

**DELIBERAZIONE n.81/2011/PAR**

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 14 settembre 2011

composta dai magistrati:

dott. Giorgio Putti	Presidente,
dott. Silvio Di Virgilio	Consigliere, relatore
dott. Luigi Di Marco	Referendario, relatore

\*\*\*\*\*

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

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;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri

generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Campobasso con nota prot. n.0017632 del 3 agosto 2011, registrata al protocollo di questa Sezione n.1427 del 4 agosto 2011 concernente la copertura temporanea del posto di Comandante della P.M.- Dirigente di area, nelle more dell' espletamento del concorso, mediante conferimento di un incarico ex art. 19, commi 6 e 6ter del d.lgs 165/2001;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di controllo n.15/PRES/2011 del 12 settembre 2011 che ha fissato per il giorno 14 settembre 2011 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

UDITI i magistrati relatori.

### **RITENUTO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Campobasso, con nota prot. n. 0017632 del 3 agosto 2011, registrata al protocollo di questa Sezione n.1427 del 4 agosto 2011, ha inviato una richiesta di parere in merito alla possibilità di procedere alla copertura temporanea del posto vacante di Comandante della P.M.- dirigente di area-, nelle more dell'espletamento del concorso, mediante conferimento di un incarico ai sensi dell'art. 19, commi 6 e 6 ter del d.lgs 165/2001 " atteso che la norma relativa agli incarichi a contratto ex art. 110, comma 2 del d.lgs 267/2000 TUEL è da disapplicare alla luce dell'intervenuta modifica dell'art. 19 del d.lgs 165/2001 da parte dell'art. 40 del d.lgs 150/2009 ".

Il Sindaco comunica altresì che il Comune di Campobasso sta supplendo da anni alla carenza della figura dirigenziale dell'Area 7-Polizia Locale e

Mobilità Urbana- con incarichi ad interim affidati a dirigenti amministrativi, titolari di altre Aree, manifestando peraltro la preoccupazione che non essendo i predetti in possesso di una comprovata qualificazione professionale, richiesta per la copertura del posto dalle norme recate dalla legge quadro sull'Ordinamento della Polizia Municipale , dalla legge regionale "Norme in materia di Polizia locale", nonché dallo stesso Regolamento del Corpo, la preposizione, sia pure ad interim, di un dirigente amministrativo a capo dell'Area in discorso potrebbe appalesarsi illegittima e configurare responsabilità per danno erariale.

#### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

**In via preliminare** occorre scrutinare la richiesta di parere dal punto di vista della sua ammissibilità dal punto di vista soggettivo ed oggettivo onde verificare se la questione proposta 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, secondo cui 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 materia è intervenuta la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti che con deliberazione del 27 aprile 2004, che ha determinato gli indirizzi e i criteri generali applicativi della disposizione sopra citata, fissando i requisiti indispensabili di carattere soggettivo (elencazione degli enti richiedenti e provenienza dall'organo di rappresentanza dei medesimi) ed

oggettivo (attinenza con le materie della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto delle questione da affrontare) entro i quali le Sezioni regionali di controllo possono esercitare detta funzione, sempreché la manifestazione di giudizio espressa non interferisca su specifiche fattispecie concrete nelle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali ad esempio la Procura regionale o la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti.

Successivamente, in ordine all'ampiezza dell'attività consultiva attribuita alla Corte dei conti dalla legge 5 giugno 2003 n.131 e della conseguente valutazione circa l'ammissibilità delle richieste di parere - in presenza di contrasti interpretativi di alcune Sezioni regionali di controllo, al fine di garantire, così come disposto dall'art.17, comma 31, del d.l. n.78/2009, la coerenza dell'attività svolta dalla Corte dei Conti - si sono pronunciate le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n.54/CONTR/10.

In base al potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo, con la pronuncia sopra riportata le Sezioni Riunite non hanno ritenuto di condividere l'interpretazione "espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione ad analoghe espressioni impiegate dal Legislatore nell'art. 103 della Costituzione e nell'art. 1, comma 1, della legge n.20/94, per stabilire gli ambiti della competenza giurisdizionale della Corte dei Conti". Le Sezioni non ritengono "parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una

spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio."

Le Sezioni Riunite nel richiamare quindi quanto la Sezione delle Autonomie aveva avuto modo di precisare con deliberazione n.5 del 17 febbraio 2006, in una visione dinamica del concetto di contabilità pubblica, hanno affermato che "la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'artt.117 della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi etc.) - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci - vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi

individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.”

