



Deliberazione n. 64/2013/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 11 settembre 2013

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Renzo DI LUCA – Presidente

Cons. Andrea LIBERATI – Componente relatore

Ref. Valeria FRANCHI – Componente

PARERE

COMUNE DI AUDITORE

VISTO l'art. 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalle

deliberazioni n.9/2009/SEZAUT/INPR in data 3 luglio 2009 e n.3/2011/SEZAUT/INPR in data 16 giugno 2011 della Sezione delle Autonomie;

VISTO l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 relativo alle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 8/CONTR/2010 in data 15 aprile 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo con la quale è stata adottata una pronuncia di orientamento generale relativa, tra l'altro, alla procedura di trattazione delle richieste di parere;

VISTA la richiesta di parere prot. n. 1990 datata 11 luglio 2013 da parte del Sindaco del Comune di Auditore, assunta a prot. n. 7248 del 11 luglio 2013;

VISTO l'atto del 9 settembre 2013, con cui è stata convocata la Sezione per l'adunanza odierna ed è stato designato il dott. Liberati come relatore per la questione in esame;

UDITO il relatore dottor Andrea Liberati;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Auditore ha formulato una richiesta di parere in tema di personale.

Ha evidenziato che l'Ente che rappresenta sta utilizzando un Segretario comunale con incarico di reggenza a tempo parziale con copertura della sede fino al 30/07/2013 e che la sede è vacante, per mancanza di convenzione, dal 02/06/2011.

Avendo la facoltà di nominare il Segretario comunale, chiede, se per spesa del personale, nel rispetto dei limiti di legge per Enti sottoposti al patto di stabilità (il comune di Auditore lo è dal 01/01/2013) occorre tenere conto (come limite da non superare) della spesa sostenuta nell'anno 2012 oppure quella sostenuta nell'anno 2010, ultimo anno di convenzione piena.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

In questa prospettiva il Collegio, chiamato alla previa delibazione della ammissibilità della richiesta di parere, rileva che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione, ancorché istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, così come statuito dall'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Nondimeno il Collegio ritiene la richiesta ricevibile atteso che la

formulazione della disposizione richiamata – a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito – non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo.

Preme, tuttavia, evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione (C.conti,Sez.Aut.del.13/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

Con riferimento alle condizioni oggettive di ammissibilità della richiesta, la Sezione ritiene che la questione, riguardante l'interpretazione di norme di legge in materia di assunzione e spese per il personale degli enti locali, per come è formulata impinge in attività discrezionali rispetto alle quali è necessaria la conoscenza di elementi di fatto che rientrano nella discrezionalità dell'amministrazione e che esulano dall'ambito della funzione consultiva.

Ciò premesso, enucleando in astratto il quesito, ritiene questa sezione di poter affermare che per gli enti locali soggetti al patto di stabilità si applica l'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 e pertanto l'esercizio di riferimento è individuabile in quello immediatamente

precedente.

Secondo la Corte dei Conti Sez. Reg.le Piemonte (deliberazione n. 7/2012/PAR del 01.02.2012), che si è pronunciata invero in ipotesi in cui il convenzionamento riguardava servizio diverso dalla segreteria comunale, *"nessuna norma legittima l'esclusione dalle spese per il personale della maggiore spesa derivante dallo scioglimento anticipato di una convenzione, sicchè il Comune dovrà adottare tutte le misure, di sua esclusiva pertinenza, ivi compresa la possibilità di stipulare una nuova convenzione, che gli consentano di non superare la spesa per il personale sostenuta nel 2004"*.

La Sezione di controllo per il Veneto con deliberazione n. 154/2011/PAR ha affermato che *"La figura del segretario comunale, purtuttavia, sfugge normalmente alle logiche della programmazione delle assunzioni, sia perché la sua presa di servizio nei comuni di piccolissime dimensioni avviene assai spesso dopo la sua assunzione in ruolo effettuata (non già dal Comune ma) dal Ministero dell'Interno, sia perché sovente concorre con il fenomeno assai frequente del convenzionamento o lo scavalco nei piccoli comuni: di talché la spesa relativa subisce oscillazioni non marginali da un anno all'altro"*, e che *"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: ciò che rileva è la figura in quanto tale, per la sua indefettibilità evidenziata tra l'altro non solo dalla previsione dell'art. 97 del TUEL (e in particolare il compito di assistenza agli organi), ma anche dalla stessa circostanza (...) secondo cui in caso di mancata nomina viene comunque inviato un Segretario, seppur in disponibilità (ai sensi di quanto, non a caso, stabilito dalle norme contenute nel Dpr 465/1997, e segnatamente dall'art.19).*

La circostanza secondo cui tale spesa, sia pure in un'ottica complessiva di matrice vincolistica che tende alla sua diminuzione, debba essere

comunque garantita, rafforza ancora di più la conclusione sopra riportata, alla luce tra l'altro delle rinnovate funzioni attribuite alla figura del Segretario comunale e a seguito in particolare del D.lgs. 190/2012 che individuano, di norma, in tale figura l'organo responsabile della prevenzione della corruzione e di fondamentali compiti di programmazione e vigilanza."

La Sezione Veneto ha comunque concluso, in linea con quanto affermato dalla Sez. Lombardia con parere n. 1047 del 13.11.2010, che il Comune deve adottare tutte le possibili forme organizzative che consentono il rispetto del contenimento della spesa del personale, in primo luogo, cercando una forma di collaborazione del segretario comunale che contenga per quanto è possibile la spesa ed eventualmente riducendo altre spese di personale.

