



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
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.sa Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 25 gennaio 2011.

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Tavernerio (CO), con nota 15331 del 9 dicembre 2010;

Vista l'ordinanza n. 2 del 10.1.2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Il Sindaco del Comune di Tavernerio (CO), con la nota in epigrafe, ha chiesto il parere della Sezione in merito alla possibilità di "rinnovare per l'anno 2011 temporaneamente e sino alla durata del mandato del Sindaco ... un incarico di responsabilità di servizio, non dirigenziale, conferito ai sensi dell'art. 110 del Dlgs n. 267/2000".

In proposito, viene rappresentato che:

- stante la mancanza di adeguate figure professionali nell'organico dell'Ente, con particolare riferimento a personale tecnico inquadrato in categoria D, a seguito di deliberazione di Giunta e con decreto del Sindaco in data 28 dicembre 2009, è stato assegnato un incarico ex art 110 del T.U.E.L. al fine di ricoprire le funzioni, non dirigenziali, di Responsabile dell'Area tecnica urbanistica – edilizia privata e dell'Area manutentiva – lavori pubblici;
- la stessa esigenza si manifesta nell'attualità, in quanto nell'organico del Comune, che ha popolazione superiore ai 5000 abitanti, non rientrano tecnici di cat. D dotati di adeguata professionalità.

Nella richiesta si richiamano i pareri resi da questa Sezione sull'argomento (n.57/2010, n. 308/2010 e n. 702/2010), la sentenza della Corte Costituzionale n. 324 del 12 novembre 2010 e l'art. 40 del D.Lgs n. 150/2009, e si precisa che non sono previste qualifiche dirigenziali nel Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e servizi.

Considerato in tema di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Tavernerio 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 e 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 pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 raccordano con le 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 definizione 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle considerazioni svolte 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 di quesito la Sezione osserva che essa risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Considerato in diritto

1. L'esame del quesito posto dal Comune di Tavernerio deve, in ogni caso, muovere dalla ricognizione della normativa e degli apporti giurisprudenziali in materia di conferimento degli incarichi a contratto per la copertura dei posti di responsabilità di servizi od uffici negli enti locali.

Ebbene, come evocato anche nella richiesta di parere, questa Sezione con le deliberazioni n. 57 in data 14 gennaio 2010, n. 308 in data 17 marzo 2010 e n. 702

del 20 maggio 2010 ha proceduto, in sede consultiva, ad un'ampia ricostruzione normativa della disciplina relativa al conferimento di incarichi dirigenziali o di alta specializzazione, esprimendosi anche in merito ai problemi di compatibilità tra le disposizioni dell'art. 110 del T.U.E.L. e dell'art. 19, commi 6 e 6-bis, del D.Lgs n. 165/2001, come riformulato dall'art. 40 del D.Lgs n. 150/2009 (decreto "Brunetta"), che, per espressa previsione del comma 6-ter, si applica anche agli Enti locali.

Nel parere n. 308/2010, in particolare, è stata sostenuta l'attuale vigenza dell'art. 110 del T.U.E.L., non espressamente abrogato o modificato dalla normativa di riforma, pur sottolineando come, nei limiti dell'autonomia organizzativa riconosciuta agli Enti locali in materia, questi ultimi dovessero adeguare i propri statuti e regolamenti ai principi desumibili dal decreto "Brunetta", ferma restando l'immediata vigenza delle disposizioni dichiarate applicabili anche agli Enti locali stessi dall'art. 74, primo comma, del D.Lgs n. 150/2009.

Si è sostenuto, infatti, che "in forza dell'autonomia organizzativa loro riconosciuta dalla Costituzione, gli Enti locali, nei limiti di cui all'art. 110 T.U.E.L., possono disciplinare con le modalità più corrispondenti alla singola realtà locale i propri uffici e le tipologie di incarichi da conferire ai dirigenti ad essi preposti. In tal modo potranno conferire incarichi temporanei tenendo comunque presente, da un lato, i limiti imposti dai principi di sana gestione delle risorse pubbliche a disposizione degli enti, e, dall'altro, l'eccezionalità della disposizione di cui all'art. 110 T.U.E.L. nel sistema del conferimento di incarichi dirigenziali" (parere n. 308/2010 citato).