Conseguentemente, con precipuo riferimento alla richiesta di parere dell'Amministrazione comunale di Campobasso, la Sezione rileva che la richiesta di parere proviene dal Sindaco e che risulti quindi soddisfatto il requisito di legittimazione attiva richiesto dall'art.7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131.

Va ricordato, peraltro, che le richieste di parere dovrebbero, di norma, essere formulate da Comuni, Province e Città metropolitane tramite il Consiglio delle Autonomie locali e che, solo in via sussidiaria laddove non ancora istituiti, esse possano provenire direttamente dai predetti enti locali.

La richiesta del Sindaco del Comune di Campobasso, inviata direttamente a questa Sezione, è pervenuta successivamente all'approvazione, da parte del Consiglio regionale delle modifiche allo Statuto della Regione Molise.

La legge regionale di modifica, pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione il giorno 2 marzo 2011, tuttavia, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 2 comma 3 e 17 comma 1 della L.R. n. 36 del 24.10.2005 - i quali rispettivamente prevedono che il termine di tre mesi per la presentazione della richiesta di referendum e per la raccolta e la presentazione delle sottoscrizioni richieste inizia a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione (art. 2) e che nel caso in cui il Governo promuova il giudizio di legittimità costituzionale della legge

di revisione statutaria ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, il termine di tre mesi di cui all'articolo 2, comma 3, è sospeso sino alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della sentenza della Corte costituzionale (art. 17) - non risulta, allo stato, essere ancora entrata in vigore, avendo il Governo, nel Consiglio dei Ministri del 23.03.2011 deliberato di proporre il giudizio di legittimità in via principale davanti alla Corte Costituzionale la cui decisione, alla data odierna, non risulta ancora intervenuta e/o pubblicata.

Pertanto, non potendo il Comune adire né il Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art.66 dello Statuto né, nelle more dell'emanazione della legge regionale di organizzazione e funzionamento del predetto organismo, la Conferenza regionale delle autonomie locali ai sensi dell'art. 71, la richiesta di parere deve essere considerata ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettive della richiesta, la Sezione ritiene che la questione, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di assunzione e spese per il personale degli enti locali, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica così come delimitata dalla Sezione Autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nella deliberazione n. 5/2006 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite con la pronuncia n.54/CONTR/10 sopra richiamata.

Giova inoltre precisare che i pareri e le altre forme di collaborazione richieste alla Corte dei conti 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.

Il parere della Sezione pertanto non può che rimanere ancorato a profili di carattere generale pur se la richiesta proveniente dall'ente pubblico risulta motivata dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione.

La richiesta di parere si ritiene, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nei limiti posti dalla natura stessa della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti che, giova ribadirlo, non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività.

**Nel merito** la Sezione ritiene preliminare sottolineare che l'ipotesi interpretativa che il Comune pone a fondamento della propria richiesta di parere consistente nella necessaria "disapplicazione del secondo comma dell'art.110 del TUEL alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 40 del d.lgs 150/2009 all'art. 19 del d.lgs 165/2001", risulta non in linea con il vigente quadro normativo.

In effetti già le Sezioni riunite della Corte dei Conti con le pronunce nn.12, 13 e 14 dell'8 marzo 2011 cui si fa espresso rinvio, in sede di risoluzione di questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78 - l'ultima delle quali



rimessa proprio dalla scrivente Sezione Regionale di Controllo del Molise giusta delibera n. 84/2010/PAR - hanno affrontato il problema della compatibilità dell'art. 110 con la nuova formulazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001.

In quell'occasione (cfr. SS.RR. n. 14/2011/QM) è stato chiarito che la normativa recata dall'art. 110 secondo comma del TUEL "appare riferibile ad una fattispecie del tutto diversa da quella disciplinata dal comma precedente , in quanto volta a sopperire ad esigenze gestionali straordinarie...." e, in assenza di una abrogazione espressa, risulta pienamente compatibile con la disciplina dettata dal d.lgs 165/2001 (come integrato dal d.lgs 150/2009), e quindi tuttora applicabile.

