



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario (relatore)
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 22 luglio 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Zanica (BG)

VISTO l'articolo 100, secondo comma, 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;

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 7 gennaio 2026, n. 1, recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”;

VISTO il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco (e dal Segretario comunale) del comune di Zanica (BG), pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 17 luglio 2026 e acquisita al protocollo pareri di questa Sezione n. 136666 in pari data;

VISTA l’ordinanza n. 267/2026, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il comune di Zanica ha formulato una *“richiesta di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003”, su “limiti e modalità di reclutamento di personale dirigenziale a tempo determinato (ex art. 110 D.Lgs. n. 267/2000) in costanza di dotazione organica parzialmente vacante e riorganizzazione delle strutture apicali”*.

Più precisamente, dopo aver rappresentato l’attuale assetto organizzativo della dirigenza comunale - con una delle tre aree esistenti (area tecnica) divenuta recentemente vacante e le altre due (area risorse e area persona) coperte, rispettivamente, da un dirigente con contratto a tempo determinato ai sensi dell’art. 110, co. 1, TUEL e dal Segretario comunale - e dopo aver illustrato il progetto di riorganizzazione della struttura e delle relative competenze, con riduzione da tre a due delle aree dirigenziali e attribuzione delle funzioni dell’area tecnica in parte (polizia locale e igiene urbana) all’area persona e all’area risorse e in parte (lavori pubblici e urbanistica edilizia) a dipendenti titolari di elevata qualificazione, l’Ente chiede di sapere «1. se, ai sensi dell'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, il contratto dirigenziale a tempo determinato stipulato "al di fuori della dotazione organica" per far

fronte a esigenze straordinarie e temporanee possa legittimamente prevedere l'attribuzione, quale competenza accessoria e strumentale all'obiettivo principale, della responsabilità di uffici istituzionali ordinari, qualora sussista una manifesta e prevalente interconnessione funzionale tra l'attività ordinaria di tali uffici e il progetto straordinario, e l'assetto organizzativo preveda la presenza di personale con qualifica di Elevata Qualificazione (EQ) a presidio della gestione corrente»; e «2. se, nel rispetto dei vincoli di contenimento della spesa pubblica, sia legittima la costituzione di un rapporto di lavoro dirigenziale a tempo determinato ex art. 110, comma 2, in regime di part-time verticale o orizzontale (24/30 ore settimanali), coordinato temporaneamente con la scadenza del mandato amministrativo (anno 2029) con conseguente riproporzionamento del trattamento economico fondamentale e definizione del trattamento accessorio in coerenza con la complessità dell'incarico e le capacità di bilancio dell'ente».

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, occorre soffermarsi sui requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sopra emarginata, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

Sul piano soggettivo, i quesiti posti dal comune di Zanica risultano ammissibili, in quanto formulati dal Sindaco (unitamente al Segretario comunale) dell'Amministrazione richiedente, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Sotto il profilo oggettivo, occorre ricordare che la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale, ma, anche a seguito dell'entrata in vigore della L. 1/2026, è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica. Il limite, da intendersi nella nota accezione dinamica, delineata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/10, *“che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*, fa sì che *“ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” ...possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò*

limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio".

La richiesta di parere formulata dal comune di Zanica contiene ripetuti riferimenti al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e alla rispondenza della prospettata riorganizzazione delle posizioni apicali ai principi di *spending review* e ai parametri di sostenibilità finanziaria previsti dall'art. 33 del D.L. n. 34/2019.

Il secondo quesito si interroga sul trattamento economico del dirigente assunto ai sensi dell'art. 110, co. 2, TUEL, con conseguente piena riconducibilità alla materia della contabilità pubblica.

La sua trattazione presuppone, tuttavia, che sia data risposta positiva alla prima domanda, che sollecita la Sezione ad esprimersi sulla questione, apparentemente inammissibile, della legittimità dell'assunzione del dirigente al di fuori della dotazione organica per attribuirgli, accanto alla *"straordinaria attività di pianificazione, negoziazione urbanistica e sblocco infrastrutturale legata all'insediamento del nuovo Data Center a Zanica"*, anche *"la responsabilità dell'Ufficio Tecnico (Settore Lavori Pubblici e Settore Urbanistica/Edilizia)"*.

