art. 5 prevede che *"1. Il Sindaco, indipendentemente da quanto previsto dalla dotazione organica, può dotarsi di un ufficio posto alle sue dirette dipendenze per coadiuvarlo nell'esercizio delle proprie attività, con particolare riguardo a quelle riferite alle relazioni esterne.*

2. All'Ufficio è preposto un dipendente con incarico coincidente con l'effettiva durata del mandato del Sindaco che lo ha nominato.

3. Tale incarico può essere assegnato ad un dipendente dell'Ente ovvero ad altro soggetto assunto a tempo determinato con contratto di diritto privato, la cui durata deve prevedere l'automatica risoluzione del rapporto in caso di anticipata cessazione dalla carica di Sindaco.

4. Nel caso di dipendente dell'Amministrazione, lo stesso deve essere posto fuori organico con garanzia di reinserimento in organico a tutti gli effetti, a scadenza del contratto e o alla cessazione della carica di Sindaco".

La Città di Muggiò intende reclutare - nel rispetto degli obblighi posti dalla normativa, quali il patto di stabilità interno, la riduzione della spesa del personale, gli obblighi in materia di certificazioni dei crediti, i tempi medi di pagamento, e nell'ambito della programmazione del fabbisogno triennale di personale - una unità di personale a tempo determinato, in part time per 18 ore, con contratto di lavoro da destinare all'Ufficio di Staff. Tale risorsa, alla quale verrà applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali, con inquadramento di cat. D1, sarà assunta a tempo determinato fino alla scadenza del mandato Sindacale.

Alla luce di quanto sopra si chiede un parere "in merito alla fattibilità di reclutamento del sopracitato personale alla luce dell'entrata in vigore della nuova normativa introdotta dal legislatore nell'art. 1 comma 424 della Legge n. 90/2014, dando atto che la disciplina contenuta nell'art. 90 TUEL parrebbe a giudizio di questo Ente, peculiare trattandosi di attività lavorativa intrinsecamente collegata all'esercizio della funzione di direzione politica del Sindaco, a tempo determinato e senza compiti gestionali".

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il Comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, vertendo sull'applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica,

e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

La richiesta di parere verte sulle possibilità applicative dell'art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000 in combinato disposto con l'art. 1 comma 424 della Legge n. 90/2014 (cd. Legge Stabilità 2015).

A tale fine si premette che è intenzione dell'Amministrazione, in sede di riorganizzazione della propria struttura, istituire l'Ufficio di staff del Sindaco ex art. 90 tuel, finalizzato a supportare il medesimo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 90 del D.Lgs. 267/2000 e del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. L'art. 5 prevede che *"1. Il Sindaco, indipendentemente da quanto previsto dalla dotazione organica, può dotarsi di un ufficio posto alle sue dirette dipendenze per coadiuvarlo nell'esercizio delle proprie attività, con particolare riguardo a quelle riferite alle relazioni esterne. 2. All'Ufficio è preposto un dipendente con incarico coincidente con l'effettiva durata del mandato del Sindaco che lo ha nominato.*

3. Tale incarico può essere assegnato ad un dipendente dell'Ente ovvero ad altro soggetto assunto a tempo determinato con contratto di diritto privato, la cui durata deve prevedere l'automatica risoluzione del rapporto in caso di anticipata cessazione dalla carica di Sindaco.

4. Nel caso di dipendente dell'Amministrazione, lo stesso deve essere posto fuori organico con garanzia di reinserimento in organico a tutti gli effetti, a scadenza del contratto e o alla cessazione della carica di Sindaco".

La Città di Muggiò intende reclutare - nel rispetto degli obblighi posti dalla normativa, quali il patto di stabilità interno, la riduzione della spesa del personale, gli obblighi in materia di certificazioni dei crediti, i tempi medi di pagamento, e nell'ambito della programmazione del fabbisogno triennale di personale - una unità di personale a tempo determinato, in part time per 18 ore, con contratto di lavoro da destinare all'Ufficio di Staff. Tale risorsa, alla quale verrà applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali, con inquadramento di cat. D1, sarà assunta a tempo determinato fino alla scadenza del mandato Sindacale.

Alla luce di quanto sopra si chiede un parere *"in merito alla fattibilità di reclutamento del sopracitato personale alla luce dell'entrata in vigore della nuova normativa introdotta dal legislatore nell'art. 1 comma 424 della Legge n. 90/2014, dando atto che la disciplina contenuta nell'art. 90 TUEL parrebbe a giudizio di questo Ente, peculiare trattandosi di attività lavorativa intrinsecamente collegata all'esercizio della funzione di direzione politica del Sindaco, a tempo determinato e senza compiti gestionali"*.

