

**Laura De Rentiis**

CN = De Rentiis Laura  
O = Corte Dei  
Conti/80218670588  
C = IT

<b>COMUNE DI MONTICELLI BRUSATI (BS)</b>	
<b>12 GEN 2017</b>	
Prot. N. <u>755</u>	
Titolo <u>                    </u>	Classe <u>2</u>



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

Milano, 22/12/2016

**CORTE DEI CONTI**

Il Magistrato istruttore, dott.ssa Laura De Rentiis,



**VISTO**

0025504-22/12/2016-SC\_LOM-T87-P

il questionario del Comune di Monticelli Brusati (BS) relativo al consuntivo per l'anno 2014;

### **RILEVATO**

che l'ente locale non rispetta il limite di cui al comma 28, art. 9, del D.L. n. 78/2010 e s.m.i;

### **CONSIDERATO**

- che dalla nota dell'organo di revisione allegata al questionario risulta che l'Ente ha proceduto all'assunzione di un'unità di personale ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. 267/2000 con decorrenza 15/12/2009;
- che tale contratto è stato stipulato prima dell'entrata in vigore del D.L. 78/2010 ed ha esplicato i suoi effetti fino a maggio 2014.
- che alla scadenza del medesimo nessun ulteriore contratto ai sensi dell'art. 90 è stato attivato dal comune di Monticelli Brusati;
- che per quanto precede, pertanto, non si ravvisano ragioni per convocare in adunanza collegiale l'Amministrazione comunale per l'accertamento dell'irregolarità;

**P.Q.M.**

dispone l'archiviazione, ma invita l'Ente ad osservare i presupposti di legge per il conferimento dell'incarico ex art. 90 TUEL ed i principi ermeneutici che connotano il rapporto di lavoro di staff alle dipendenze di un ente locale fissati dalla magistratura contabile con deliberazione Lombardia n. 389/2016/PRSE, che si allega.

**Il Magistrato Istruttore**

**Dott.ssa Laura DE RENTIIS**

LDR/vnm







Lombardia/ 389 /2016/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



**nell'adunanza del 14 dicembre 2016**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, 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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udito il relatore, Primo Referendario dott.ssa Laura De Rentii

### FATTO

In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Sale Marasino (BS), relativo al rendiconto 2014, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, è emerso che l'ente sforava il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

In merito alla mancata osservanza dell'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, il magistrato istruttore, con nota del 4 novembre 2016, ha richiesto all'Organo di revisione «di fornire delucidazioni in merito alle nuove assunzioni di personale a tempo determinato ex art. 90 TUEL avvenute nel 2014. In particolare, si richiede copia del provvedimento con cui è stata deliberata l'assunzione dello staffista ed il relativo contratto».

Con nota dell'organo di revisione (prot. 18651 del 12/11/2016), l'ente ha fornito il verbale di deliberazione della Giunta n. 145 del 15.10.2014, recante ad oggetto "Costituzione dell'ufficio di staff del Sindaco ai sensi dell'art. 90 del D. Lgs. n. 267/20000" e l'allegato contratto di lavoro a tempo determinato della staffista.

Su richiesta del Magistrato istruttore, il Presidente della Sezione, con ordinanza n. ordinanza n. 114/2016 del giorno 29 novembre 2016, deferiva il Comune di Sale Marasino innanzi la Sezione regionale del controllo per il giorno 14 dicembre 2016; l'ordinanza veniva comunicata a mezzo SIQUEL.

In sede di adunanza pubblica, in rappresentanza del Comune, sono comparse il Sindaco e la Responsabile dei servizi finanziari.

### DIRITTO

#### 1) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse



dagli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti locali"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli Enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli Enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi



di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali e degli Enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi per addivenire al superamento.

## **II) Irregolarità della gestione finanziaria**

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Sale Marasino, relativa al rendiconto esercizio 2014 presenta le criticità che seguono.

### **A) Mancata osservanza dell'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.**



90 TUEL avvenute nel 2014. In particolare, si richiede copia del provvedimento con cui è stata deliberata l'assunzione dello staffista ed il relativo contratto».

