



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 17/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 5 luglio 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Giuseppe Salvatore LAROSA, Nicola MASTROPASQUA, Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Ciro VALENTINO, Enrica LATERZA, Roberto TABBITA

Supplenti Consiglieri Rosario SCALIA, Giovanni MOCCI, Luisa D'EVOLI, Andrea LIBERATI, Alessandro PALLAORO, Gianfranco POSTAL
Primi Referendari Francesco ALBO, Chiara VETRO, Benedetta COSSU
Referendari Donato LUCIANO, Luigi DI MARCO, Beatrice MENICONI

Consiglieri Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 7, comma 8, della 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 testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione n. 51/2013/SRCBAS/QMIG del 28 marzo 2013, trasmessa in data 2 aprile 2013, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alla Sezione delle Autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente un quesito, formulato dal Sindaco del Comune Terranova del Pollino (PO), in ordine all'applicazione alla convenzione intercorsa tra il citato comune capofila e altri enti, per condividere l'ufficio del segretario comunale, dell'art.76, c.7 del D.L.112/2008, convertito dalla L.133/2008, che fissa il rapporto percentuale tra spesa di personale e spesa corrente;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle Autonomie per l'adunanza del 5 luglio 2013, con iscrizione all'ordine del giorno della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con la deliberazione n. 51/2013;

Udito il relatore, Cons. Carmela Iamele

PREMESSO

La questione di massima sulla quale la Sezione delle Autonomie è chiamata a pronunciarsi origina da una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Terranova del Pollino, avanzata alla Sezione regionale di controllo per la Basilicata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

Il Comune in parola, che ha in regime di convenzione con altri due enti il servizio del segretario comunale e ne è comune capofila, anticipa per il citato servizio l'intero onere finanziario, comprensivo di contributi fiscali e previdenziali,

imputandolo alla voce "spese di personale". Le competenze mensili del segretario, ex art.37 del CCNL del 2004, più tutti gli oneri fissi, sono ripartiti percentualmente in capo ai tre enti, secondo quote diverse, di cui la maggiore è quella del comune capofila (41,67% a fronte del 25,00% e del 33,33% degli altri). Gli altri due enti versano mensilmente a quest'ultimo la propria quota, a scadenze diverse. Il comune istante afferma che le quote di rimborso provenienti dagli altri due enti andrebbero escluse in bilancio dalla voce "spese di personale", perché legate a prestazioni che il segretario svolge nell'interesse degli altri enti e che le stesse, ai fini dell'applicazione dei limiti di cui all'art.76, comma 7 del d.l. 112/2008, andrebbero considerate solo per la propria quota spettante (41,67%), mentre le altre, prima anticipate e poi rimborsate pro quota, dovrebbero rientrare nelle spese per prestazioni di servizi (il rimanente 58,33%). In pratica il comune lamenta di esporre in bilancio a titolo di spesa di personale un costo lordo superiore a quello che gli compete, mentre per dare riscontro al rispetto della soglia di cui all'art.76, comma.7 del d.l. 112/2008, come modificato dall'art.14, comma 9 del D.L.78/2010, dovrebbe essere verificata la sostanziale entità e imputabilità delle spese sostenute da ciascun ente, per cui andrebbero incluse nelle spese di personale unicamente quelle di cui l'ente si avvantaggi e, viceversa, escluse le percentuali imputabili pro quota agli altri comuni.

Secondo la Sezione remittente, al contrario, il computo in capo all'ente capofila dell'intera spesa per il segretario, dedotta in convenzione con gli altri due comuni, non esclude l'assoggettabilità al limite di cui all'art.76, comma 7 del d.l.112/2008 dell'intera spesa, perché essa può essere considerata in quota parte solo nella fase dei relativi rimborsi.

