



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario, <i>relatore</i>
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di San Michele Salentino con nota prot. n. 1682 del 24/02/2021, assunta al protocollo della Sezione n. 1015 del 24/02/2021;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio del 30 marzo 2021, convocata con ordinanza n. 24/2021 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in merito all'ambito di applicazione dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017 (norma espressamente finalizzata a stabilizzare i contratti di lavoro a tempo determinato all'interno delle pubbliche amministrazioni), nonché in ordine alla disciplina e alle concrete modalità di stipula dei contratti ex art. 110 del d.lgs. 267/2000.

In particolare, l'Ente chiede di sapere se *«sia possibile attivare la procedura di stabilizzazione per operatori che hanno svolto l'attività lavorativa presso questo Comune con la tipologia contrattuale ex art. 110 d.lgs. n. 267/2000 e contratti con P.IVA»*, nonché sapere se *«i contratti ex art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 debbano avere una durata minima a prescindere dalla scadenza naturale del mandato del Sindaco e se sia possibile la sottoscrizione di n. 3 contratti ai sensi del citato articolo, nell'arco di tre anni con la stessa amministrazione e con lo stesso dipendente»*.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La circostanza che la relativa istanza sia stata trasmessa direttamente dall'Ente e non già per il tramite del CAL (organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione, dalla l. r. 26 ottobre 2006, n. 29, con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle sezioni regionali di controllo, giusta previsione di cui all'art. 7, co. 8, l. 131/2003), non ne inficia la legittimità, atteso che la mancata istituzione di tale organo nelle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27/04/2004).

2. Ammissibilità oggettiva.

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

2.2. La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nonché delle Sezioni riunite di controllo che, a più riprese, hanno avuto modo di

precisare come, alle Sezioni regionali di controllo, non sia stata assegnata una funzione di consulenza di portata generale, in quanto incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale (cfr., tra le altre, deliberazione della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/2006; deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/2011; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3/2014; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/2019; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/2020; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 17/2020).

È stato, in particolare, evidenziato come la materia della contabilità pubblica, sebbene non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, non può essere intesa in un senso, così lato, tale da comprendere qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale, atteso che *«se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile. Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere*

ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità» (Sezione delle autonomie deliberazione n. 11/2020).

Principio, quest'ultimo, che, come chiarito dalla Sezione delle autonomie con la recente pronuncia n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, delimita anche la più recente ed evoluta accezione "dinamica e allargata" di contabilità pubblica, attenta alla tutela degli equilibri e della finanza pubblica, come delineata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54 del 2010.

La citata deliberazione delle SS.RR. n. 54/2010, come noto, ha esteso la funzione consultiva della Corte dei conti a materie che, seppur estranee nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica, sono idonee a ripercuotersi direttamente sugli equilibri di bilancio (a titolo esemplificativo, le materie concernenti il personale, l'attività di assunzione, le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.). Al contempo, la stessa pronuncia chiarisce che tale estensione opera limitatamente a questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti a *«limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio»*. Principio, quest'ultimo, di recente ripreso e ribadito dall'organo di nomofilachia che ha avuto modo di affermare che *«l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di*

tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003» (Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche, può dunque affermarsi che la nozione di contabilità pubblica può essere ampliata fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica, prese in considerazione dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, *«limitatamente»* a questioni che investono l'interpretazione di limiti e divieti *«strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa »* e, dunque, nella circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche afferenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Solo in questa particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

2.3. La richiesta di parere avanzata dal Sindaco di San Michele Salentino deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, nei sensi e nei limiti di seguito specificati.

2.4. Con il primo quesito, il Comune di San Michele Salentino chiede di conoscere se *«sia possibile attivare la procedura di stabilizzazione per operatori che hanno svolto l'attività lavorativa presso questo Comune con la tipologia contrattuale ex art. 110 d.lgs. n. 267/2000 e contratti con P.IVA»*, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017.

2.5. Il primo quesito appare ammissibile in quanto formulato in maniera generale ed astratta e attinente, nella sostanza, a problematiche inerenti alle facoltà assunzionali dell'ente e, dunque, alla corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale.

2.6. Venendo al merito, la questione posta dal Comune istante, in ordine ai contratti ex art. 100 Tuel, trova agevole soluzione nell'art. 20 del d.lgs. 75/2017, rubricato «*Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni*».

La disposizione in parola, emanata in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 («*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*», cd. *Legge Madia*) e in particolare dell'art. 17 della predetta legge («*Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*») prevede, ai primi due commi, un ventaglio di strumenti e soluzioni finalizzate a superare il fenomeno del precariato all'interno della pubblica amministrazione.

Si prevedono, nello specifico, modalità di reclutamento speciali, consistenti in assunzioni/trasformazioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale occupato a tempo determinato presso l'amministrazione e in possesso di determinati requisiti previsti dal comma 1 (l'essere in servizio presso l'amministrazione che procede all'assunzione successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015; l'essere stato reclutato con procedure concorsuali anche espletate presso pubbliche amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione; l'aver maturato alle dipendenze della pubblica amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni), ovvero, in alternativa (comma 2), in

procedure concorsuali riservate a titolari di rapporti di lavoro flessibile che abbiano maturato almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso (con decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, cd. decreto *mille-proroghe* convertito in l. 21/2021, il termine entro il quale maturare il servizio utile ai fini della stabilizzazione è stato prorogato al 31 dicembre 2021).

Tali modalità di reclutamento speciali vengono introdotte dal legislatore al dichiarato fine di *«ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato»*, con possibilità per le amministrazioni di elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato, utilizzando le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile nei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28 d.l. 78/2010 (comma 3).