Nella nota dell'organo di revisione (prot. 18651 del 12/11/2016), si legge che «per una maggior analisi del caso di specie, si segnala che, dopo anche un confronto con il Segretario del Comune, la delibera n. 14.5 del 15.10.2011, pubblicata il 17.10.2014, è stata posta in essere al tempo in base alla nota di lettura ANCI (richiamata in delibera). Tale linea di pensiero è stata poi confermata anche dalla Corte dei Conti Controllo Lombardia con parere n. 264/2014 del 15.10.2014, nel quale i Magistrati hanno evidenziato che la disposizione introdotta dal D.L. 90/2014, secondo cui "le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della Legge 27/12/2006 n. 296 e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente" si riferisce indistintamente a tutte le limitazioni contenute nell'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010. Pertanto gli Enti Locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, non erano tenuti al rispetto del limite della spesa sostenuta nel 2009. Solo successivamente e intervenuta la Sezione Autonomie della Corte dei Conti con la pronuncia del 29 gennaio 2015 n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, la quale ha imposto invece e definitivamente il rispetto del limite della spesa sostenuta nel 2009».

Questa Sezione, preliminarmente, ricorda che la disciplina che limita, da un punto di vista finanziario, le assunzioni di lavoro flessibile (art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, conv. con mod. con la l. n. 122/2010) è stata modificata dall'art. 11, comma 4 bis, d.l. n. 90/2014 (introdotto con la l. di conversione n. 114/2014). In particolare, la normativa è stata novellata prevedendo che non si applicano i primi sei periodi del citato art. 9, comma 28, agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spesa di personale di cui ai commi 557-562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo di spesa sostenuta nel 2009 ai sensi del successivo ottavo periodo del comma 28.

Nel caso di specie, dunque, poiché il comune di Sale Marasino ha rispettato il tetto di spesa ex comma 557 (dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007), nel 2014, aveva come obiettivo di finanza pubblica per la spesa derivante dai contatti di lavoro a tempo determinato e flessibile, il rispetto del tetto pari al 100% della spesa sostenuta per



A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page.

In particolare dalla tabella 6.6.2. emerge il mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione della spesa fissato dall'art. art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 (la spesa sostenuta nel 2014 ammonta ad € 38.299,23, a fronte di una spesa sostenuta nel 2009 pari ad € 19.887,43).

Nella nota alla richiamata tabella, con riferimento alla spesa sostenuta nel 2014, si legge che detta spesa «per altro si riferisce: 1) alla prosecuzione dell'accordo di collaborazione con altri Comuni per i servizi di polizia locale (il Comune è dotato di n. 1 agente di polizia locale); 2) ad un'assunzione per la sostituzione di un dipendente in aspettativa - non retribuita - per motivi familiari». Sempre in nota alla tabella, poi, l'ente evidenzia che «nel 2014 si è fatto ricorso ad una assunzione a tempo determinato per la sostituzione di un dipendente, al quale è stata concessa l'aspettativa di un anno per motivi familiari **SENZA RETRIBUZIONE**. L'Amministrazione Comunale ha proceduto con l'assunzione a tempo determinato ritenendo che il limite di cui all'art. 9 comma 28 del DL 78/2010 e successive modifiche ed integrazioni sia suscettibile di adattamento da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative e l'assolvimento delle funzioni fondamentali, quando non siano possibili altri rimedi organizzativi, stante anche la Delibera della Corte dei Conti a Sezioni Riunite n. 11/CONTR/12 del 17.04.2012. Il Comune di Sale Marasino conta 3403 abitanti al 31.12.2013, il rapporto spese personale/spese correnti è del 12% nel 2013, il personale dipendente è di 13 unità, di cui 4 a part-time, oltre al segretario comunale in convenzione per 8 ore settimanali. L'amministrazione era già sprovvista di una unità a tempo pieno, assente per congedo parentale e non sostituita. La mancata sostituzione dell'ulteriore assenza per la concessione dell'aspettativa per motivi familiari non retribuita avrebbe arrecato grave pregiudizio all'attività svolta dagli uffici ad alla qualità dei servizi offerti alla cittadinanza. La riorganizzazione interna dell'ente, al fine di coprire temporanee carenze di organico, era impossibile visto il ridotto organico presente».