La Sezione regionale, nel rimettere la questione ha esteso la problematica alle diverse forme di gestione associata di funzioni e servizi e cioè, sia alla convenzione che all'unione di comuni di cui all'art.32 del TUEL, come modificato dall'art.19, comma 3, del d.l.95/2012, ritenendo che l'ente capofila o associante metta a disposizione dei compartecipi parte del servizio prestato dal segretario, pagandogli l'intera retribuzione, in virtù dell'inscindibile rapporto organico che lo lega all'ente. Il segretario sarebbe da considerare come dipendente del comune capofila e al bilancio di questo deve essere imputata l'intera retribuzione, mentre gli altri comuni si limiterebbero a utilizzarne le prestazioni parziali, rimborsando i relativi importi pro quota. La Sezione ritiene, in via di analogia, che, come le spese per il personale comandato o distaccato, devono essere incluse nel novero delle spese di personale al fine dell'applicazione dell'art.76, comma 7 del d.l. 112/2008, così lo devono essere quelle per il segretario in convenzione.

La posizione assunta dalla Sezione remittente si richiama ai principi posti in tema di vincoli alla spesa di personale dalle Sezioni Riunite, con Delibera n.27 del 12.05.2011, secondo i quali, per individuare l'esatto aggregato della spesa di personale nel confronto con la spesa corrente, la si deve ritenere come onnicomprensiva di tutte le sue possibili componenti e che quindi sia inclusiva di ogni voce, comprese quelle sostenute con finanziamenti esterni.

Ravvisata la possibilità di soluzioni divergenti, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha sospeso la pronuncia sulla richiesta di parere del Comune di Terranova del Pollino e ha disposto la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti, per le determinazioni di competenza in merito all'eventuale deferimento della prospettata questione di massima alla Sezione delle Autonomie, ai sensi del disposto di cui all'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

CONSIDERATO

La novella introdotta dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti, assegna alla Sezione delle Autonomie nuovi compiti di coordinamento e di indirizzo interpretativo, nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a pronunciarsi sulle richieste di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Le attribuzioni in questione, da esercitare attraverso pronunce di orientamento generale, in ordine sia a questioni interpretative risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo, sia a casi che richiedono la risoluzione di una questione di massima di particolare rilevanza, si inquadrano nell'ambito della funzione nomofilattica già assegnata alle Sezioni riunite ai sensi dell' art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e ora circoscritta ai casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero agli ambiti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

Per l'esame della questione in argomento è, innanzi tutto, necessario considerare l'indirizzo assunto dalle Sezioni Riunite con la Delibera n.27/2011, secondo la quale, nell'aggregato spesa di personale, da considerare ai fini del confronto tra spesa di personale e spesa corrente, andrebbero incluse tutte le voci descritte nelle Linee guida al bilancio di previsione per il 2010 (Linee guida emanate, ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge n. 266/2005, dalla Delibera

della Sezione delle autonomie n.2/2011 e, in specie, i punti n. 7.2, 7.3 e 7.4 del questionario allegato, il cui contenuto sarebbe confermato dalle linee guida vigenti), voci che sarebbero in parte escluse ai fini dell'applicazione del comma 557 dell'art.1 della L. 296/2006 (L.F.2007). Per le Sezioni Riunite la voce "spesa di personale", quando è riferita all'obiettivo di contenimento basato sul raffronto con la spesa corrente, deve tenere conto di tutte le componenti, siano esse incluse o escluse dall'art.1, c.557 della L.296/2006 (L.F. 2007) che, invece, considera la spesa di personale rispetto alla spesa storica. Trattasi, infatti, non di un semplice obbligo di riduzione di spesa, quanto di un limite strutturale alle assunzioni, che dovrebbe operare anche quando si tratti di organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente (come le convenzioni). Pur non esistendo una disposizione normativa che indichi sicuramente quali siano le componenti dell'aggregato spesa di personale, e quindi quali siano le voci da includere e quelle, viceversa, da escludere, per il vincolo che fa riferimento al rapporto spesa di personale spesa corrente, è stato ritenuto preferibile non ammettere l'esclusione.

