



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Fabio Franconiero	Referendario

nella camera di consiglio del 6 dicembre 2011

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 n. 3452, pervenuta in data 30 novembre 2011, con la quale il Comune di Rancio Valcuvia (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 prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del comune di Rancio Valcuvia (VA) ha posto un quesito concernente la possibilità di derogare ai limiti di spesa vigenti per provvedere alla nomina di un segretario comunale "titolare", in luogo di quello reggente.

Il Sindaco chiede se sia configurabile una deroga alla predetta disciplina vincolistica, dato che la legge impone a tutti gli enti locali la nomina di un segretario comunale o provinciale (art. 97 TUEL) e che l'istituto della reggenza è contemplato dalla stessa legge in casi eccezionali e per limitati periodi di tempo (art. 15 DPR 467 del 1995, recante il regolamento dell'ordinamento dei segretari comunali).

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine, si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla

legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il Sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso Legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Una nozione unitaria di contabilità pubblica è stata delineata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, nell'esercizio della funzione attribuita dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102): con la delibera n. 54 del 17 novembre 2010, le SS.RR. hanno delineato tale nozione come 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.

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli

amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazioni necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale di enti locali.

MERITO

1. Preliminarmente, in chiave esegetica, è opportuno qui rammentare che i limiti di spesa per il personale sono definiti dalla legge, essenzialmente, in base a tre parametri, accomunati dal fatto di introdurre dei limiti di legalità in termini di efficienza ed economicità (legalità finanziaria), lasciando impregiudicata la disciplina di legalità "ordinamentale".

Un primo, generale, fissa un tetto in ragione della spesa corrente: questo parametro intende individuare un limite di ragionevole distribuzione tra voci di spesa, per evitare intollerabili superfetazioni organizzative (eccedenze di personale) o per indurre, indirettamente, ad una rimodulazione della struttura retributiva dei dipendenti (laddove risulti la eccessiva spesa *pro-capite* dipendente).

Tale limite è fissato per tutti gli enti – siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità interno (PSI) – dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 conv. L. n. 133 (per effetto delle modifiche effettuate dall'art. 9, comma 14 del D.L. 78 del 2010), secondo cui è vietato procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti i comuni nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti.

Per i restanti enti, fermo restando il generale divieto qui richiamato, è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, ma – sulla base di un’interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata (cfr. si rinvia ai pareri di questa Sezione nn. 955 del 18 ottobre 2010, 963 del 21 ottobre 2010 e 1062 del 23 dicembre 2010) – differenziata in base alla soggezione o meno al PSI. Per i comuni assoggettati (cioè con popolazione superiore a 5 mila abitanti, cfr. l’art. 14, comma 1 del D.L. n. 78 del 2010), si possono effettuare assunzioni nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente; per i comuni non soggetti al Patto, le assunzioni possono essere effettuate nel limite delle cessazioni dell’anno precedente.

Con finalità simile al primo, il secondo parametro – anch’esso di applicazione generalizzata – prende in considerazione le retribuzioni individuali dei singoli dipendenti, allo scopo di porre freno, direttamente, alla crescita della spesa *pro-capite*. Il dettaglio di tale limite è dato dall’art. 9 comma 1 del D.L. n. 78/2010 (come modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n.122), secondo cui, limitatamente agli anni 2011, 2012 e 2013, *«il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti,[...] ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l’anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva [...]»*

Il terzo parametro fissa in modo “assoluto” un tetto alla spesa, senza rapportarla ad altre grandezze (come, ad esempio, il resto della spesa corrente); esso condivide con il secondo la logica del taglio lineare su base storica e consiste in un *plafond* massimo di spesa, fissato prendendo come punto di riferimento gli impegni assunti in anni precedenti. La finalità delle norme di seguito richiamate è quello di ottenere un contenimento senza riserve e senza eccezioni, a prescindere da esigenze sopravvenute che imporrebbero una legittima variazione in aumento di tale dato.