Tuttavia, dalla tabella 6.6.3. relativa alle componenti considerate per il calcolo della spesa del comma 28 cit., emerge che il medesimo comune, sempre nel 2014, ha instaurato un rapporto ex art. 90 Tuel. Alla luce di ciò, con nota del 4 novembre 2016 (prot. n. 9439), il Magistrato istruttore ha chiesto all'Organo di revisione «di fornire delucidazioni in merito alle nuove assunzioni di personale a tempo determinato ex art.





l'anno 2009 dal medesimo comune e, qualora detto parametro fosse stato pari a zero, l'importo medio della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009.

Chiarito il quadro normativo applicabile *ratione temporis* occorre, altresì, richiamare gli approdi della giurisprudenza contabile sul punto.

In ordine alla possibilità per i piccoli comuni di derogare al vincolo finanziario in discorso, le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 11/2012/QMIG) hanno affermato che i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 cit., costituiscono "*principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale*". Conseguentemente, gli enti locali sono tenuti a conformarsi a detti principi "*e applicano direttamente la norma generale così come formulata*". La portata precettiva della stessa è, invece, "*suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative*". In maggior dettaglio, l'ente locale di ridotte dimensioni, nell'ambito della propria potestà normativa, deve adottare regolamento volto a dettare la disciplina sostanziale per procedere alle assunzioni in deroga al vincolo di spesa fissato dal comma 28 affinché "*ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei*". Dunque, per gli enti di ridotte dimensioni, "*nel solo caso, in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione*", è "*possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare*". *tale riguardo si segnala come possibile ambito di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati*" (C. Conti, sez. riun. n. 11/2012/QMIG).

Applicando i canoni ermeneutici forniti dalle Sezioni Riunite al caso di specie, questa Sezione rileva che è escluso *ex se* che un comune di piccole dimensioni possa derogare al tetto di spesa fissato dal comma 28 per conferire un incarico di *staff ex art. 90 Tuel*. L'incarico di *staff*, infatti, è ontologicamente finalizzato all'espletamento di un'attività di indirizzo politico e non può mai interferire con l'attività gestionale dell'ente né



*[Handwritten signature]*

tantomeno essere finalizzato all'«assolvimento delle funzioni fondamentali» dell'ente comunale di ridotte dimensioni.

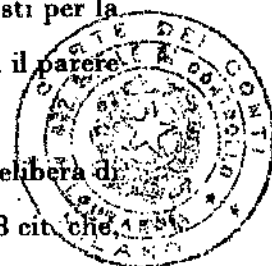
Alla luce della risposta istruttoria, in cui l'organo di revisione asserisce che la delibera di giunta era stata assunta sulla scorta del parere di questa Sezione n. 264/2014 che, poi, è stato superato dalla deliberazione della Sezione Autonomie n. 2/SEZAUT/2015/QMIG del 29 gennaio 2015, in questa sede ci si limita ad osservare che il citato parere n. 264 è stato depositato in data 17 ottobre 2014 e, pertanto, in una data successiva a quella in cui l'ente con la delibera di giunta del 15.10.2014 (pubblicata nell'albo pretorio il 17.10.2014) ha deciso di procedere all'assunzione ex art. 90 Tuel sforando il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

In conclusione, la spesa dell'incarico di *staff* ex art. 90 Tuel -poichè ha natura di contratto di lavoro a tempo determinato- va computata, sul piano finanziario, sia per il generale tetto di spesa per il personale fissato dal comma 557 dell'art. 1, della l. n. 296/06, sia per il tetto di spesa per i contratti di lavoro flessibile fissato dal comma 28, dell'art. 9 del d.l. n. 78/10; né, dall'atra parte, con riferimento a questo secondo vincolo finanziario si può ritenere che nel caso di specie potessero ricorrere i presupposti per la deroga indicati nella delibera SSRR n. 11/2012/QMIG (in questo senso, si veda il parere Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015).

