



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	consigliere

Adunanza del 10 dicembre 2019
Richiesta di parere del Comune di Bondeno (FE)

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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 legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bondeno in data 15 ottobre 2019;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna del 5 novembre 2019.

Vista l'ordinanza presidenziale n. 67 del 6 dicembre 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore Marco Pieroni;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Bondeno formula seguente richiesta di parere, articolata in due quesiti.

Primo quesito:

"Nel caso in cui il Sindaco in carica, a seguito di sua elezione alla carica di Consigliere dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna, sia dichiarato decaduto dal Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 69 del d.lgs. n. 267/2000 [che disciplina l'ipotesi della decadenza del sindaco per incompatibilità] e, conseguentemente, in applicazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 267/2000, le funzioni di Sindaco, siano svolte dal Vice Sindaco sino alle elezioni del nuovo Sindaco e del nuovo Consiglio Comunale, i contratti individuali in essere con il personale addetto allo staff del Sindaco, stipulati in applicazione dell'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i., terminano automaticamente alla data di dichiarazione di decadenza del Sindaco, o possono proseguire, conformemente al sopraindicato termine effettivamente fissato nel relativo contratto, fino alle nuove elezioni atteso che la Giunta rimarrebbe comunque in carica fino al giorno della proclamazione degli eletti in occasione del rinnovo del Consiglio Comunale?".

Secondo quesito:

"In merito alla durata massima dei contratti a tempo determinato, stipulati ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i., con il personale addetto all'Ufficio di supporto agli organi di direzione politica, l'interpretazione delle norme non è affatto univoca.

Secondo una prima interpretazione i rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato instaurati ai sensi della norma in discorso presentano caratteri di specialità rispetto alla generale disciplina dei rapporti a tempo determinato con

la pubblica amministrazione, in considerazione alla specifica collocazione in posizione subalterna rispetto agli organi di direzione politica. Detta specificità giustificerebbe, quindi, la determinazione di una durata quinquennale di tali contratti del personale di staff in corrispondenza, appunto, con la durata del mandato dell'organo politico a supporto del quale gli stessi sono addetti. (vedi Corte conti Marche, Sez. contr., del. n. 67/2014 – Parere della Corte dei conti Sezione Veneto – deliberazione n. 181/2008).

Altra interpretazione giurisprudenziale, ascrivibile ai giudici ordinari (Corte d'Appello di Perugia – sentenza n. 159/2018), non ha considerato l'art. 90 del TUEL quale norma speciale che deroga alla normativa generale sui contratti a termine, di conseguenza, secondo questa impostazione, troverebbe piena applicazione, anche per questa fattispecie contrattuale, il termine massimo di durata con lo stesso datore di lavoro attualmente fissato, dall'art. 19 del D.lgs. n. 81 – 2015, in 24 mesi.

Ciò esposto si può ritenere corretta una durata quantificata in anni 5 (cinque) del contratto di lavoro a tempo determinato, stipulato ai sensi dell'art. 90 del TUEL, con il personale addetto all'Ufficio di supporto agli organi di governo, in considerazione dello specifico contenuto della relativa attività lavorativa intrinsecamente collegata all'esercizio della funzione di direzione politica dell'ente locale?".

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune.

1.3. Quanto all'ammissibilità oggettiva del quesito (cfr. Corte conti, Sez. riunite, delib. 17 novembre 2010, n. 54; Sez. autonomie, delib. n.

3/2014/SEZAUT; delib. n. 5/2006/SEZAUT), occorre stabilire se l'oggetto del quesito possa ritenersi attinente alla materia della contabilità pubblica.

Nella specie, come anche ritenuto dal CAL, detto requisito deve ritenersi sussistente tenuto conto che la richiesta di parere concerne il rispetto di norme dello Stato (art. 90 Tuel) che si riflettono sul rispetto del livello delle spese di personale, come tali riconducibili al coordinamento della finanza pubblica e dunque alla materia della contabilità pubblica.

