



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 19 febbraio 2008;

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 nota n. 1127 – I. 11 del 16 gennaio 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Mandello Lario (Lecco) ha chiesto il parere di questa Sezione regionale in ordine all'applicazione dell'art. 1, comma 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che prevede la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato, in presenza di taluni presupposti e secondo determinate modalità.

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 nell'art 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 6/pareri/2008 del 11 febbraio 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Mandello Lario (Lecco);

Udito il relatore, consigliere Antonio Caruso;

PREMESSO

Con nota n. 1127 – I. 11 del 16 gennaio 2008, il Sindaco del Comune di Mandello Lario (LC) ha chiesto il parere di questa Sezione regionale in ordine all'applicazione dell'art. 1, comma 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che prevede la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato, in presenza di taluni presupposti e secondo determinate modalità.

In particolare il Sindaco di Mandello Lario intende conoscere il parere di questa Sezione in merito alla possibilità di convertire in rapporto di lavoro a tempo

indeterminato un contratto di lavoro a tempo determinato affidato a un architetto, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico degli Enti locali), per la copertura di un posto di Responsabile di struttura.

A tal fine il Sindaco ha precisato:

- che il Comune è soggetto al Patto di stabilità interno;
- che il Patto nel 2007 è stato rispettato;
- che nello stesso esercizio la spesa per il personale è diminuita, anche se di poco;
- che la figura di categoria D, Responsabile della Struttura VII – Servizi tecnici, urbanistici ed edilizia privata – è stata inserita nel fabbisogno del personale per il triennio 2007-2009;
- che tale incarico risulta assegnato ad un architetto con contratto a tempo determinato, disposto dalla Giunta comunale con delibera n. 227 del 25 ottobre 2006, di durata dal 6 novembre 2006 fino alla scadenza del mandato del sindaco, nel 2010.

Il Sindaco fa presente inoltre che lo scopo perseguito dal Comune è quello di garantire che le nuove assunzioni siano effettivamente funzionali alle esigenze organizzative dell'Ente e finalizzate al miglioramento della produttività dei servizi, tenuto conto del fatto che la stabilizzazione su cui verte la richiesta di parere non comporta maggiori spese.

In via preliminare va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere, sia riguardo la legittimazione del soggetto proponente, che al contenuto oggettivo del quesito.

#### CONSIDERATO

Le condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della richiesta sussistono, sia ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il 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, sia con riferimento ai parametri derivanti, conformemente alla deliberazione n. 5/AUT/2006, dalla natura della funzione consultiva prevista dalla norma citata nel quadro delle competenze che la legge medesima ha attribuito alla Corte dei conti.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, la richiesta è ammissibile in quanto proposta dal soggetto istituzionalmente posto al vertice dell'organizzazione del Comune, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente verso l'esterno.

Quanto al contenuto, la richiesta di parere ha per oggetto l'interpretazione di norme della legge finanziaria per il 2007, che hanno come scopo il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea attraverso il rispetto del patto di stabilità interno e che pertanto rientrano nella materia della contabilità pubblica anche ove riguardino specifici settori d'intervento. Peraltro questa Sezione del controllo ha già ritenuto ammissibili pareri concernenti l'interpretazione di norme della legge finanziaria in materia di personale (cfr. tra le altre le deliberazioni nn. 30, 31, 48/pareri/2007).

La richiesta del Sindaco di Mandello Lario è diretta a conoscere il parere della Sezione in merito all'interpretazione del comma 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale dispone che le regioni e gli enti locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono "stabilizzare", cioè assumere a tempo indeterminato, il personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, nel limite dei posti disponibili in organico e a condizione che sia stato assunto mediante procedure selettive di tipo concorsuale.

Tale possibilità è estesa anche, alle medesime condizioni:

- a. al personale che maturi i tre anni di servizio non continuativo in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006;
- b. al personale che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge;
- c. ai lavoratori socialmente utili.

Le procedure di stabilizzazione per il 2008 e 2009 sono fatte salve dall'art. 3, comma 90, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008), il quale ha stabilito, al punto b, che le amministrazioni locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

Ai sensi di tale ultima disposizione, è possibile ravvisare la presenza del requisito dei tre anni di servizio in capo al Responsabile della Struttura VII – Servizi tecnici, urbanistici ed edilizia privata il cui rapporto il Comune di Mandello Lario intende stabilizzare: l'interessato maturerà infatti l'anzianità richiesta in virtù di un contratto precedente alla data del 28 settembre 2007, destinato a concludersi nel 2010.

Al riguardo giova innanzitutto rammentare che i tre anni di anzianità devono essere effettivamente maturati e pertanto la procedura di stabilizzazione potrà essere avviata solo successivamente alla scadenza del triennio di servizio, ove ricorrano tutte le altre condizioni di legge.

