



nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dalla Provincia di Campobasso con nota prot. n.18558 del 7 maggio 2013, registrata al protocollo di questa Sezione n. 1046 dell'8 maggio 2013;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di controllo n.7/PRES/2013 del 13 maggio 2013 che ha fissato per il giorno 16 maggio 2013 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

UDITI i magistrati relatori.

#### **RITENUTO IN FATTO**

Il Presidente della Provincia di Campobasso, con nota prot. n.18558 del 7 maggio 2013, registrata al protocollo di questa Sezione al n.1048 dell'8 maggio 2013, ha inviato una richiesta di parere in merito all'obbligo di nomina del segretario provinciale, ex art. 97 del TUEL, considerato che si è reso vacante il posto a seguito del pensionamento del titolare, nell'ipotesi in cui per l'Ente sussista il divieto di assunzione di cui all'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito nella legge n.133/2008.

In particolare il Presidente della Provincia chiede se, ricorrendo i presupposti del divieto di assunzione di cui all'art. 76, comma 7 del d.l. 112/2008 (spesa del personale oltre il 50% della spesa corrente), l'ente locale debba in ogni caso assumere il segretario provinciale, con prevalenza quindi della disciplina posta dal testo unico sugli enti locali, ovvero prevalga la preclusione assoluta di ogni assunzione, compresa quella del segretario (la cui assenza è eventualmente colmabile con la

reggenza interna del vicesegretario previsto dallo Statuto dell'ente e dai regolamenti interni, attribuibile a personale interno con qualifica dirigenziale, in possesso dei requisiti previsti per l'accesso al concorso propedeutico per l'ammissione al corso per l'iscrizione all'albo dei segretari comunali e provinciali, senza compenso aggiuntivo).

Nella richiesta di parere viene altresì precisato che dalla data di pensionamento del segretario provinciale (1° gennaio 2013), la funzione è svolta da un dirigente a tempo indeterminato della provincia a titolo di "vicesegretario - segretario reggente" ai sensi dell'articolo 27 dello statuto dell'ente. Peraltro l'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, a seguito della vacanza verificatasi, ha dato avvio alla procedura di individuazione.

Infine viene affermato che l'ente presenta una spesa per il personale superiore al 50% rispetto alle spese correnti, che il superamento di tale limite non è determinato dall'aumento del monte retribuzioni ma dalla notevole riduzione dei trasferimenti in entrata di parte corrente disposto dalle pesanti manovre finanziarie (d.l. n.95/2012; d.m. 25 ottobre 2012;d.l. n.35/2013).

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

In via preliminare occorre scrutinare la richiesta di parere in relazione alla sua **ammissibilità dal punto di vista soggettivo ed oggettivo** onde verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia

di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In materia è intervenuta la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione del 27 aprile 2004, che ha determinato gli indirizzi e i criteri generali applicativi della disposizione sopra citata, fissando i requisiti indispensabili di carattere soggettivo (elencazione degli enti richiedenti e provenienza dall'organo di rappresentanza dei medesimi) ed oggettivo (attinenza con le materie della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto delle questione da affrontare) entro i quali le Sezioni regionali di controllo possono esercitare detta funzione, sempreché la manifestazione di giudizio espressa non interferisca su specifiche fattispecie concrete nelle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali ad esempio la Procura regionale o la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti.

Successivamente, in ordine all'ampiezza dell'attività consultiva attribuita alla Corte dei conti dalla legge 5 giugno 2003 n.131 e della conseguente valutazione circa l'ammissibilità delle richieste di parere - in presenza di contrasti interpretativi di alcune Sezioni regionali di controllo, al fine di garantire, così come disposto dall'art.17, comma 31, del d.l. n.78/2009, la coerenza dell'attività svolta dalla Corte dei Conti - si sono pronunciate le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n.54/CONTR/10.

In base al potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni

regionali di controllo, con la pronuncia sopra riportata le Sezioni Riunite non hanno ritenuto di condividere l'interpretazione "espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione ad analoghe espressioni impiegate dal Legislatore nell'art.103 della Costituzione e nell'art.1, comma 1, della legge n.20/94, per stabilire gli ambiti della competenza giurisdizionale della Corte dei Conti". Le Sezioni non ritengono "parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio."

Le Sezioni Riunite nel richiamare quindi quanto la Sezione delle Autonomie aveva avuto modo di precisare con deliberazione n.5 del 17 febbraio 2006, in una visione dinamica del concetto di contabilità pubblica, hanno affermato che "la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art.117 della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si vuole in tal modo

evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi etc.) - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.”

