

**Logo della Repubblica Italiana**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

***Parere n.4 /2013***

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

**ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 17 gennaio 2013**

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

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 r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

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

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2012, n. 10/2012/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2012";

Vista la nota prot. n° 3872 del 22.11.2012, a firma del Sindaco del Comune di Casaleto Spartano (Sa) con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n°1 /2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossella Bocci,

#### FATTO

Il Sindaco del comune di Casaleto Spartano (Sa) rappresenta di essere capofila di una convenzione con altri tre comuni per il funzionamento dell'ufficio di Segreteria con ripartizione della spesa in percentuale delle ore lavorative prestate dal Segretario comunale. A seguito della risoluzione contrattuale del rapporto convenzionato e, considerando, che è obbligatoria presso il Comune la figura del segretario comunale chiede di sapere se *"debba tenersi conto in riguardo ai limiti di spesa del personale anche per l'eventuale maggiore spesa da sopportare per la retribuzione del Segretario comunale o, per tale situazione, è consentito il non rispetto dei vincoli di spesa di cui al citato decreto legge 78/2010"*.

#### DIRITTO

**1.** In rito va preliminarmente accertata l'ammissibilità della richiesta di parere, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Occorre, pertanto, verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

**2.** In relazione alla sussistenza del requisito soggettivo di ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo munito di rappresentanza legale esterna e nelle more della istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione

Campania, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione, ritiene il Collegio ammissibile l'istanza avanzata dal Sindaco del Comune di Casaleto Spartano (Sa), in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato istituzionalmente ad esprimere la volontà dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000.

**3.** In relazione all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo. In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) che comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *«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 (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54). In ogni caso possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e che possono sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte o con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile). In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

**4.** Un relazione al merito, la richiesta di parere, proveniente dal Sindaco di Casaleto Spartano (Sa)- comune avente una popolazione inferiore a 5 mila abitanti- riguarda, in sostanza, la sottoponibilità o meno della maggiore spesa da sostenere per la retribuzione del Segretario comunale ai limiti previsti dal d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 e ss.mm., a seguito della risoluzione, da parte di uno dei comuni aderenti, della convenzione sottoscritta per il funzionamento dell'ufficio di Segreteria con conseguente ripartizione, tra i vari comuni aderenti alla medesima convenzione, della spesa in percentuale delle ore lavorative prestate dal Segretario comunale.

La materia della spesa per il personale negli enti locali, con particolare riguardo alla figura del Segretario comunale, è stata oggetto di numerose pronunce della Corte dei Conti (*Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per il Piemonte, del.n. 23, 273, 287, 304/2012; sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n.12 e 79/2012; sez. reg. per il controllo Lombardia del. n.680/2011, 17/2012; SSRR controllo, Q.M. 5/2012*). La figura del segretario comunale costituisce un organo necessario dell'ente locale, figura obbligatoria con "funzione ausiliaria di

*garanzia della legalità e correttezza amministrativa dell'azione dell'ente locale" (Corte dei Conti, sez. giur. Lombardia n. 473/009). Ciò risulta dall'art. 97 TUEL ed ancor prima dalla legge 142/90, oltre che dai testi unici del 1934 e del 1915. Trattandosi di una figura indefettibile di ciascun ente, l'ordinamento dei segretari comunali disciplina l'ipotesi in cui la sede di segreteria comunale resti vacante, provvedendosi in tal caso mediante l'affidamento della sede ad un reggente o a "scavalco", attribuendo la reggenza a un titolare di altra segreteria (artt. 15 e 19 D.P.R. n. 465/1997; art.3 dell'Accordo n.2 del CCIN dei segretari comunali e provinciali del 22/12/2003 come modificato dall'Accordo del 1371/2009). I comuni, le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali (ora Ministero dell'Interno ex art. 7 comma 31 quater del d.l. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010) possono inoltre "nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria" (art. 10 D.P.R. 465/1997).*

A prescindere dalla modalità organizzativa adottata dall'ente per l'esercizio di codesta funzione fondamentale (art. 14, comma 27 del d.l. n.78/2010, convertito in l. 122/2010 e modificato dall'art. 19 comma 1 del d.l. 95/2012), la spesa riferita al segretario comunale è riconducibile alla spesa sostenuta dall'ente locale per i propri dipendenti assunti a tempo indeterminato con oneri finanziari gravanti sul bilancio dell'ente locale. La Sezione autonomie della Corte dei Conti, investita dalla sezione regionale di controllo per la Liguria con delibera n.12/2012 della questione di massima, all'esame delle Sezioni Riunite, intesa a conoscere "se, sulla base del quadro normativo vigente..sia possibile per gli enti locali derogare ai limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 nell'ipotesi di nomina di segretario titolare", con deliberazione n. 8/2012 ha affermato che la soppressione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo ed il trasferimento dei compiti al ministero dell'Interno, nella disciplina dettata dalle poche disposizioni contenute nell'art. 7, comma 31 quater, del d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, non ha apportato alcuna novità tale da poter giustificare una posizione funzionale diversa nel contesto ordinamentale degli enti locali, né sussistono i presupposti per ritenere che la prestazione lavorativa del segretario abbia una valenza normativa diversa da quella finora riconosciuta. "Ciò si coglie nella disposizione dall'art. 88 del TUEL, dove i segretari comunali sono considerati in termini unitari con tutto il personale, compreso quello dirigenziale, ai fini dell'individuazione delle disposizioni che regolano l'ordinamento degli uffici e del personale (il d.lgs. 29/93 ora sostituito dal d.lgs. 165/01). Così come, in termini più espliciti, questa unitarietà di considerazione rileva nella individuazione degli insuperabili limiti alla spesa per il personale e cioè quelli del rispetto del patto, regola allocata nello specifico contesto della disciplina della struttura retributiva dei segretari e della onnicomprensività della retribuzione di cui all'art. 3, comma 138, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria del 2008)".