In sintesi, se è vero che l'aggregato per la verifica dell'obbligo di riduzione ex art.1, comma 557 e l'aggregato da usare per il calcolo del rapporto percentuale tra le due spese non coincidono, è anche vero che risulta coerente con il vigente sistema di contenimento delle assunzioni, e quindi preferibile, prendere in considerazione la spesa di personale intesa nel suo complesso.

Nell'indirizzo formulato dal comune istante, le spese rimborsate dovrebbero essere invece escluse dall'aggregato spese di personale e, in specie, le quote parte di spesa relativa all'emolumento del segretario, che restano a carico di altri enti e non confluiscono nella spesa generale dell'ente, con ciò comportando una riduzione della voce complessiva "spese di personale".

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, prospettando, come già detto, una soluzione allineata a quella appena descritta delle Sezioni Riunite, ritiene che l'intera spesa sostenuta per il segretario debba essere considerata spesa di personale dell'ente capofila.

Pertanto, anche nel caso esaminato della convenzione, il rapporto di servizio del dipendente/segretario che presta la sua opera anche presso un ente diverso da quello di assegnazione principale rimane, sotto il profilo del rapporto organico, in capo al comune capofila e l'inscindibilità del rapporto stesso non consente di considerare la spesa per il dipendente solo per una quota parte. La Sezione per la Basilicata estende, come accennato, le proprie riflessioni anche all'istituto del comando, per prospettarne l'accennata analogia con la convenzione. Nel comando, la spesa per il dipendente utilizzato presso altra amministrazione rimane in carico

al bilancio dell'ente di provenienza, a causa dell'inscindibilità del rapporto organico, e questo nonostante presti la sua opera presso l'amministrazione di destinazione che, come nella convenzione, provvede in seguito al rimborso.

Nel caso di specie, relativo alla figura del segretario non si ritiene che si possa suddividere la spesa pro quota, ai fini del limite. Ciò comporterebbe l'abbassamento della soglia di legge e la conseguente possibilità di elusione del c.d. "blocco" delle assunzioni. In effetti, se si detraessero le quote rimborsate per la convenzione dalle spese di personale, si verrebbe a ridurre il rapporto d'incidenza sulla spesa corrente, con la conseguente possibilità per l'ente di procedere ad assunzioni.

Il rigore che ispira tutta la recente normativa in tema di spesa di personale induce a ritenere opportuno che il relativo aggregato sia da intendere come consolidato, evitando che si apra un varco nella linea di contenimento della spesa.

La Sezione per la Basilicata ha anche sostenuto l'assimilabilità della convenzione all'unione. Resta tuttavia innegabile che l'unione è figura giuridica che è stata oggetto di recente modifica e che va ad acquisire un ruolo centrale nello sviluppo dell'ordinamento degli enti locali.

Per queste ragioni e considerato che la soluzione della problematica relativa all'unione non è rilevante ai fini della decisione sulla fattispecie sottoposta dal Comune istante, si ritiene che il caso dell'unione meriti ulteriori momenti di approfondimento, anche alla luce delle problematiche che una più ampia utilizzazione di tale figura potrà fare emergere. In particolare si dovranno valutare gli effetti della ripartizione del personale tra gli enti compartecipi e l'assegnazione all'unione, dopo la fase di consolidamento dei conti.

PQM

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata n.51/2013/SRCBAL/QMIG del 28 marzo 2013, enuncia il seguente principio di diritto:

L'onnicomprendività della nozione spesa di personale, da intendere ai fini del rapporto strutturale tra la spesa di personale e la spesa corrente, ex all'art. 76, comma 6 del d.l. 112/2008, convertito dalla legge n.133/2008, importa che nel caso dell'utilizzo del segretario in convenzione, la spesa imputata all'ente capofila deve essere calcolata in virtù del rapporto organico che intercorre con l'ente di appartenenza, considerando l'intero importo.

Le Sezioni regionali di controllo si conformano ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 5 luglio 2013.

Il Relatore

F.to Carmela IAMELE

Il Presidente

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 26 luglio 2013

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco RECCHIA