L'art. 90 TUEL (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) reca la disciplina degli uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'ente locale (uffici c.d. di staff) demandando, sul piano delle fonti, al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la possibilità di costituire tali uffici. Sul piano organizzativo è previsto che tali uffici siano posti alle dirette dipendenze del sindaco (o del presidente della provincia), della giunta o degli assessori e svolgano esclusivamente le funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge agli organi che se ne avvalgono e, sul piano della consistenza organica, che tali uffici siano 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. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che a tali contratti di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali. Inoltre, 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 (comma 3).

La Sezione osserva come la giurisprudenza contabile abbia già avuto modo di analizzare l'istituto di cui all'art. 90 TUEL con le deliberazioni Piemonte/312/2013/SRCPIE/PAR e Campania/155/2014/PAR, che si richiamano. In particolare sono stati affermati i seguenti principi:

- la necessità che tali uffici non svolgano funzioni gestionali. Il personale in staff, infatti, ai sensi dell'art. 90 TUEL, può 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. 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". 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».
- il carattere fiduciario della selezione del personale. Si rammenta, in ogni caso, che la specializzazione va valutata in relazione alle funzioni da svolgere, tenendo conto della declaratoria delle funzioni previste da ogni qualifica funzionale nel CCNL e dai titoli previsti

dallo stesso contratto per l'accesso dall'esterno (cfr. Sez. Giur. Toscana, sent. n. 622/2004: «Il comando normativo dell'art. 90 non permette, peraltro, [...], di prescindere dalla valutazione della specificazione della categoria e del profilo professionale che, visti anche gli insegnamenti della Corte costituzionale, 28 luglio 1999 n. 364, la quale ha rimarcato la necessaria comparazione nello scrutinio dei soggetti aspiranti ad essere incardinati nella Pubblica Amministrazione, costituiscono fondamentali elementi di valutazione al fine dell'inserimento di un soggetto nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. La presenza dell'elemento fiduciario, che pur deve sussistere nell'ambito di un rapporto di staff, pertanto, non prescinde da una oggettiva valutazione del curriculum vitae del soggetto preso in considerazione, anche al fine di collocare nell'ambito della "macchina amministrativa" collaboratori in osservanza del fondamentale principio di trasparenza che deve connotare l'attività dell'Amministrazione»);

- il carattere necessariamente oneroso del rapporto di lavoro subordinato. 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 tale contesto con le deliberazioni sopra richiamate è stato confermato il carattere dotazionale delle assunzioni effettuate ai sensi dell'art. 90 TUEL (a differenza di quelle ex art. 110 TUEL, di carattere extradotazionale), già illustrato dalla Sezione Giur. Toscana con la sentenza n. 622/2004.

Considerato quanto sopra, si può affrontare la problematica posta dal Comune istante in merito al rapporto intercorrente fra l'assunzione a tempo indeterminato di cui all'art. 90 TUEL e l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità per il 2015.

Ai sensi dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 "Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle".

Sul piano letterale, il comma 424 si riferisce alle sole "assunzioni a tempo indeterminato", non alle "assunzioni" genericamente intese. Sul piano sistematico, il legislatore ha, al comma 420,

disciplinato diversamente, ed in modo più stringente, le facoltà assunzionali delle sole province, impedendo a queste ultime anche le assunzioni a tempo determinato (oltre che gli incarichi ex art. 90 e 110 TUEL, oggetto di analisi nel punto successivo). Segnatamente è fatto divieto alle province delle regioni a statuto ordinario: *"a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza"*.

Precludere le assunzioni in esame anche agli altri enti locali non pare coerente con il sistema complessivamente delineato dal legislatore, che ha dettato, all'interno del medesimo testo legislativo, una disciplina differente per le province (comma 420, più stringente) rispetto a quella degli altri enti locali (commi 424 e 425, meno stringente).

Del resto, la facoltà di assumere a tempo determinato è disciplinata da altre norme di legge (l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 sul piano sostanziale e l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, sul piano finanziario), tuttora vigenti, anche se i limiti dell'art. 9, comma 28, sono stati oggetto di recente espansione ad opera del d.l. n. 90/2014. Sul punto corre, peraltro, l'obbligo di richiamare le prescrizioni contenute nell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e nell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, che devono essere rispettate, nei termini ivi disciplinati, dall'ente allorquando assume a tempo determinato. Al riguardo si richiama, fra l'altro, la deliberazione n.

2/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie, nella quale si afferma che *“Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell’art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell’art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell’anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28”*.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
21 settembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)