

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 5 novembre 2009**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, 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 deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la

Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 4 settembre 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Saltrio (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Saltrio;  
Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

#### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Saltrio ha posto alla Sezione un quesito in ordine all'applicazione di alcuni aspetti della disciplina prevista dall'art. 90 TUEL in relazione alla costituzione degli uffici posti alle dirette dipendenze degli organi di vertice delle amministrazioni locali.

Al fine di chiarire ambito e portata del quesito, il richiedente ha messo in luce che la norma contenuta nell'art. 90 del TUEL porrebbe alcuni problemi in ordine alla configurazione giuridica del rapporto instaurato con i soggetti che fanno parte dell'ufficio di staff. Peraltro, secondo il richiedente la magistratura contabile avrebbe messo in luce che non vi sarebbe dubbio alcuno sulla circostanza che *"l'assunzione dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici c.d. di staff degli EELL debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali"*, escludendo che *"si possa far luogo all'assunzione mediante contratti di lavoro autonomo, nel chiaro intento di evitare che la disciplina giuridico-economica del rapporto sia dettata in contrasto con le previsioni del CCNL, per quel che riguarda, principalmente, l'entità della retribuzione"* (Corte dei conti, sez. giurisd. Puglia, n. 241/07), anche perchè il personale degli uffici di staff rientrerebbe nell'ambito della dotazione organica dell'ente, con la conseguenza che l'unico rapporto configurabile sarebbe solo quello di lavoro subordinato (Corte dei conti, sez. giurisd. Toscana, n. 622/04).

Ma, secondo il Sindaco del Comune di Saltrio, qualche commentatore avrebbe ritenuto che il tenore letterale dell'art. 90, primo comma, utilizzando l'espressione *"collaboratori assunti con contratto a tempo determinato"* consentirebbe di ritenere configurabili anche altre tipologie contrattuali diverse da quelle rientranti nel lavoro subordinato, risultando, in base al secondo comma dell'art. 90, applicabile il contratto collettivo del personale degli enti locali unicamente *"al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato"*.

Conseguentemente, il primo quesito rivolto alla Sezione da parte del richiedente concerne *"la corretta configurazione del rapporto giuridico da instaurarsi con un soggetto costituente l'ufficio c.d. di staff., il quale non sia dipendente né dall'ente che conferisce l'incarico né di altra pubblica amministrazione"*.

A seguire, il Sindaco del Comune di Saltrio, a valere per l'ipotesi nella quale il rapporto che si instaura con i componenti degli uffici di staff rientri tra quelli di collaborazione a tempo determinato, domanda se lo stesso *"sia da collocarsi tra quelli di cui all'art. 7, comma sesto, del d.lgs. 165/01 e se, pertanto, ai sensi della novella apportata all'art. 3, comma 1, della L. 20/04, dall'articolo 17, comma 30, del d.l. 78/09, convertito nella legge 102/09, l'atto di conferimento dell'incarico sia soggetto a controllo preventivo di legittimità da parte della competente sezione della Corte dei conti"* ovvero se sia *"possibile ritenere che l'ufficio di cui all'art. 90 possa rientrare tra gli "organismi di controllo" che il comma 6 quater dell'art. 7 del d.lgs. 165/01 esenta dall'applicazione dei commi 6, 6bis e 6 ter dello stesso articolo"*.

#### **OSSERVA CHE**

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Saltrio, la Sezione osserva quanto segue.

#### ***In merito all'ammissibilità della richiesta***

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Saltrio 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, norma in forza della quale 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 proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di

cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione 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 (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto,

è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Saltrio**

Il richiedente, come si è visto, ha posto alla Sezione un duplice quesito riferito sia all'interpretazione ed applicazione di alcuni aspetti della disciplina relativa alla configurazione del rapporto che si instaura fra l'ente locale ed i componenti degli uffici di staff, ai sensi dell'art. 90 TUEL che alla sottoposizione dell'atto di approvazione del contratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

1) La Sezione rileva:

- l'art. 6, co. 8 della legge n. 127 del 1997 ha introdotto la possibilità, ripresa dall'art. 90 del TUEL, di costituire negli enti locali degli uffici di supporto agli organi di direzione politica allo scopo di ottimizzare l'esercizio delle funzioni di questi ultimi;
- in base alla previsione dell'art. 90 del TUEL, l'ente che intende avvalersi di questa possibilità deve specificare e disciplinare la facoltà di ricorrere a questa particolare struttura da parte dei Sindaci, dei Presidenti delle Province, delle Giunte o degli Assessori all'interno del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- i componenti di questi uffici operano in stretta contiguità con gli organi di governo dell'ente e la loro attività è strumentale all'esercizio della funzione di indirizzo politico, con conseguente esclusione di ogni sovrapposizione con le attività di ordinaria gestione dell'ente;
- all'interno degli uffici di supporto una delle funzioni che può essere attribuita ai componenti è quella riferita all'attività di controllo interno e, in particolare, di valutazione della dirigenza o di controllo strategico;
- in base alla disciplina contenuta nell'art. 90 del TUEL, il rapporto contrattuale che può essere instaurato dall'ente locale con i componenti degli uffici di supporto è quello di lavoro subordinato a tempo determinato, con alcune particolarità:

a) quanto agli aspetti economici, il contratto è regolato dal contratto collettivo degli enti locali;

b) quanto agli aspetti normativi, il rapporto contrattuale è influenzato dalla particolare natura fiduciaria dell'attività che viene svolta a supporto degli organi di indirizzo politico.

2) La natura del rapporto che l'ente locale può concludere con il soggetto incaricato ai sensi dell'art. 90 TUEL è di per sé risolutiva. Tuttavia, in ogni caso ed a prescindere dalla natura del rapporto, l'atto di approvazione del contratto non è soggetto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti perché, come ha statuito recentemente la Sezione centrale controllo di legittimità, anche se il legislatore non ha indicato "*in modo inequivoco quali soggetti avesse di mira nell'introdurre le due nuove ipotesi di controllo*", previste all'art. 3, co. 1, lett. f) bis e f) ter, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 17, co. 30 e 30 bis del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 2 agosto 2009, n. 102 implica che il controllo preventivo di legittimità sugli atti con i quali le amministrazioni pubbliche conferiscono incarichi esterni non sia applicabile alle regioni, alle province ed ai comuni, ivi comprese le relative articolazioni (Corte conti, sez. contr. leg., 25 novembre 2009, n. 20).

3) In conclusione: in relazione alle finalità previste dall'art. 90 TUEL gli enti locali concludono contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, caratterizzati da alcune peculiarità conseguenti alla natura del rapporto. In ogni caso, gli atti di approvazione dei contratti non sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore  
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria  
in data 18 dicembre 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)