

Deliberazione n. 395/2010/PAR.



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

composta dai Magistrati:

Pres. Franco FRANCESCHETTI	Presidente
Cons. Giuseppe GINESTRA	Componente
Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO	Componente
Cons. Quirino LORELLI	Componente
1° Ref. Natale LONGO	Componente
Ref. Antonio DI STAZIO	Componente, relatore

Nella Camera di Consiglio del 30 luglio 2010

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione n. 9/2009 adottata dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del giugno 2009, recante modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la nota n. 3110 prot. datata 30 giugno 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Cerchiara di Calabria (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza n. 13 dell'8 luglio 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario dott. Antonio Di Stazio

RILEVATO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Cerchiara di Calabria (CS) con la citata nota ha formulato a questa Sezione il seguente quesito: "Se all'Ufficio di supporto agli organi di direzione politica di che trattasi, oltre a dipendenti di ruolo dell'ente ed a collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato (con trattamento economico commisurato a quello previsto, per analoghe qualifiche, dai vigenti CCNL enti locali), possa essere assegnato anche personale esterno, la cui collaborazione verrebbe garantita a titolo gratuito, riconoscendo solo un rimborso delle eventuali spese sostenute nell'esercizio dell'attività, debitamente documentate".

Ciò posto, va preliminarmente accertata, nell'ordine, l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito proposto.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo "ulteriori forme di collaborazione" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, "nonché pareri in materia di contabilità pubblica", aggiungendo che "analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nell'Adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Con successiva delibera n. 9/2009/INPR la Sezione Autonomie ha approvato modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre comunque verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del soggetto richiedente, ed oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n. 131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

La norma citata prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "materia della contabilità pubblica".

Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, siccome interpretata dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o su materie comportanti spese, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007 n. 1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene

dal Sindaco del Comune di Cerchiara di Calabria (CS), quale organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, la stessa deve ritenersi ammissibile.

Oltre alle condizioni soggettive debbono sussistere (come stabilito anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la succitata deliberazione del 27 aprile 2004) le condizioni oggettive e, in particolare, oltre l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, il carattere generale ed astratto della questione sottostante al quesito, di modo che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete sulle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, il Procuratore regionale o la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Sulla questione de qua la Sezione delle Autonomie – pronunciandosi su una questione di massima sollevata dalla Sezione di controllo per la regione Campania – con delibera del 17 febbraio 2006, confermando l'orientamento manifestato con l'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, ha precisato che "...secondo un costante orientamento anche del giudice delle leggi, l'espressione "contabilità pubblica" intende riferirsi, sul piano processuale, ai giudizi di conto e di responsabilità, e non anche, sul piano sostanziale, alle materie che possono dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti e dannosi, a responsabilità per danno erariale. E' dunque evidente che, rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile, siccome volta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro e a tutela del patrimonio pubblico, sarebbe troppo lata, togliendo ogni significato al criterio restrittivo fissato nel comma 8, art. 7, della legge n. 131 del 2003....".

La novità della funzione consultiva che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha indotto talune Sezioni regionali e la stessa Sezione Autonomie, sin dai primi tempi di attuazione della normativa de qua, a privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto. Invero, secondo tale indirizzo, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, *essa "non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziario-patrimoniale"*.

La tendenza a circoscrivere il concreto svolgersi dell'attività consultiva della Corte dei conti viene sostanzialmente motivata dall'esigenza di non estenderne l'esercizio a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, al fine di evitare che le

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventino "organi di consulenza generale delle autonomie locali", correndo il rischio di essere inserite, in varia misura, nei processi decisionali degli enti, condizionandone l'attività amministrativa su cui esse sono chiamate ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Per le sopraesposte ragioni la suddetta Sezione Autonomie ha evidenziato l'esigenza che "la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. 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 da normative di carattere contabilistico".

Il quesito posto all'esame della Sezione, attinente l'espletamento di attività di collaborazione, da parte di personale esterno, con compiti di supporto agli organi di direzione politica dell'ente, richiama la disciplina delle assunzioni di personale, con ovvie ripercussioni sulla gestione del bilancio.