Inoltre, l'esistenza di un orientamento (anche se successivo all'adozione della delibera di giunta in esame) contrario all'inclusione di detta spesa all'interno del comma 28 cit. che, poi, è stato superato da una pronuncia delle Sezioni delle Autonomie, non preclude a questa Sezione di accertare l'oggettiva violazione del vincolo di finanza pubblica in discorso; diversamente, detta circostanza, potrà essere valutata come esimente in sede giurisdizionale ai fini della configurabilità della responsabilità erariale tipizzata dal medesimo comma 28 cit.

**B) Mancata esplicitazione dei presupposti di legge per il conferimento dell'incarico ex art. 90 TUEL.**

Chiarito che il comune di Sale Marasino ha violato il disposto del comma 28, dell'art. 9 del d.l. n. 78/10 e, poiché nel corso dell'istruttoria volta ad accertare il mancato rispetto del vincolo di finanza pubblica, questa Sezione ha acquisito la documentazione relativa all'atto di affidamento ex art. 90 Tuel (verbale di deliberazione della Giunta n. 145 del



15.10.2014, recante ad oggetto "Costituzione dell'ufficio di staff del Sindaco ai sensi dell'art. 90 del D. Lgs. n. 267/20000", nonché l'allegato contratto di lavoro a tempo determinato della staffista), questa Sezione non può esimersi dal rilevare che da un primo esame della documentazione in discorso emerge che la fattispecie è connotata da significativi elementi di antigiuridicità.

Per evidenziare i contenuti della irregolarità finanziaria in discorso, occorre richiamare quali sono i presupposti di legge per il conferimento di un incarico ex art. 90 Tucl.

La norma testè richiamata, nella sua formulazione in vigore dal 25 giugno 2014, sotto la rubrica "Uffici di supporto agli organi di direzione politica", stabilisce che: «1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, 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. 2. Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali. 3. Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 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. 3-bis. Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale».

Alla luce del richiamato quadro normativo, la Magistratura contabile ha elaborato una serie di principi che connotano il rapporto di lavoro di staff alle dipendenze di un ente locale.

1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente conferente deve prevedere che l'organo esecutivo possa avere un ufficio alle sue dirette dipendenze (c.d. ufficio di staff).

Sul piano delle fonti, dunque, la legge demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la possibilità di costituire i c.d. uffici di staff.



L'autonomia regolamentare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, quale espressione della piena discrezionalità dell'ente deve, comunque, essere rispettosa dei principi fissati dagli artt. 48, terzo comma, e 89 Tuel che attribuiscono alla giunta la competenza regolamentare in detta materia.

Sul piano organizzativo, è previsto che l'ufficio di *staff* sia posto alle dirette dipendenze del sindaco (o del presidente della provincia), della giunta o degli assessori; per queste ragioni, l'ufficio di *staff* può svolgere esclusivamente le funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge agli organi che se ne avvalgono. Ne consegue che, la sussistenza di un regolamento che configura la possibilità di istituire questa tipologia di ufficio, sul piano genetico del rapporto, è un presupposto necessario ma non sufficiente; infatti, poiché il legislatore prescrive che le mansioni che possono essere demandate ad un c.d. ufficio di *staff* possano essere esclusivamente circoscritte alle richiamate funzioni di indirizzo politico, in sede di conferimento dell'incarico, l'organo che procede all'affidamento non può poi esimersi da una valutazione in concreto circa l'esistenza dei presupposti che legittimano il conferimento dell'incarico medesimo.

- 2. La tipologia del contratto di lavoro è quella del contratto a tempo determinato e la sua disciplina va rinvenuta nel CCNL del personale degli enti locali.**

Come già ricordato da questa Sezione, «sul piano della consistenza organica», gli uffici di *staff* possono essere «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» (Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015).