Preso atto che il sindaco ha attestato la sussistenza degli altri requisiti (rispetto delle regole del patto di stabilità, disponibilità del posto in organico) e fatto salvo l'espletamento di prove selettive, qualora non effettuate in sede di affidamento dell'incarico, resta da chiarire se nel caso di specie si possa affermare che la stabilizzazione riguarda personale non dirigenziale, come richiesto dalla norma.

Tale questione implica un'attenta disamina della natura del contratto di lavoro da stabilizzare, concluso, come risulta dalla richiesta di parere in esame, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del Testo unico degli enti locali.

La disposizione prevede che "lo statuto (dell'ente locale) 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 di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire".

Dagli elementi indicati nella nota del Sindaco di Mandello Lario si evince che la fattispecie concreta rientra fra i contratti a tempo determinato a copertura di posti di responsabile di servizi, in via generale affidati a personale dirigenziale di ruolo.

Va anzitutto precisato che l'art. 110 citato deve essere inserito nel più ampio ambito della riforma del pubblico impiego e in particolare della dirigenza pubblica, introdotta in primis proprio negli enti locali con la legge 8 giugno 1990, n. 142, poi confluita nel TUEL, e quindi in via generale in tutte le pubbliche amministrazioni dal D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421", poi trasfusa nel D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", successivamente ancora modificato ed integrato

Oltre a ragioni di carattere sistematico, l'art. 111 del TUEL ha previsto espressamente l'adeguamento della disciplina della dirigenza negli EE.LL. alle norme vigenti per gli apparati statali, sia pur "tenendo conto delle proprie peculiarità e nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare".

Di conseguenza, riguardo alla dirigenza degli enti locali valgono le stesse regole e gli stessi principi elaborati dalla giurisprudenza e dalla dottrina per la dirigenza nelle pubbliche amministrazioni.

La normativa richiamata ha ridisegnato la figura e il ruolo del dirigente, ben distinto da quello dell'Autorità politica. L'art. 107 del TUEL esprime in sintesi tale rapporto: "i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo".

L'accento è posto sull'attribuzione ai dirigenti di "tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi

organi", e sulla diretta "responsabilità, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione".

L'efficiente, economica ed efficace gestione da parte dei dirigenti viene garantita da un sistema premiante (es. retribuzione di risultato) ma anche dalla possibilità di revoca dell'incarico e comunque dalla sua temporaneità.

A livello normativo ciò trova conferma nella necessaria temporaneità dell'incarico dirigenziale. L'art. 109 del TUEL stabilisce che "Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi".

La norma contenuta nell'art. 110 più volte citato, che trova corrispondenza nell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 rivolto alle pubbliche amministrazioni, ha inteso fornire al sindaco uno strumento per affidare incarichi di rilievo sulla base dell'intuitus personae, anche al di fuori di un rapporto di dipendenza stabile e oltre le dotazioni organiche. Tale criterio, risultando estraneo ai principi costituzionali che presiedono al reclutamento del personale pubblico, ha carattere eccezionale e temporaneo: il comma 3 dell'art. 110 limita la durata degli incarichi a contratto a quella del mandato elettivo del sindaco che ha conferito l'incarico, mentre il comma 2 consente una maggiorazione del compenso corrisposto anche in considerazione della temporaneità del rapporto. Negli incarichi dirigenziali a contratto, la temporaneità del rapporto di lavoro è, peraltro, in linea con la temporaneità dell'incarico dirigenziale.

L'idea di fondo del Legislatore è legata alla necessità di garantire alle amministrazioni pubbliche gli strumenti per avvalersi di personale dirigenziale idoneo a realizzare gli obiettivi assegnati. Tra gli altri strumenti a ciò diretti è, come si è visto, la temporaneità dell'incarico, che va confermato previa verifica e rinnovata fiducia nei confronti di ciascun dirigente.

E' in tale prospettiva che va letta la norma dell'art. 1, comma 558, della legge 296 del 2006 che esclude dalle procedure di stabilizzazione il personale dirigenziale, il cui rapporto con l'amministrazione deve tendenzialmente restare circoscritto e limitato nel tempo.

Nel caso sottoposto al parere di questa Sezione non avrebbe senso stabilizzare un incarico di responsabile di servizio che, nel delineato quadro normativo, per la natura stessa della dirigenza pubblica trova nella temporaneità dell'incarico uno dei principali strumenti di controllo dell'operato del dirigente.

D'altra parte, come si è già riconosciuto, l'istituto in base al quale si è instaurato il rapporto di lavoro sottostante all'incarico predetto, cioè il contratto a tempo determinato ex art. 110 TUEL, ha carattere eccezionale e limitato nel tempo e non può pertanto essere suscettibile di stabilizzazione. L'assunto è peraltro confermato dal fatto che per la costituzione del rapporto ex art. 110 citato non è prevista alcuna selezione, che viceversa costituisce un requisito imprescindibile dell'istituto della stabilizzazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

F.to Antonio Caruso

Il Presidente

F.to Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria il  
20 febbraio 2008

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)