In materia di spese per il personale la medesima Sezione Autonomie, in sede di coordinamento, ha rammentato - con la deliberazione n. 5/AUT/2006 - che "ancorchè la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe non investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale, e dunque, anche e particolarmente, in tema di spesa del personale la cui rilevante incidenza sugli equilibri finanziari dei bilanci comunali ha indotto il legislatore a dettare norme specificamente finalizzate al suo contenimento".

La questione della spesa per il personale viene pacificamente inquadrata nell'ambito della salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica, attesi anche i limiti posti dalla legge alle assunzioni di personale nei confronti degli enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità.

Va precisato, peraltro, che la funzione consultiva della Corte dei conti non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori nello svolgimento della loro attività.

Ciò non toglie, tuttavia, che la scelta concreta circa le modalità di sopperire al fabbisogno di personale rientra nell'alveo della discrezionalità di gestione dell'Ente, trattandosi di opzione organizzativa rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla Pubblica Amministrazione.

Alla luce delle suesposte considerazioni, che questa Sezione condivide, la richiesta di parere indicata in epigrafe è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto rientrante nella previsione dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, e può essere esaminata nel merito.

Quanto al merito del quesito la Sezione osserva preliminarmente:

- l'art. 90 del TUEL, riprendendo quanto disposto dall'art. 6, comma 8, della legge n. 127 del 1997, assegna al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi di prevedere la facoltà per gli enti locali di costituire uffici di supporto agli organi di direzione politica (cd. uffici di staff);
- i componenti dei citati 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 e di controllo che la legge assegna ai medesimi organi di governo, con conseguente esclusione di ogni sovrapposizione con le attività di ordinaria gestione dell'ente;
- 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 tipico del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, al quale si applicano integralmente le norme del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.

La possibilità, prospettata dal Sindaco di Cerchiara di Calabria, di corrispondere al personale dell'ufficio di staff il mero rimborso delle spese sostenute e debitamente documentate nell'esercizio dell'attività lavorativa, con esclusione di qualsiasi compenso o retribuzione per l'attività svolta, appare incompatibile con l'art. 90, comma 2, del Tuel, che così recita: "Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali".

A giudizio della Sezione, la citata norma di legge statale 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.

E' da condividere, pertanto, l'orientamento giurisprudenziale, seguito in ultimo dalla Sezione Lombardia (delibera n. 1118/2009), secondo il quale "l'assunzione dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici c.d. di staff degli EE.LL. 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. giur. 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. giur. Toscana, n. 622/04).

Invero, secondo il citato indirizzo, l'art. 90 del T.U.E.L. prevede quale unica condizione per l'assunzione di collaboratori esterni da adibire agli uffici c.d. di *staff*, posti alle dirette dipendenze degli organi di vertice degli EE.LL., eventualmente istituiti con il Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, che l'Ente non versi in situazione di dissesto o di *deficit* strutturale.

Appare ancora condivisibile l'indirizzo secondo il quale, solo in relazione agli aspetti normativi, il rapporto contrattuale de quo è influenzato dalla particolare natura fiduciaria dell'attività che viene svolta a supporto degli organi di indirizzo politico.

In conclusione, la Sezione ritiene che il Comune di Cerchiara di Calabria potrà prevedere, in sede di regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi, la possibilità di costituire uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'ente, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge in materia di spese per il personale, assicurando tuttavia al personale adibito all'ufficio di "*staff*" il trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva nazionale del personale degli enti locali.

P.Q.M.

nelle considerazioni suesposte è il parere della Sezione regionale di controllo per la Calabria.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di Consiglio del 30 luglio 2010.

Il Relatore
(F.to Dr. Antonio DI STAZIO)

Il Presidente
(F.to Dr. Franco Franceschetti)

Depositata in segreteria il 2.08.2010

Il Direttore della Segreteria
(F.to Dr. Antonio LEONE)