Conseguentemente, con riferimento al caso di specie, la Sezione rileva che la richiesta di parere proviene dal Presidente della Provincia di Campobasso e che pertanto risulti quindi soddisfatto il requisito di legittimazione attiva richiesto dall'art.7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131.

Va ricordato, peraltro, che le richieste di parere dovrebbero, di norma, essere formulate da Comuni, Province e Città metropolitane tramite il Consiglio delle Autonomie locali e che, solo in via sussidiaria laddove non ancora istituiti, come nel caso in esame, esse possano provenire direttamente dai predetti enti locali.

Con riferimento alle condizioni oggettive di ammissibilità della richiesta,

la Sezione ritiene che la questione, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di assunzione e spese per il personale degli enti locali, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica così come delimitata dalla Sezione Autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nella deliberazione n.5/2006 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite con la pronuncia n.54/CONTR/10 sopra richiamata.

Giova inoltre precisare che i pareri e le altre forme di collaborazione richieste alla Corte dei conti si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Il parere della Sezione pertanto non può che rimanere ancorato a profili di carattere generale pur se la richiesta proveniente dall'ente pubblico risulta motivata dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione.

La richiesta di parere si ritiene, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nei limiti posti dalla natura stessa della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti che, giova ribadirlo, non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività.

**Nel merito**, si rende necessario al riguardo, preliminarmente, sottolineare che la figura del segretario provinciale, come quella del segretario comunale, è disciplinata dall'art. 97, del TUEL in base al quale "Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all'articolo 102 e iscritto all'albo di cui all'articolo 98". Ne risulta che la figura del Segretario è prevista come obbligatoria all'interno della Provincia.

Pertanto, come peraltro già affermato dalla Giurisprudenza di questa Corte dei conti che questa Sezione regionale ritiene di condividere, il divieto di assunzione non può riguardare detta figura. (Sez. Puglia n.75/2013).

D'altra parte la nomina del segretario provinciale non è costitutiva di un rapporto di lavoro dipendente, che intercorre invece con lo Stato attraverso il Ministero dell'Interno, bensì instaura con la Provincia un rapporto di servizio.

Ciò premesso la Sezione non ritiene di condividere l'assunto del Presidente della Provincia circa l'antinomia normativa dell'art. 97, comma 1 del TUEL che sancisce l'obbligo di nomina e il divieto disposto dal comma 7 dell'art. 76 del D.L. n.112/2008 in base al quale è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Questa Sezione ha già avuto modo di precisare con il parere n. 136/2012, richiamato dalla Provincia nella richiesta di parere, in merito

all'assunzione di categorie protette, che si appalesa fuorviante considerare inconciliabili le norme di cui si chiede in questa sede di operare un arduo contemperamento atteso che le stesse sono in realtà perfettamente compatibili e vanno correttamente interpretate considerando che all'interno della spesa del personale, ai fini del rispetto del limite debbono essere computate anche quelle relative al segretario provinciale secondo l'enunciato principio della onnicomprensività delle Sezioni riunite della Corte dei Conti (deliberazione n.27/CONTR711).

Non può inoltre esservi dubbio sul fatto che la lamentata riduzione dei trasferimenti statali non possa essere ragionevolmente presa in considerazione ai fini del superamento del limite che, peraltro, nel tempo è stato incrementato fino al 50% a fronte di uno speculare principio di riduzione della spesa del personale introdotto fin dal 2006.

È allora chiaro che una corretta programmazione del fabbisogno di personale, così come disposto dall'art. 91 del TUEL, consente ed anzi impone di adottare tutte le misure per poter adempiere agli obblighi derivanti anche dall'art. 97 del TUEL.

La Sezione pertanto ritiene, come in analogia fattispecie di cui al parere n.136/2012, più volte richiamato, "che non possa essere fatto oggetto di richiesta di parere il contemperamento di norme astrattamente non incompatibili ma che, in via di fatto, risultino tali unicamente in conseguenza della violazione, a monte, dell'obbligo di programmare correttamente l'andamento delle spese attraverso gli strumenti sopra richiamati".

**P.Q.M**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Dispone che della presente delibera sia data comunicazione all'Ente  
proponente.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 16  
maggio 2013.

Il Magistrato, relatore  
F.to (dott. Luigi Di Marco)

Il Presidente f.f., relatore  
F.to (dott. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 05.06.2013

Il Direttore amministrativo  
F.to (dott. Davide Sabato)