Da quanto esposto consegue che gli enti locali non possono, in relazione agli oneri da sostenere per i segretari comunali, derogare ai limiti di spesa per il personale previsti dalla

disciplina vigente e in particolare tra gli altri, per gli enti al di sotto dei 5.000 abitanti, ai limiti previsti dall'art. 76, comma 7 del d.l. 112/2008, come riformulato dall'art.14, comma 11 d.l. 78/2010 e ss.mm. (rapporto tra spesa personale su spesa corrente); art. 9, comma 1 del d.l. 78/2010 (retribuzioni individuali dei singoli dipendenti); art.14, comma 10 del d.l. 78/2010 che ha tenuto fermi gli obblighi di cui al comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006 (spese di personale non superiori al corrispondente ammontare nel 2008 e divieto di assunzioni superiori all'anno precedente). La disciplina finanziaria vincolistica, imponendo agli enti locali numerosi limiti di spesa, in assenza di deroghe espresse, non interferisce con la disciplina ordinamentale dei segretari comunali e provinciali, ma 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 (*Corte dei Conti, sez. reg. controllo Lombardia, par. n. 680/2011*). Quanto detto vale quindi anche per la fattispecie della maggiore spesa relativa al segretario comunale qui in esame, se si considera altresì che la spesa per i lavoratori appartenenti alle categorie protette, in passato ritenuta non computabile al fine del rispetto del tetto della spesa del personale (*Corte dei Conti, sez. reg. per il controllo Lombardia d. 92672010, n.168/20112; Veneto, 94/07; SSRR regione Sicilia n.36/08,497201*), sconta oggi un diverso orientamento più restrittivo "senza che la necessità di adempiere ad assunzioni obbligatorie possa costituire l'occasione per la violazione di norme a tutela degli equilibri di bilancio" (*Corte dei Conti, sez. reg. controllo Molise, par. n.82/2011; Basilicata par. n.95/2011*). 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). Al contempo si sottolinea che la disciplina vincolistica in materia di personale non "può essere intesa come riferibile soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge" (*Corte dei Conti, SSRR, QM 3/2011*).

In definitiva, il comune è tenuto a effettuare scelte gestionali che lo mettano in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri di legge, nel caso di specie, svolgere la funzione fondamentale di Segreteria, senza sottrarsi al rispetto dei limiti relativi alle spese del personale, ferma restando la necessità per l'amministrazione medesima di verificare la compatibilità di qualsiasi scelta con la vigente disciplina finanziaria. Allo stato della vigente disciplina e in mancanza di deroghe espresse per la figura del segretario comunale, il comune è pertanto obbligato ad attivare la possibilità di convenzioni tra comuni nel modo più ampio possibile per assicurare il funzionamento del servizio di segreteria (vedi la citata delibera n. 8/2012 della Sez. aut). Spinge a tale soluzione altresì il recente disposto dell'art. 19 del d.l.

95/2012, convertito in legge n. 135/2012 (c.d. "Spending review") che innovando l'art. 14, comma 27 del d.l. 78/2010 prevede che *"i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, ovvero fino a 3000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni e convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27"* tra cui rientrano quelle di segreteria. Inoltre si segnala, altresì, che al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento e il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, il comma 31-bis dell'art. 19 su citato stabilisce che le convenzioni in esame hanno durata triennale e che *"se alla scadenza di tale periodo non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza della gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministero dell'interno... i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unioni di comuni"*.

In base a quanto esposto e considerato, alla richiesta del Comune di Casaleto Spartano (Sa) di parere sulla possibilità di deroga ai limiti di spesa del personale degli enti locali per il servizio di Segreteria non può che seguire risposta negativa.

#### **PQM**

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 17.01.2013

IL RELATORE

f.to Ref. Rossella BOCCI

IL PRESIDENTE

f.to Pres. di Sezione Vittorio LOMAZZI

Depositato in data 17 gennaio 2013

Il Funzionario preposto  
f.to Dott. Mauro Grimaldi