



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

*riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 21 luglio 2021

Richiesta di parere del Comune di Albinea (RE)

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 Albinea (RE) e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali della Regione a questa Sezione in data 17 maggio 2021;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna del 17 maggio 2021.

Vista l'ordinanza presidenziale n. 87 del 21 luglio 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma *Teams*, per la camera di consiglio odierna;

Udita nella camera di consiglio la relatrice, dott.ssa Ilaria Pais Greco;

Fatto

- 1.** Il Sindaco del Comune di Albinea, dopo aver premesso di avere in dotazione organica 2 dipendenti che sono stati incaricati, con contratto ai sensi dell'art. 110 del d.lgs n. 267/2000, di nuove funzioni in altri enti e di aver conservato "lo spazio" nel limite di spesa di personale da computare ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 al fine di garantirne il rientro in servizio chiede:
 - se sia "corretto limitarsi ad una interpretazione letterale della norma [ndr dell'art. 110], nel senso che il dipendente va in aspettativa 'di diritto' e l'Amministrazione di provenienza subisce passivamente la scelta, oppure, sulla base di una interpretazione sistematica della norma, è consentito effettuare un bilanciamento tra il contrapposto interesse singolo del dipendente a una nuova esperienza professionale e quello dell'Amministrazione a non veder compromessa la sua capacità di funzionamento e gestione dei servizi pubblici";
 - se, considerato il tempo al presente della proposizione contenuta nella medesima disposizione - per la quale i dipendenti che assumono incarichi a contratto presso altro ente "sono collocati in aspettativa senza assegni" -, il dipendente ha diritto alla conservazione del posto nell'ente di provenienza e, quindi, alla possibilità di rientro anche anticipato rispetto alla scadenza del contratto;

- "se, stante l'attuale normativa in materia di contenimento della spesa di personale, è necessario che l'Amministrazione conteggi, nel proprio tetto di spesa di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006, lo spazio di spesa relativo al personale in aspettativa art. 110". Il richiedente paventa, in tale ipotesi, che il "congelamento dello spazio" nel limite di spesa del comma 557 possa pregiudicare la facoltà dell'Amministrazione di attuare le proprie politiche assunzionali o, addirittura, la possibilità di coprire, a tempo determinato, il posto lasciato vacante dal dipendente in aspettativa, qualora ciò determini lo sfioramento del limite di spesa di personale. Tanto in ragione del fatto – prosegue l'ente – che "nei piccoli Comuni, ad essere incaricati, sovente, sono dipendenti titolari di posizione organizzativa le cui funzioni, nella maggior parte dei casi, non sono assorbibili da altri dipendenti, con la conseguenza che l'Amministrazione potrebbe trovarsi costretta ad adottare scelte riorganizzative che, diversamente, non avrebbe assunto, per rispettare il limite di spesa".

Diritto

1. Ammissibilità

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità della richiesta di parere, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge. A tal riguardo deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"*. In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- deve avere ad oggetto una questione rientrante esclusivamente nella materia della contabilità pubblica,
- deve essere posta in termini generali e astratti e non tendere a un pronunciamento che rischi di interferire con altre funzioni svolte dalla

magistratura contabile o da diverso ordine giurisdizionale.

2. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere risulta ammissibile sotto in quanto presentata dal Comune e sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L.

3. Ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere è parzialmente ammissibile, in particolare limitatamente al terzo quesito, in quanto la questione se "lo spazio di spesa relativo al personale in aspettativa ex art. 110" debba essere computato ai fini del rispetto del tetto di spesa posto dall'art. 1 comma 557 della legge 296 del 2006 rientra nel perimetro della contabilità pubblica, è formulata in termini generali e astratti e rientra nella competenza della Corte.

Diversamente, i primi due quesiti esulano dalla materia contabile, involgendo giudizi sulla natura giuridica dell'aspettativa richiesta dal dipendente incaricato da altro ente, e inoltre, sebbene posti in termini generali e astratti, attengono alla sfera di competenza propria di altro ordine giurisdizionale, risultando quindi in questa sede oggettivamente inammissibili.

3.1. Attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica

3.1.1. Quanto al primo aspetto relativo all'ammissibilità oggettiva, occorre delineare i contorni della materia "contabilità pubblica", come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva di tale funzione, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha delineato, con la deliberazione n. 54/2010, una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che

incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri; pertanto la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

3.1.2 Facendo applicazione del principio enunciato, deve ritenersi che, nel caso esaminato, esclusivamente il terzo quesito – riguardante la corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale – verte su questione potenzialmente idonea a incidere sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente medesimo e come tale rientra nel concetto di contabilità pubblica come sopra declinato, a differenza dei primi due quesiti che attengono alla gestione amministrativa dell'ente piuttosto che alla gestione finanziaria o patrimoniale dello stesso.

3.2 Generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte

3.2.1 Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità – quello della generalità e astrattezza della questione posta all'esame –, il parere della Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto; va pertanto esclusa ogni valutazione su atti o casi specifici che potrebbe determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

3.2.2 Tanto premesso, salve le suesposte ragioni di inammissibilità e le ulteriori di cui *infra*, i tre quesiti posti dal Comune - ancorché naturalmente tutti originati da una fattispecie concreta rappresentante mero presupposto della richiesta di parere – risultano, sotto questo aspetto, ammissibili potendo attagliarsi a una serie indeterminata di enti e riguardare una serie indefinita di casi.