D'altra parte, la modifica introdotta dall'art. 40 del D.Lgs n. 150/2009 all'art. 19 del D.Lgs n. 165/2001 è intervenuta in un quadro normativo già regolato dall'art. 27 dello stesso decreto n. 165, recante i "Criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali" alle disposizioni del Capo II sulla dirigenza. Tale disposizione prevede che gli Enti locali, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano i propri ordinamenti, "tenendo conto delle relative peculiarità", ai principi contenuti nelle disposizioni del Capo II.

Resta il fatto che, con la modifica recata dall'art. 40 del D.Lgs n. 150/2009, la disciplina disegnata dai commi 6 e 6 -bis dell'art. 19 del D.Lgs 165/2001 (in tema di limiti percentuali degli incarichi a tempo determinato attribuibili e dei criteri di computo di tali percentuali) dovrebbe trovare applicazione, in forza del comma 6-ter, a "tutte le pubbliche amministrazioni", ponendo così problemi di coordinamento con l'art. 110 T.U.E.L. che già contiene una disciplina particolare e compiuta della dirigenza locale e delle assunzioni a tempo determinato, finalizzate alla copertura dei posti di responsabili degli uffici e servizi previsti in organico (comma 1) o al conferimento di incarichi dirigenziali fuori dotazione organica (comma 2).

Nel frattempo è intervenuta la recente sentenza n. 324 in data 3 novembre 2010 della Corte Costituzionale, nella quale la Corte sottolinea che la normativa recata dal comma 6 dell'art. 19 del D.Lgs n. 165/2001 "valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale".

Secondo la Corte Costituzionale, dunque, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, co.1, lett. f del decreto legislativo n. 150/2009, sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. non sono fondate, dal momento che la norma impugnata non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale o locale (organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali), bensì alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale (nella quale rientrano la disciplina del contratto di lavoro di diritto privato di conferimento dell'incarico dirigenziale a soggetti esterni e quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico). La stessa Corte, peraltro, nel valutare "nel suo complesso" le prescrizioni del comma 6, non si esprime specificamente in merito alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni, pure contenuta nel comma 6, questione che sembra esulare decisamente dalla materia dell'ordinamento civile per rientrare, invece, nella disciplina dell'organizzazione amministrativa, che, nel caso delle autonomie locali, deve esplicitarsi in una scelta autonoma a livello dello statuto e della connessa potestà regolamentare.

La Corte Costituzionale, inoltre, con sentenza n. 9/2010, ha valutato positivamente la congruità della percentuale di incarichi conferibili a soggetti esterni, definiti con norma regionale, in relazione al rispetto del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost.

2. Sul versante della Magistratura contabile, diversamente dall'orientamento a suo tempo espresso da questa Sezione (cfr. parere n. 308/2010), altre Sezioni regionali della Corte dei conti (Sez. reg. Veneto, con parere n. 231/2010 e Sez. reg. Puglia, con parere n. 44/2010), hanno ritenuto che la nuova norma speciale in tema di dirigenza statale a tempo determinato trovi applicazione anche in tutte le altre amministrazioni pubbliche, con la conseguente inefficacia delle relative norme speciali previgenti (in specie, l'art. 110 del T.U.E.L.).

Sul punto, va segnalata, infine, la delibera n. 75/2010 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte che, avendo rilevato l'esistenza di contrasto giurisprudenziale tra diverse Sezioni della Corte su una problematica di carattere

generale, ha rimesso la questione di massima alle Sezioni Riunite della Corte perché esprima una "pronuncia di orientamento generale", ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito nella legge n. 102/2009.

Nel prendere atto del disposto deferimento della questione di massima, questa Sezione non può che sospendere la decisione in attesa della definitiva pronuncia delle Sezioni Riunite sul punto,

PQM

la Sezione sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal comune di Tavernerio (CO).

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

depositata in Segreteria
25 gennaio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)