Quanto al primo comma è stato affermato stato affermato che "il tenore letterale dell'art. 110, comma 1 – la cui disciplina (che demanda allo statuto dell'ente la possibilità di coprire, con contratti a tempo determinato, i posti dei responsabili dei servizi o degli uffici, sia di qualifica dirigenziali che di alta specializzazione) non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 – esclude, in primo luogo, la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di abrogazione tacita di tale disposizione ad opera della norma intervenuta successivamente" (cfr. SS.RR. n. 12 e 13/2011/QM).

Nelle more dell'emanazione del presente parere è poi intervenuto a disciplinare la materia in questione direttamente il Legislatore con D.Lgs. 1-8-2011 n. 141 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività

del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 agosto 2011, n.194.

La disposizione richiamata, nel confermare espressamente la piena applicabilità dell'art. 110 primo comma del D.Lgs. n. 267/2000, pone un nuovo limite percentuale, con riferimento ai soli enti virtuosi individuati ai sensi del D.L. n. 98/2011, per il conferimento di incarichi a contratto infra dotazione organica (art. 110 comma 1 TUEL).

In effetti, attraverso l'inserimento del comma 6 quater nel testo dell'art.19 del D.Lgs. n. 165/2001, «Per gli Enti locali, che risultano collocati nella classe di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come individuati con il decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo, 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, non può in ogni caso superare la percentuale del diciotto per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis».

Inoltre ai sensi dell'art. 6 comma 2 del D.Lgs. n. 141/2011 "Fino alla data di emanazione dei decreti di cui all'articolo 19, comma 6-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'articolo 1 del presente decreto, per gli enti locali i contratti stipulati in base a

previsioni legislative, statutarie e regolamentari, nel rispetto delle limitazioni finanziarie sulla spesa del personale e sull'utilizzo dei contratti di lavoro a tempo determinato, che hanno superato i contingenti di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ed in essere al 9 marzo 2011, possono essere mantenuti fino alla loro scadenza, fermo restando la valutabilità della conformità dei contratti stessi e degli incarichi ad ogni altra disposizione normativa”.

La disposizione normativa sopra richiamata in conclusione conferma la piena operatività dell'art. 110 del D.Lgs. n. 165/2000 già affermata dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti con le ridette deliberazioni n. 12 e 13/2011/QM anche dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 come emendato e modificato dal D.Lgs. n.150/2009.

Alla piena autonomia statutaria nella fissazione delle percentuali di incarichi a contratto (derivante dall'assenza di qualsivoglia limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili), che all'Ente era riconosciuta dall'art. 110 comma 1 TUEL prima dell'introduzione del comma 6 bis nell'art. 19 del D.Lgs. n. 1656/2001, si sostituisce tuttavia un limite normativo puntuale ma comunque di favore per i soli enti collocati nella classe di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, consistente nella possibilità di accedere ad una percentuale di incarichi a contratto ex art. 110 comma 1 TUEL, più alta (il 18%) rispetto a quella che l'art. 19 comma 6 individua in prima battuta per le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (il 10% per

i dirigenti appartenenti alla prima fascia ed l'8% per i dirigenti appartenenti alla seconda fascia).

Il che viene tuttavia subordinato all'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Ne consegue che, nelle more dell'emanazione del suddetto Decreto ed anche successivamente per gli enti non collocati nella prima classe di virtuosità, rimane consentito procedere al conferimento di incarichi ex art. 110 comma 1 comma TUEL nei limiti di quanto previsto dalle deliberazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 12 e 13/2001/QM dalle cui conclusioni il Collegio ritiene di non doversi discostare (vedi anche Sezione Marche n. 11/2001/PAR).

Per cui "considerato che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, appare ragionevole applicare la percentuale dell'8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta ad uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale. Va conseguentemente esteso agli enti locali anche il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (art. 19, comma 6 bis del d.lgs. 165/2001) che, superando le precedenti incertezze, ha definitivamente precisato le modalità applicative in base alle quali il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, deve essere

arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque”.

L'Amministrazione istante assumerà le conseguenti scelte gestionali di sua esclusiva competenza in relazione alle circostanze di fatto sussistenti ed alla luce delle indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica sopra riportate.

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

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Dispone che della presente delibera sia data comunicazione all'Ente proponente.

I Magistrati relatori  
F.to (dott. Silvio Di Virgilio)

II Presidente  
F.to (dott. Giorgio Putti)

F.to (dott. Luigi Di Marco)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 14 settembre 2011

II Direttore Amministrativo  
F.to (dott. Davide Sabato)