3.3 Non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni

Venendo, poi, all'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva, consistente nella non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altro ordine giurisdizionale o a soggetti pubblici investiti dalla legge

di funzioni di controllo in determinate materie, il Collegio conferma l'inaammissibilità dei primi due quesiti in quanto attinenti a questioni di competenza della Magistratura del lavoro, cui è attribuita la giurisdizione sulle controversie in materia di pubblico impiego privatizzato¹. Per converso è scrutinabile dalla Sezione il terzo quesito, attinente al computo della spesa relativa al personale in aspettativa ex art. 110 ai fini del rispetto del tetto di spesa posto dall'art. 1 comma 557 della legge 296 del 2006.

4. Nel merito

4.1 La questione su cui la Sezione concentra l'esame attiene quindi alla necessità per l'ente locale di computare nella spesa di personale anche quella riguardante il posto conservato a favore del dipendente collocato in aspettativa senza assegni presso altro ente in virtù dell'art. 110, comma 5, del d.lgs. 267 del 2000.

Giova anzitutto premettere come la spesa per il personale da computare ai fini del rispetto del limite posto dal comma 557quater dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, introdotto dal comma 5 bis dell'art. 3 del d.l. 90/2014 convertito con modificazioni dalla l. 114/2014, sia solo quella impegnata dall'ente a tale titolo dovendo la verifica del rispetto dell'indicato limite essere effettuata a consuntivo e riguardare appunto il dato degli impegni.

Posta la suddetta premessa, per cui ai fini del rispetto del limite l'ente deve computare solo la spesa impegnata, la disamina sul punto focale della richiesta di parere, afferente la necessità che l'Amministrazione conteggi nel proprio tetto di spesa stabilito dalla finanziaria 2007 lo spazio di spesa relativo al personale in aspettativa ex art. 110, impone di richiamare gli approdi interpretativi della giurisprudenza costituzionale e contabile sui vincoli imposti dal legislatore all'incremento dell'aggregato "spesa di personale", ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di carattere cogente in quanto il loro rispetto, contribuendo a ridurre la componente corrente della spesa, concorre ad assicurare il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica (Corte. Cost. sentenze 108/2011 e 27/2014) il cui dovere di osservanza discende direttamente dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

La stessa Corte dei conti si è pronunciata in più occasioni sulla natura di tali vincoli², riconoscendo che il contenimento e la riduzione della spesa di personale rappresentano un vero e proprio obiettivo vincolato e non solo mera espressione

¹ In termini Corte dei Conti Sezione di controllo per la Regione Sardegna nella deliberazione 6/2020/PAR.

² *Ex plurimis* Corte dei conti Sezione regionale di controllo per il Veneto nella delibera n. 154/2011/PAR.

di un principio di buona gestione al quale l'ente pubblico deve tendere, e ha adottato, negli anni, un criterio interpretativo diretto a considerare incluse nel calcolo della spesa del personale tutte le voci non espressamente escluse dalla legge affermando che i vincoli imposti dal legislatore all'incremento dell'aggregato spesa di personale devono considerarsi cogenti (Corte dei conti Sezione delle autonomie n. 21 e 25/14 e n. 14 e 16/2016).

Fra le componenti di spesa di personale soggetta agli indicati vincoli il comma 557bis della legge 296 del 2006 include i compensi per incarichi conferiti ai sensi del 110 commi 1 e 2 del Tuel, in maniera speculare al disposto del comma 5 del medesimo art. 110 per il quale il dipendente incaricato a contratto presso altro ente è collocato dall'ente di provenienza in aspettativa senza assegni.

Pertanto, in base al combinato disposto delle due norme – 557bis e 110 comma 5 -, il dipendente incaricato percepisce la retribuzione esclusivamente dall'ente di destinazione per la durata dell'incarico mentre l'aspettativa senza assegni rappresenta lo strumento giuridico regolatorio della posizione del lavoratore con l'ente di provenienza.

Quest'ultimo, al fine di perseguire l'obiettivo di contenimento della spesa di personale, è facoltizzato a mettere in campo azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia, comprimendo le voci di spesa ritenute più opportune. Tanto appare evidente muovendo dall'inciso, contenuto nell'art. 1, comma 557, della medesima legge, inerente all'obbligo, per enti locali e regioni, di assicurare la riduzione delle spese di personale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, solo in termini di principio, ai diversi ambiti di intervento suggeriti dalla stessa norma. Nell'esercizio di tale autonomia l'ente può pertanto anche valutare se e come "coprire" il posto lasciato temporaneamente scoperto dal dipendente in aspettativa con gli strumenti, di natura flessibile, duttile e temporanea, che l'ordinamento mette a disposizione per una tale evenienza, quali a titolo esemplificativo assunzioni a tempo determinato, convenzioni con altri enti, comandi, calibrando il relativo carico finanziario anche in relazione alla durata dell'aspettativa concessa e nel rispetto dei limiti, oltre che di spesa, di durata e quantitativi nonché dello stesso limite previsto dall'art. 1, comma 557quater della legge finanziaria 2007.

P.Q.M.

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

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Comune di Albinea per il tramite del Sindaco nella veste di rappresentante legale dell'ente;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo;
- invita il Comune alla pubblicazione della presente deliberazione sul proprio sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2021.

Il relatore

Ilaria Pais Greco

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria

in data 27 luglio 2021

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)