Alcune deliberazioni di Sezioni regionali di questa Corte dei Conti valorizzano l'aspetto c.d. di prenotazione delle spese al fine del rispetto dei vincoli di spesa, affermando che *"la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un effetto prenotativo nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile"* (cfr. Sezione Regionale di Controllo della Basilicata n. 2/2012, Sezione Regionale di Controllo della Campania n.253/2012, Sezione regionale di Controllo per il Veneto n.45/2013).

Con parere n. 235 del 21 maggio 2013 la Sezione regionale di controllo Lombardia si è pronunciata in merito ad un'ipotesi di scioglimento di una Convenzione per lo svolgimento in forma associata delle funzioni del Segretario comunale che solo con notevole differimento temporale – a causa di diversi tentativi di sostituzione falliti – era stato possibile attivare nuovamente, mentre nel frattempo vi era stata la presenza di alcuni Segretari a scavalco con costi per l'Ente notevolmente inferiori

rispetto a quelli di un Segretario titolare.

Al riguardo la Sezione ha affermato che *“Per quel che concerne la corretta contabilizzazione delle spese di personale programmate per l'anno 2012, il Collegio rammenta che l'art. 183 del D.Lgs n. 267/2000 prevede che l'assunzione dell'impegno (quale prima fase del procedimento di spesa) presuppone: l'esistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, la determinazione del soggetto creditore e la definizione della somma da pagare nel quantum e nel titolo. Inoltre, nel caso specifico contemplato dal secondo comma, lett. a) dell'art. 183 cit., l'approvazione del bilancio comporta l'automatica costituzione dell'impegno di spesa per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi. Ne consegue che la mera programmazione di assunzione di personale nell'esercizio di riferimento, seppur approvata in sede di bilancio di previsione, non integra la fattispecie d'impegno automatico di cui al citato art. 183 comma 2 lett. a), se ed in quanto riferita ad obbligazioni non ancora giuridicamente perfezionate, per le quali non sussiste ancora alcun rapporto di lavoro con l'Ente.*

Il Collegio evidenzia, peraltro, l'esigenza di assicurare la riduzione delle spese di personale “a regime”, dunque anche nel medio periodo in ossequio ad una programmazione dei fabbisogni improntata alla sana gestione finanziaria e ad un efficiente utilizzo delle risorse umane disponibili. Ciò comporta la verifica di una strutturale riduzione degli andamenti di spesa di personale rispetto all'esercizio precedente (per gli enti sottoposti al patto di stabilità...

Siffatto approdo ermeneutico di principio è stato puntualizzato dalla successiva giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata delibera n. 2 del 23 febbraio 2012), secondo la quale: *“...la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un “effetto prenotativo” nello stesso anno sulle*

relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile. Ne consegue che quando e se nell'anno successivo le assunzioni verranno concretamente effettuate con impegno delle relative spese, si dovrà tener conto, ai fini del raffronto con le spese dell'anno precedente ai sensi del predetto comma 557, delle spese che seppur non impegnate risultano prenotate nel precedente esercizio ...".

Ne deriva che, nei sopracitati limiti, possono rilevare - ai soli fini del confronto ex art. 1 comma 557 l. n. 296/2006 - le spese "che decorrono" dal momento dell'avvio delle procedure di assunzione, purché la singola procedura di reclutamento sia sfociata nell'assunzione del dipendente quale unitaria concatenazione di atti prodromici all'impegno contabile in senso proprio. Non rilevano, dunque, quale dies a quo della rilevanza "virtuale" della spesa ex art. 1 comma 557 l. n. 296/2006, meri atti programmatori oppure pregresse procedure non conclusesi utilmente per mancanza di aspiranti o per altre ragioni (ed a fortiori per fatto imputabile all'ente medesimo)."

Con la deliberazione n. 8/2012 della sezione autonomie, adunanza del 30 aprile, la Corte dei conti si è pronunciata sul tema della spesa per il personale negli Enti locali con particolare riguardo alla figura del Segretario comunale.

Il quesito era rivolto a chiarire "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 296/2006 nell'ipotesi di nomina del segretario titolare".

L'ipotesi riguardava il caso diverso dell'incremento di spesa sui bilanci comunali derivante dall'assegnazione dei nuovi segretari comunali vincitori di concorso.

La Sezione Autonomie è giunta alla conclusione che nel complessivo

assetto normativo che regola ruolo, funzioni e "status" dei segretari Comunale e provinciali, anche a seguito della soppressione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo ed il trasferimento dei compiti al Ministero dell'Interno, pur a fronte di incrementi della spesa di personale, non coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica tenuto conto delle specifiche disposizioni di contenimento di tale tipo di spesa (art. 1, co. 562, L.296/2006) non sono intervenute innovazioni tali da poter giustificare una posizione funzionale diversa nel contesto ordinamentale degli enti locali e che pertanto non sussistono elementi per una ridefinizione della natura giuridico-economica della retribuzione agli stessi spettante che possa giustificare un'allocazione contabile delle relative spese diversa da quella in cui sono appostate le spese per il personale dipendente degli enti.

Ad analoghe conclusioni ritiene di dover giungere questa Sezione in relazione all'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006.

L'effetto di prenotazione delle spese, cui pure si riferiscono diverse pronunce contabili, afferisce a spese già programmate entro i limiti dei tetti di spesa, pur se non integralmente sostenute nel primo esercizio di riferimento.

Nel caso di specie, invece, l'ipotesi di riorganizzazione del servizio di segreteria sfiora già il vincolo di spesa a livello programmatico e può astrattamente configurarsi, qualora diversamente interpretato, come strumento elusivo dei tetti di spesa.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Sindaco del Comune di Auditore e al Presidente del CAL Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 11 settembre 2013.

L'estensore

f.to Andrea Liberati

Il Presidente

f.to Renzo Di Luca

Depositata in segreteria in data 20 settembre 2013

Il Direttore della Segreteria f.to Carlo Serra