- 3. Sotto il profilo della retribuzione, è escluso che il contratto possa essere a titolo gratuito, mentre il trattamento economico può essere parametrato a quello dirigenziale.**

Poiché con l'incarico ex art. 90 Tuel si instaura un rapporto di lavoro subordinato (anche se a tempo determinato), è «da escludere la possibilità di corrispondere al personale dell'ufficio di *staff* il mero rimborso delle spese sostenute e debitamente



A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.

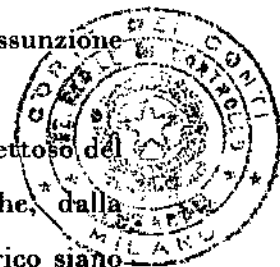
che deve connotare l'attività dell'Amministrazione» (C. Conti, sez. giur. Toscana, sent. n. 622/2004).

Alla luce dei richiamati principi che disciplinano l'ufficio di *staff* alle dipendenze di un ente locale, questa Sezione ritiene che l'incarico conferito con delibera di Giunta n. 145 del 15.10.2014 presenta criticità sotto i profili che seguono.

In primo luogo, nella delibera n. 145 del 15.10.2014 si afferma che con deliberazione di giunta comunale, assunta in pari data (deliberazione n. 144 del 15/10/2014), viene integrato il regolamento sull'ordinamento degli uffici prevedendo, all'art. 16 *bis*, che "Il Sindaco può avere uffici posti alle sue dirette dipendenze funzionali. A tali uffici possono essere preposti dipendenti del Comune e/o collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, in presenza dei presupposti di cui all'art. 90 del Tuel 267/2000. Il contratto stipulato con collaboratori di cui al comma 2, non può avere durata superiore, a quella residuale del mandato del Sindaco in carica ed in ogni caso è risolta di decorsi trenta giorni dalla cessazione del rii andato di quest'ultimo per una qualsiasi causa. I collaboratori di cui al comma 2 sono scelti direttamente dal Sindaco con atto adottato in concerto con il responsabile del servizio finanziario per quanto riguarda l'assunzione dell'impegno di spesa".

Dunque, anche se sul piano della fonte del rapporto, l'incarico in esame è rispettoso del regolamento dell'ente, questa Sezione non può esimersi dall'osservare che, dalla documentazione acquisita, non emerge che in sede di conferimento dell'incarico siano stati esplicitati i presupposti in ragione dei quali la giunta del comune di Sale Marasino si sia determinata nel senso di dotarsi di una unità personale adibita esclusivamente all'attività di coordinamento e di indirizzo politico.

In proposito, in sede di adunanza, il Sindaco si è limitato a riferire che l'ente si trovava in una situazione di "carenza di personale"; mentre, dai dati riportati nel questionario, risulta che il comune (che registra solo 3422 abitanti) ha una pianta organica del personale composta da 15 dipendenti di cui in servizio 13 (oltre i 2 dipendenti assunti con contratto a tempo determinato nel 2014, tra cui la staffista). Ne consegue che, sotto questo profilo, l'incarico non appare conforme ai principi richiamati in precedenza *sub* punto 1.



In secondo luogo, come precisato al punto 4 che precede, con l'incarico c.d. di staff non possono essere affidate attività gestionali. Nella delibera di giunta in esame si richiama detta affermazione di principio ma, poi, nell'allegato 1 del contratto di lavoro, per definire le mansioni che la staffista avrebbe dovuto svolgere si usano espressioni o che presuppongono lo svolgimento di un'attività gestoria (come, ad esempio quella negoziale) oppure che non sono intelligibili (a causa dell'impiego di espressioni alquanto sintetiche, se non addirittura criptiche). In particolare, nel richiamato allegato, in relazione ai compiti affidati alla staffista testualmente si legge: «Contenuto di concetto con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/amministrativi; Media complessità dei problemi da affrontare basata su modelli esterni predefiniti e significativa ampiezza soluzioni possibili; Relazioni organizzative interne anche di natura negoziale ed anche con posizioni organizzative al di fuori delle unità organizzative di appartenenza, relazioni esterno (con altre istituzioni) anche di tipo diretto. Relazioni con utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale».