I commi successivi dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017 prevedono una serie di limiti e divieti: *«le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non possono essere applicate dai comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica»* (comma 4); *«fino al termine delle procedure di cui ai commi 1 e 2, è fatto divieto alle amministrazioni interessate di instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile (...) per le professionalità interessate dalle predette procedure»* (art. 20, comma 5).

Ai fini che qui ci occupano, tuttavia, viene in rilievo il comma 7, dell'art. 20, d.lgs. 75/2017, secondo il quale *«Ai fini del presente articolo non rileva il servizio prestato negli uffici di diretta collaborazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 o degli organi politici delle regioni, secondo i rispettivi ordinamenti, né*

quello prestato in virtù di contratti di cui agli articoli 90 e 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Alla luce del chiaro tenore letterale dell'art. 20, comma 7, d.lgs. 75/2017, la risposta al primo quesito, relativo all'astratta riconducibilità dei contratti ex art. 110 Tuel nel novero dei contratti di lavoro flessibile interessati dalla procedura di stabilizzazione, non può che esser negativa.

Peraltro, già prima del chiaro intervento normativo del 2017 e con riferimento a precedenti misure di superamento del precariato nella pubblica amministrazione introdotte dal legislatore, la giurisprudenza contabile si era orientata nel senso di escludere la possibilità di un'eventuale stabilizzazione dei rapporti instaurati ex art. 110 del d.lgs. n.267/2000.

Era stato in particolare osservato che *«la norma contenuta nell'art. 110 (...) 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 (...)»*, con la conseguenza che *«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 (Sezione regionale di controllo per il Molise n. 131/PAR/2013).*

In senso conforme al su richiamato orientamento giurisprudenziale, si era espresso, altresì, il Dipartimento della Funzione pubblica, con risoluzione n. 14/2007, osservando che il contratto ex art. 110 Tuel *«risulta escluso dal processo di stabilizzazione, essendo legato da un particolare rapporto di tipo fiduciario con l'organo*

di vertice che ha assegnato l'incarico. Lo stesso contratto, infatti, è caratterizzato, per sua stessa natura, dalla temporaneità e, dunque, l'incarico correlato è destinato ad esaurirsi con la scadenza del mandato politico» (cfr. risoluzione Dipartimento della Funzione pubblica n. 14/2007).

Conclusivamente, al primo quesito posto dall'ente va data risposta negativa, nel senso che, dalla procedura di stabilizzazione ex art. 20, d.lgs. 75/2017, devono ritenersi esclusi i rapporti finalizzati alla copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici (con qualifiche dirigenziali o meno o di alta specializzazione) instaurati ex art. 110 del Tuel e tanto in ragione delle caratteristiche proprie di tale tipologia di contratto, trattandosi di rapporti instaurati fiduciariamente, per loro natura temporanei e legati alla durata del mandato politico (Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, sentenza n. 200/2017).

2.7. Del pari, devono ritenersi esclusi dal novero dei soggetti destinatari della procedura di stabilizzazione, i titolari di partita Iva, trattandosi all'evidenza di prestazioni lavorative non riconducibili a nessuna delle tipologie contemplate dall'art. 20, comma 1 e 2, d.lgs. 75/2017.

L'ambito soggettivo di applicazione della disposizione su richiamata, in coerenza con la *ratio* alla stessa sottesa, resta circoscritto ai dipendenti pubblici assunti a tempo determinato e ai lavoratori flessibili (ivi compresi i collaboratori coordinati e continuativi) interessati dal fenomeno del precariato (in quanto rapporti di lavoro continuamente reiterati per fare fronte ad esigenze permanenti dell'amministrazione), non configurabile rispetto al rapporto di lavoro autonomo con partita Iva, per sua natura funzionale al soddisfacimento di esigenze di

natura transitoria, al conseguimento di obiettivi e progetti specifici, determinati e temporanei.

2.8. Con il secondo e terzo quesito l'ente chiede di sapere se *«i contratti ex art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 debbano avere una durata minima a prescindere dalla scadenza naturale del mandato del Sindaco e se sia possibile la sottoscrizione di n. 3 contratti ai sensi del citato articolo, nell'arco di tre anni con la stessa amministrazione e con lo stesso dipendente»*.

2.9. Entrambi i quesiti devono ritenersi inammissibili sotto il profilo oggettivo, in ossequio del principio nomofilattico di cui alla richiamata deliberazione delle Sezioni riunite n. 54/CONTR/10.

2.10. Invero, il Comune istante, con la richiesta in parola, non pone questioni interpretative in ordine a limiti e/o divieti *«strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»*, non sollecita l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio ovvero in grado di ripercuotersi direttamente sulla *«sana gestione finanziaria»* dell'ente, quanto piuttosto chiede un parere sulle concrete modalità di conferimento di un incarico dirigenziale ex art. 110 Tuel (nello specifico, se occorra rispettare una durata minima del contratto e se sia ammissibile un rinnovo triennale con la stessa amministrazione e con lo stesso dipendente): si tratta, invero, di profili estranei al coordinamento della finanza pubblica, agli equilibri di bilancio, al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria dello Stato e degli enti locali, attenendo, viceversa, all'ordinaria attività gestionale dell'ente.

Senza considerare, infine, che l'esame nel merito dei quesiti in parola rischierebbe di sconfinare nell'interpretazione di una normativa di carattere sostanziale e nell'esame di problematiche di ordine giuridico che appaiono all'evidenza di spettanza di diversi ordini giurisdizionali.

Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, la presenza di pronunce di diversi organi giurisdizionali *«può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica. Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede»* e in relazione ai quali non è dato rinvenire *«quei caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore. E' appena il caso, infine, di notare che (...) l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali»* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 30 marzo 2021.

Il magistrato relatore

F.to dott.ssa Daniela Piacente

Il Presidente f.f.

F.to dott. Carlo Picuno

Depositata in Segreteria il 1° aprile 2021

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato