



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Giovanni Natali
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Primo referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Benedetta Civilla

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Porto Cesareo (LE), assunta al protocollo della Sezione n. 3071 del 24.07.2024;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 3086 del 25.07.2024;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 27 agosto 2024, convocata con ordinanza n. 21/2024.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Porto Cesareo (LE), con nota priva di data e di numero di protocollo, pervenuta comunque in data 24 luglio 2024, ha formulato

richiesta di parere in ordine alla interpretazione dell'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e ss.mm.ii..

In primo luogo, è stato premesso che «nella norma viene prevista una deroga di esclusività del rapporto di pubblico impiego che rende incompatibili le prestazioni lavorative da parte di un lavoratore già dipendente di una p.a. in favore di altre amministrazioni pubbliche o private.

Tanto premesso si chiede se sia possibile consentire che il dipendente del comune a tempo pieno possa essere autorizzato a svolgere attività lavorativa anche presso una pubblica amministrazione diversa da quelle indicate nel comma sopra citato (amministrazioni statali o enti pubblici non economici) dal momento che sono comunque pubbliche amministrazioni».

E' stato poi conclusivamente formulato il seguente quesito: «Se sia legittimo autorizzare, ai sensi dell'art 1 comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. norma speciale che deroga al principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego soltanto a favore di taluni enti espressamente indicati dalla disposizione appena ricordata ovvero anche in favore di altre pubbliche amministrazioni (amministrazioni dello Stato o enti pubblici non economici)».

Considerato in

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere verificata, in via preliminare, l'ammissibilità in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle autonomie locali sia alla legittimazione del soggetto proponente il quesito ed al contenuto oggettivo del medesimo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nelle successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e nelle deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

In primo luogo, si precisa che la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Porto Cesareo (LE) è stata trasmessa direttamente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123, comma 4 della Costituzione. Tale circostanza, in generale, non inficia l'ammissibilità di una richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

Sotto il profilo soggettivo, poi, la richiesta va ritenuta ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, si rende necessario verificare l'attinenza della questione alla materia della «contabilità pubblica», così come delineata nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 54 del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5 del 2006 nonché nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3 del 2014. Devono altresì sottoporsi a scrutinio la generalità e l'astrattezza che debbono caratterizzare la questione portata all'attenzione della Sezione regionale di controllo. L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti ovvero di altri organi giurisdizionali e deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere.

Nel caso di specie, il quesito appare oggettivamente ammissibile in quanto relativo all'interpretazione di una norma la cui applicazione concreta influisce sui vincoli di spesa in materia di personale dell'ente e che, pertanto, ha un effetto diretto sulla formazione e gestione del relativo bilancio, *“bene pubblico ... funzionale a*

sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche", secondo la ben nota definizione della Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2016).

Nel merito del quesito proposto, com'è stato anticipato, esso attiene all'interpretazione dell'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la cui attuale formulazione prevede che *"I comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.

Originariamente il limite demografico previsto dalla normativa per i comuni che volessero usufruire dell'istituto era pari a 5.000 abitanti, successivamente esteso dapprima a 15.000 abitanti con l'art. 3, comma 6-bis del d.l. n. 44/2023, convertito con modificazioni nella legge n. 74/2023 e attualmente a 25.000 abitanti in virtù dell'art. 28, comma 1-ter del d.l. n. 75/2023, convertito con modificazioni nella legge n. 112/2023.

Com'è stato giustamente ricordato in riferimento alla *ratio* della norma *supra* citata, essa *"introduce una disciplina di favore per gli Enti locali di ridotte dimensioni demografiche che intendono servirsi "dell'attività di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*. La disposizione, introdotta allo scopo di fronteggiarne l'esiguità degli organici e le concomitanti ridotte disponibilità dei bilanci, è rivolta, come detto, tanto ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti quanto ai Consorzi tra Enti locali gerenti servizi a rilevanza industriale, alle Comunità montane e alle Unioni di Comuni. L'accostamento tra le forme tradizionali di organizzazione territoriale e le più recenti realtà associative fra Enti locali consente di far luce sulla *ratio* della norma, ispirata ad introdurre strumenti di semplificazione e di razionalizzazione dei servizi di primario interesse pubblico per venire

incontro alle difficoltà degli Enti di ridotte dimensioni nel reperimento di personale dotato di competenze adeguate alle funzioni da svolgere” (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG).

Com'è ovvio e com'è stato evidenziato sin dagli inizi anche dal Consiglio di Stato (Sezione prima, parere n. 2141/2005), quindi, la norma in esame è sorta per permettere ai dipendenti degli enti locali di svolgere, previa autorizzazione, attività lavorativa a favore di altri enti locali di piccole dimensioni (ossia comuni con popolazione inferiore ad una certa soglia, attualmente pari a 25.000 abitanti) ovvero associati tra loro (per il tramite di consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, comunità montane o unioni di comuni).

Venendo al quesito avanzato dal Comune di Porto Cesareo (LE), esso in sostanza chiede se il meccanismo di cui si è detto sia operativo *“soltanto a favore di taluni enti espressamente indicati dalla disposizione”* (ossia comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, comunità montane e unioni di comuni) ovvero *“anche in favore di altre pubbliche amministrazioni (amministrazioni dello Stato o enti pubblici non economici)”*.

Appare evidente che, a fronte della cristallina chiarezza della norma in oggetto, il quesito in esame non possa che risolversi nel senso del rispetto di quanto da essa previsto, senza possibilità di (non fondate e non possibili) interpretazioni estensive.

Infatti, l'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e ss.mm.ii. prevede espressamente l'utilizzo di dipendenti a tempo pieno di *“altre amministrazioni locali”* da parte dei *“comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, [de]i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, [del]le comunità montane e [del]le unioni di comuni”*, previa autorizzazione dell'amministrazione di provenienza.

A contrario, consentire l'utilizzo di personale "anche presso una pubblica amministrazione diversa da quelle indicate ... (amministrazioni statali o enti pubblici non economici) dal momento che sono comunque pubbliche amministrazioni", come paventato dal Comune di Porto Cesareo (LE), determinerebbe la possibilità di situazioni paradossali, in base alle quali, ad esempio, dei dipendenti a tempo pieno di un comune di dimensioni ridotte (e con conseguentemente ridotte disponibilità di bilancio) potrebbero essere utilizzati da "amministrazioni statali o enti pubblici non economici" di grandi dimensioni (e talvolta in surplus di personale), privando - in toto o comunque parzialmente - il piccolo comune di importanti (e fondamentali) risorse umane, solo e soltanto in base all'autorizzazione concessa dall'amministrazione di appartenenza, slegata da qualsivoglia razionale ed obiettiva giustificazione e concessa per altre e differenti motivazioni.

Il Collegio ritiene, pertanto, di adeguarsi al principio *in claris non fit interpretatio* (di cui anche all'articolo 12 delle disposizioni preliminari al codice civile), in base al quale la formulazione testuale dell'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e ss.mm.ii. è talmente chiara da precludere la ricerca di una volontà differente, potendo infatti farsi ricorso ad altri canoni interpretativi solo nel caso eccezionale in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della legge sia incompatibile con il sistema normativo ovvero nel caso in cui la lettera della norma da interpretare sia ritenuta non chiara o equivocabile, ipotesi che non ricorre nella fattispecie in esame.

Questa Sezione regionale di controllo, quindi, ritiene conclusivamente di poter rispondere al quesito avanzato dal Sindaco del Comune di Porto Cesareo (LE) nei termini seguenti: l'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e ss.mm.ii. consente ai comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, ai consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, alle comunità montane e

alle unioni di comuni di servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali, purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza dei dipendenti medesimi.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Porto Cesareo (LE).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 27 agosto 2024.

Il Magistrato Relatore
F.to Nunzio Mario TRITTO

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 28 agosto 2024

Il Direttore della segreteria
F.to Elisabetta Lenoci