La richiesta di parere presenta, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse un'analogha questione.

2. Quanto al merito, il primo quesito va risolto alla luce degli artt. 53 e 90 del Tuel.

2.1. L'art. 53, comma 1¹, del Tuel, nell'ipotesi di decadenza del sindaco, stabilisce che, sino alle nuove elezioni, le funzioni del sindaco sono svolte [...] dal vicesindaco.

2.2. Facendo applicazione della disposizione citata, il primo quesito posto dal Comune di Bondeno va risolto nel senso che, in caso di decadenza per incompatibilità del sindaco (art. 69 Tuel), i contratti individuali in essere con il personale addetto allo *staff* del sindaco, stipulati in applicazione dell'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i.", stante il rapporto fiduciario che lega i collaboratori al sindaco, terminano automaticamente alla data di dichiarazione di decadenza per incompatibilità di quest'ultimo.

2.3. Va precisato che, con riferimento all'ipotesi configurata dal Comune con il primo quesito, non appaiono pertinenti le indicazioni del Ministero dell'interno citate nella nota del Cal², in quanto esse si riferiscono alla diversa

¹ "1. In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del presidente della provincia, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente". 2. Il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'art. 59. 3. Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario."

² In base alle quali il Ministero dell'interno, "rispetto a specifica richiesta in ordine alla durata dei contratti stipulati per la durata del mandato del sindaco ex artt. 108, 110, su rinvio del Ministero del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha spiegato come (Prot. n. 15900/5R n.000536 del 14.1.2013 Direzione centrale per gli uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali inoltrato al Comune di Imola ed alla Prefettura di Bologna) l'art.51 del Tuel in commento nel disciplinare la durata del mandato dei predetti organi , prevede che gli stessi durino in carica per un periodo di 5 anni, si deve ritenere , da una

ipotesi dei contratti stipulati per la durata del mandato del sindaco ex artt. 108 e 110 e non invece, come nel caso in questione ex art. 90 Tuel.

Inoltre, il caso della decadenza per incompatibilità non è assimilabile a quello delle dimissioni del sindaco, configurata nel quesito di specie, poiché solo nel secondo caso l'art. 53, comma 3, Tuel prevede la *prorogatio ex lege* per un periodo di 20 giorni, al cui scadere è prevista la nomina del commissario.

2.4. Sulla base di quanto precede, e cioè della risoluzione del primo quesito nel senso del venir meno dei contratti stipulati con i propri collaboratori di *staff* dal sindaco contestualmente alla data di dichiarazione di decadenza per incompatibilità di quest'ultimo, deve ritenersi assorbita la risoluzione del secondo quesito posto dal Comune di Bondeno.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Bondeno e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 10 dicembre 2019.

interpretazione strettamente letterale delle norme sopra enunciate, che la durata dei contratti fiduciari, stipulati ai sensi delle sopracitate disposizioni, essendo strettamente correlati alla durata del mandato elettivo, non potrà che avere durata superiore a cinque anni. Trattandosi infine di incarichi fiduciari, gli stessi si risolvono automaticamente con la cessazione del mandato, a nulla rilevando il fatto che il sindaco o il presidente della provincia, rimangano in carica, in regime di "prorogatio ex lege" con l'obbligo di garantire il normale svolgimento dell'azione amministrativa, fino alla nomina dei successori. Non pare infatti possibile prevedere, anche per gli incarichi in questione, un regime di prorogatio che consenta ai dirigenti incarichi di continuare a svolgere le loro funzioni fino all'insediamento dei nuovi organi. In tal senso si è pronunciata la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, che con sentenza n.377/A/2011, ha ritenuto non ammissibile consentire, ai dirigenti nominati con incarico fiduciario, di continuare ad espletare le loro funzioni gestionali nel periodo intercorrente fra le dimissioni dalla carica di presidente e l'insediamento del Commissario Straordinario".

Il presidente e relatore

f.to (Marco Pieroni)

Depositata in segreteria il 19 dicembre 2019

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)