A ben vedere anche tale questione non appare del tutto estranea alla materia della contabilità pubblica, nella misura in cui, anche nella prospettazione offerta dall'Ente, dalla soluzione organizzativa ipotizzata potrebbero derivare effetti di contenimento della spesa di personale.

Ed è solo in questa limitata prospettiva che il Collegio ritiene di dare risposta negativa al primo quesito, considerando che la necessità di *"contemperare l'efficienza organizzativa, la gestione di un'esigenza straordinaria e il rigoroso rispetto dei vincoli di finanza pubblica"*, alla quale si richiama l'Ente, non possa legittimare il conferimento al dirigente assunto al di fuori della dotazione organica anche della responsabilità di uffici istituzionali ordinari.

Una simile attribuzione finirebbe per *"snaturare"* l'incarico a tempo determinato al di fuori della dotazione organica ai sensi dell'art. 110, co. 2, TUEL, il quale, come

ripetutamente affermato nella giurisprudenza di legittimità formatasi in materia giuslavoristica, è volto *“a sopperire ad esigenze gestionali straordinarie che giustifichino la necessità di affidare temporaneamente funzioni, anche dirigenziali, oltre le previsioni della pianta organica che determinano il fabbisogno ordinario di risorse umane”* (Cass. Civ. Sez. lavoro, Sent. 20/01/2015, n. 849).

In altra recente pronuncia è stato evidenziato che le assunzioni di cui all’art. 110, co. 2, TUEL *“si caratterizzano per la natura specialistica, settoriale, temporanea ed eccezionale delle attività affidate e non hanno ad oggetto funzioni ordinarie, di direzione di struttura e di gestione, tipiche, invece, dei profili di dirigente o di posizione organizzativa”* (Cass. Civ. Sez. lavoro, Sent. 10/05/2024, n. 12837).

In ciò risiede la differenza, oggettiva, rispetto alle assunzioni di cui al comma 1 dell’art. 110 TUEL, *“utilizzabile per il conferimento di incarichi dirigenziali o di funzioni dirigenziali aventi ad oggetto funzioni stabili dell’ente, ossia funzioni fondamentali, delegate o attribuite, per l’esercizio delle quali si richiede la preventiva formazione e costituzione di un ben definito nesso di immedesimazione organica, necessario per formare la volontà dell’ente e riferirla al suo esterno”* (Cass. Civ. Sez. lavoro, n. 12837/2024 cit.).

D’altra parte, la connotazione della responsabilità di uffici istituzionali ordinari quale *“competenza accessoria e strumentale all’obiettivo principale”*, da esercitare *“qualora sussista una manifesta e prevalente interconnessione funzionale tra l’attività ordinaria di tali uffici e il progetto straordinario”*, in presenza di un assetto organizzativo che preveda *“la presenza di personale con qualifica di Elevata Qualificazione (EQ) a presidio della gestione corrente”*, non può valere a mantenere ferma quella fondamentale differenza oggettiva a cui si è accennato sopra e appare, in ogni caso, tutt’altro che netta, tanto da sovrapporsi, nella stessa formulazione dell’ultima parte del quesito dell’Ente, alla diversa ripartizione fra *“incombenze micro-gestionali quotidiane”* delle EQ e la *“macro-direzione”* del dirigente a contratto; e, in ultima analisi, non può costituire presidio adeguato a garantire un utilizzo non elusivo dello strumento in esame e della soglia massima del 30% prevista per il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato entro la dotazione organica.

Dalla risposta negativa al primo quesito discende – oltre l’inapplicabilità dell’esimente della responsabilità amministrativa di cui all’art. 2 della citata legge 1/2026 - l’inutilità di pronunciarsi sulle ulteriori questioni poste dal comune di Zanica in ordine al trattamento economico del dirigente.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si esprime nel senso che *“la necessità di contemperare l’efficienza organizzativa, la gestione di un’esigenza straordinaria e il rigoroso rispetto dei vincoli di finanza pubblica non può in nessun caso consentire l’attribuzione al dirigente assunto a tempo determinato al di fuori della dotazione organica, ai sensi dell’art, 110, co. 2, TUEL, di responsabilità di uffici istituzionali ordinari”*. Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 22 luglio 2026.

il Relatore
(Valeria Fusano)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
24 luglio 2026
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)