Il *plafond* è fissato diversamente in base alle dimensioni demografiche del comune. Segnatamente, per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità interno il D.L. n. 78/2010 (14, comma 10) ha tenuto fermi gli obblighi di cui al comma 562 dell’articolo unico della L. n. 296/2006. Pertanto, per i comuni sotto tale soglia resta fermo che *«le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell’anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all’assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nel precedente anno [...]»*.

Per i comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti, invece, si applica l’art. 1 comma 557 della L. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) e s.m.i, che fissa il principio della

riduzione tendenziale delle spese complessiva per il personale, assumendo a riferimento il dato storico dell'anno precedente.

2. Venendo al caso si specie, il comune – avente una popolazione inferiore a 5 mila abitanti – lamenta l'impossibilità, a causa dei predetti limiti, di provvedere all'esercizio della legittima prerogativa di nomina del segretario comunale "titolare", tra l'altro connesse ad un obbligo di legge.

La figura del segretario, come giustamente rileva il comune istante, costituisce una figura indefettibile, tant'è che, in caso di mancata nomina, l'amministrazione statale provvede ad inviarne uno in disponibilità.

Questo compito, era prima svolto dall'AGES (Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali) ora soppressa dall'art. all'art.7, commi 31-ter e seguenti del D.L. 78/2010; a tale agenzia succede a titolo universale il Ministero dell'interno cui vengono trasferite le relative risorse strumentali e di personale nonché il fondo di cassa.

Peraltro, la reggenza, come la supplenza, sono istituti eccezionali, cui gli enti locali dovrebbero fare ricorso per casi specifici e per periodi di tempo limitati (cfr. art. 97 e ss. T.U.E.L, nonché gli artt. 15 e 19 del D.P.R. 465/97).

Tuttavia, come è stato già evidenziato da altra Sezione di questa Corte (cfr. Sezione regionale del Controllo del Veneto, deliberazione n. 075/2010/PAR) ai fini della verifica del rispetto del vincolo posto dalla legge deve necessariamente prescindersi dalla valutazione circa la precarietà o meno della copertura del posto del segretario.

Come si è cercato di evidenziare delineando la *ratio* sottostante ai limiti di spesa, la disciplina finanziaria vincolistica, salvo che non preveda deroghe espresse, in linea di massima, non interferisce con la disciplina ordinamentale e tiene fermi facoltà, obblighi, e divieti sostanziali imputabili all'amministrazione; piuttosto introduce indirette limitazioni alla discrezionalità operativa degli enti che, a causa dei predetti limiti, sotto la propria responsabilità, devono effettuare scelte gestionali che li mettano in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri compatibilmente con il rispetto di tali obiettivi di spesa.

Questo vale anche per l'esercizio di legittime prerogative, come, nel caso di specie, la nomina di un segretario "titolare". Ciò tanto più alla luce della circostanza che la disciplina vincolistica sul personale ha segnato, per i comuni fino a 5 mila abitanti, un ulteriore inasprimento, dato che il D.L. n. 78 del 2010 (art. 14, comma 10) ha eliminato la residuale possibilità di deroga al divieto di superamento della spesa storica del 2004, deroga che era stata introdotta dalla finanziaria 2007 (segnatamente dal comma 121 dell'art. 3 L. 244/2007, che ha abrogato il terzo periodo dell'art. 1, comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296/2006).

In definitiva, il comune non può sottrarsi al rispetto dei vincoli di finanza pubblica relativi alle spese del personale; è onere dell'amministrazione adottare moduli organizzativi

che consentano eventualmente di nominare un segretario "titolare" con i necessari risparmi di spesa, come, ad esempio, la nomina con la formula del convenzionamento con altri comuni (art. 15 del D.P.R. 465 del 1997). In ogni caso, resta ferma la necessità per l'amministrazione medesima di verificare la compatibilità di qualsiasi scelta con la vigente disciplina finanziaria.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

28.12.2011

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)