



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere (relatore)
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

Nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2021 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

VISTA la nota del 23 dicembre 2020 del Comune di Civitavecchia con la quale il Sindaco ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione per il tramite del CAL (trasmessa da quest'ultimo in data 31 dicembre 2020 ed acquisita al nostro protocollo, in pari data, con numero 5409);

VISTA l'ordinanza del 25 gennaio 2021, n. 3, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Francesca Paola ANELLI

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Comune di Civitavecchia ha posto a questa Sezione un quesito in merito alla selezione di personale non dirigenziale ai sensi dell'articolo 110 comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Nello specifico il Sindaco chiede *"se sia possibile ricorrere ad una selezione ai sensi dell'Art. 110, comma 1, del T.U.E.L., da destinare alla copertura della posizione di responsabile del servizio del settore tecnico"* in quanto *"l'Ente rappresentato presenta una importante carenza di organico, ovvero l'assenza di personale dipendente assunto a tempo indeterminato, relativamente al settore Tecnico, e dunque di personale interno idoneo a ricoprire incarico di posizione organizzativa del settore"*. Si evidenzia, altresì che *"lo Statuto Comunale prevede al suo interno il ricorso ad incarichi ai sensi dell'Art. 110, comma 1, del T.U.E.L. per la copertura di posizioni di responsabile di uffici e servizi"* nonché l'assenza di dirigenza *"poiché trattasi di Comune di circa 1.200 abitanti"* e di *"personale dipendente di categoria giuridica D anche negli altri settori"*.

Tale procedura è finalizzata alla individuazione di personale in possesso di *"comprovata competenza professionale di natura tecnica"*, di *"titolarità di posizione organizzativa ricoperta in settori tecnici di altra Pubblica Amministrazione per un numero minimo di anni attestato tramite curriculum vitae"* e di *"alta specializzazione, di categoria giuridica C"*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia

sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

**1.1.** La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato e trasmessa per il tramite del CAL.

**1.2.** Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come il limite della funzione consultiva 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. È stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere. Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Infine, l'esercizio della funzione consultiva da parte di questa Sezione non può interferire con quello di altre funzioni alla stessa intestate.

Preliminarmente questa Sezione rileva che il quesito proposto dal Comune deve ricondursi a carattere di generalità ed astrattezza, concentrandosi esclusivamente sull'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa di personale e di concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame può essere considerata oggettivamente ammissibile.

**2.** Lo statuto di un ente può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione possa avvenire con incarichi di cui all'articolo 110, comma 1, del d.lgs. 267 del 2000 mediante contratti a tempo determinato.

La Sezione di controllo della regione Lombardia, con deliberazione n. 508/2012/PAR, ha precisato, in merito all'articolo 110 del d.lgs. 267 del 2000 che *“mentre il comma 1 riguarda l'ipotesi ordinaria e fisiologica di conferimenti di incarichi nell'ambito della dotazione organica, il comma 2 costituisce un peculiare strumento, calibrato sulle esigenze strutturali degli enti locali, in virtù della loro autonomia organizzativa, per reperire dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica”*.

**3.** Premesso ciò, va rammentato innanzitutto l'articolo 97 della Costituzione che, oltre a richiamare l'organizzazione dei pubblici uffici nel rispetto del buon andamento e dell'imparzialità, impone l'accesso agli impieghi della pubblica amministrazione, come regola

generale, mediante concorso improntato sulla trasparenza con equiparabilità dei candidati ammessi in base ai requisiti richiesti.

La Corte costituzionale con sentenza n. 104 del 19 marzo 2007, pubblicata in G. U. in data 28 marzo 2007 ha affermato che «*il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici*» (sentenza n. 453 del 1990). Inoltre, ha sottolineato che «*il principio di imparzialità [...] si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)*» (sentenza n. 333 del 1993)».

4. Tenuto conto della possibilità di procedere all'assunzione ai sensi dell'articolo 110 comma 1 del Tuel, è necessario ricordare che tale procedura può avvenire entro precisi limiti, non costituendo una modalità ordinaria con la quale coprire stabilmente i posti in pianta organica. Nel rispetto della previsione dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le pubbliche amministrazioni soddisfano le esigenze connesse al fabbisogno ordinario mediante assunzioni esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato secondo le procedure di reclutamento previste dal precedente articolo 35. Le assunzioni previste dall'articolo 110 comma 1 del Tuel hanno un loro specifico regime, con limiti assunzionali propri, desumibili dalle stesse disposizioni, la cui concreta individuazione e verifica non può che essere attribuita alle responsabili valutazioni dell'Ente (cfr. deliberazione n. 84/2017/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Umbria).