In terzo luogo, l'incarico in esame non appare conforme nemmeno ai principi richiamati sub punto 5. Infatti, a prescindere dal fatto che non è chiaro quali siano le mansioni in concreto affidate alla staffista, agli atti non emerge nessuna valutazione sulla professionalità facente capo alla medesima. Solo nell'allegato 1 del contratto di lavoro si legge la frase apodittica e poco intellegibile secondo la quale la staffista dovrebbe possedere «Approfondite conoscenze mono specialistiche (la base teorica di conoscenze e acquisibile con la scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale con necessità di aggiornamento».

In conclusione, alla luce di quanto precede, questa Sezione ritiene che l'incarico di staff -di cui alla delibera di giunta n. 145 del 15.10.2014-, sotto il profilo genetico, è stato conferito dal comune di Sale Marasino senza motivare adeguatamente in ordine alla sussistenza dei presupposti che legittimano l'adozione del provvedimento di affidamento e senza indicare le professionalità possedute dall'affidataria dell'incarico; inoltre, sotto il profilo funzionale del rapporto, il contratto di lavoro (allegato 1) in merito alle mansioni affidate alla staffista impiega espressioni non solo poco chiare, ma che potrebbero far riferimento ad una attività gestionale che il legislatore vieta per questa tipologia di incarico.



Ne consegue che, alla luce di quanto precede, questa Sezione ritiene che la presente delibera debba essere trasmessa alla Procura erariale territorialmente competente per le valutazioni di competenza.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia sulla base dell'esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Sale Marasino (BS), relativo al rendiconto 2014, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005

**ACCERTA**

- ) il mancato raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la spesa per incarichi di collaborazione ex comma 28 dell'art. 9 D.L. 78/2010;
- ) la mancata esplicitazione dei presupposti di legge (sia sul piano genetico sia sul piano funzionale) per il conferimento dell'incarico ex art. 90 Tuel.

Dispone l'invio di copia della presente deliberazione alla Procura erariale per quanto di competenza.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L, al sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L, al Revisore dei conti del comune di Sale Marasino.

Il magistrato relatore  
(dott.ssa Laura De Rentiis)



Il Presidente f.f.  
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria  
Il 20 DIC 2016

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)

*[Handwritten signature]*





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"» (Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015).

Detta norma di legge statale, inoltre, 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 (C. Conti, sez. contr. Calabria, parere n. 395/2010).

Con provvedimento motivato della Giunta, tuttavia, per il personale che fa parte degli uffici di *staff*, 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 dell'art. 90 cit.)

4. Sotto il profilo delle mansioni svolte, è escluso che allo staffista possano essere conferite attività gestionali (anche se la sua retribuzione fosse parametrata a quella dirigenziale).

Come già anticipato, le mansioni svolte dallo staffista devono essere esclusivamente finalizzate a supportare l'organo esecutivo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo; conseguentemente, in ragione del principio di separazione tra l'attività di indirizzo politico e quella gestionale sul quale si incardina l'ordinamento degli enti locali, lo staffista non può mai porre in essere attività gestionali.

Sul punto, la Giurisprudenza contabile è consolidata nell'affermare 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» (C. Conti, sez. I app., sent. n. 785/2012/A). Infatti, 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*» (C. Conti, sez. giur. Puglia, sent. n. 208/2013).

Nella prassi, ad esempio, sono riconducibili alla categoria degli incarichi di *staff*, le mansioni di capo di gabinetto e di responsabile della comunicazione.

Diretto corollario di detto principio è che l’incarico ex art. 90 Tuel è ontologicamente incompatibile con un incarico ex art. 110 tuel (*ex multis* C. Conti, sez. contr. Lombardia, parere n. 43/2007 e sez. contr. Piemonte, parere n. 312/2013).

5. **L’incarico di *staff* ha carattere fiduciario ma la selezione del soggetto affidatario non può prescindere da una valutazione sulle specifiche professionalità necessarie per l’espletamento dell’incarico.**

In merito al «carattere fiduciario della selezione del personale», la giurisprudenza ha precisato che ciò non esclude che la specializzazione vada «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» (Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015). Infatti, «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