La Sezione regionale di controllo per il Lazio con deliberazione n. 85/2018/PAR ha evidenziato che «*per quanto riguarda la spesa di personale in posizioni di responsabile di uffici/servizi ovvero di alta specializzazione, si ricorda che in un primo tempo si era ritenuto applicabile il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per il personale a tempo determinato, come da conforme interpretazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti (si trattava del limite del 50% della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009 e, nei comuni in regola con gli obblighi di riduzione della spesa di personale, il 100% del medesimo anno di riferimento; Sezione delle Autonomie, del. n. 110/2016). Successivamente, il legislatore è intervenuto in senso contrario con espressa esclusione dell'applicabilità di detta norma, ai sensi dell'art. 16, comma 1-quater del d.l. n. 113/2016, in vigore dal 7 agosto 2016). Questo intervento normativo, unito all'eliminazione del parametro generale del*

rapporto tra spesa corrente dell'Ente e spesa di personale complessiva contenuto nell'art. 1, comma 557, lett. a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (lettera abrogata dal medesimo art. 16, comma 1, del d.l. n. 113/2016), "...ha implicitamente riportato il limite di spesa del personale a tempo determinato al parametro di riferimento della media della spesa complessiva di personale del triennio 2011 - 2013...". Inoltre "l'aggiornamento di anno in anno dei "fabbisogni" disposto dal d. lgs. n. 75/2017 determinerà per le amministrazioni pubbliche e, tra esse, per gli Enti locali, l'obbligo di verifica delle sopravvenienze normative in tema di tetti di spesa e ridefinizione anche in base a questo parametro delle facoltà assunzionali di volta in volta consentite".

Nello specifico l'articolo 16, comma 1 quater, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 prevede che "all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo l'ottavo periodo è inserito il seguente: «Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»". Pertanto, tale esenzione è applicabile solo alle assunzioni effettuate ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del Tuel e come ribadito ulteriormente dalla Corte di Cassazione, sezione lavoro, con sentenza 26 gennaio 2015, n. 849 "in particolare, il primo comma dell'art. 110 prevede una ipotesi di copertura di posti «di ruolo» di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione. Il secondo comma, invece, consente la stipulazione di contratti a tempo determinato per tali figure professionali, espressamente, «al di fuori della dotazione organica». La disciplina contenuta nel secondo comma risulta, dunque, riferibile ad una fattispecie diversa da quella regolata dal comma precedente, volta a sopperire ad esigenze gestionali straordinarie che giustifichino la necessità di affidare temporaneamente funzioni, anche dirigenziali, oltre le previsioni della pianta organica che determinano il fabbisogno ordinario di risorse umane. Alla diversità di presupposti - posto in pianta organica o al di fuori di essa - corrisponde una diversità di profili disciplinatori, quali l'imposizione di una percentuale massima prevista per legge o l'assenza di professionalità presenti all'interno dell'ente, in relazione agli incarichi extra dotationem".

Pertanto, la definizione in concreto dei limiti assunzionali in esame è rimessa alle valutazioni generali dell'Ente chiamato a gestire il fabbisogno di personale a tempo determinato in sede regolamentare complessivamente considerato nei limiti previsti dall'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, pari al 20 per cento del personale a tempo indeterminato e ciò in quanto la previsione del limite del 30 per cento della dotazione organica prevista dall'articolo 110 comma 1 del Tuel vale esclusivamente per le qualifiche dirigenziali.

Da ciò discende che per gli incarichi di contratto non dirigenziali, in assenza di una norma derogatoria ai principi generali, si applica l'articolo 23, comma 1, del suddetto d.lgs. n. 81 del 2015.

5. Oltre ai limiti dettati in materia di spesa di personale, l'Ente dovrà effettuare il costante monitoraggio del saldo di finanza pubblica al fine di garantire il rispetto degli obiettivi imposti dalla normativa vigente.

**P.Q.M.**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Civitaquana, con nota del 23 dicembre 2020, inviata tramite CAL in data 31 dicembre 2020.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Civitaquana, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2021.

Il Magistrato relatore  
Francesca Paola ANELLI  
*f.to digitalmente*

Il Presidente  
Stefano SIRAGUSA  
*f.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA