

Deliberazione n. 187/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 19 settembre 2014.

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229

dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

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

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Borgo Val di Taro (Pr) con nota del 23.6.2014, pervenuta in Sezione il 28.7.2014, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 37 del 28 agosto 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 19 settembre 2014 il relatore Marco Pieroni;

Fatto

Il Comune di Borgo Val di Taro chiede di conoscere se il

vigente quadro normativo di riferimento consenta per il Comune capofila di segreteria convenzionata di considerare per intero, non solo ai fini del rapporto strutturale tra la spesa di personale e la spesa corrente, ma anche ai fini di determinare la base di calcolo dell'anno precedente per l'obiettivo di riduzione della spesa di personale, la spesa per il segretario intendendo per "intero" anche solo (nella misura del 100%) la relativa spesa virtuale (tabellare di base) per la categoria cui il Comune appartiene;

se sia corretto, nell'anno precedente (e finché perduri la situazione), considerare agli stessi fini nella misura virtuale intera la spesa di dipendenti che fruissero di facoltà dalle quali derivi (temporaneo) minore esborso per stipendi, quali aspettative per maternità o sindacali e ivi compresa la prestazione di lavoro a tempo parziale, cui possa seguire un successivo incremento per effetto di naturale esaurimento della facoltà o scelte discrezionali del dipendente volte al ritorno al regime originario;

se, in caso negativo, prevedendo nell'anno corrente (2014) di non rispettare il limite imposto dall'art. 1, comma 557, l. n. 296 del 2006, sia ammissibile che il Comune, tra le scelte con le quali modulare l'obiettivo di riportare la spesa entro il limite stabilito rispetto all'anno precedente, possa optare per quelle che agiscono attraverso il contenimento del turn over (anche se di effetto meno immediato) piuttosto che su altre incentrate sulla spesa per contrattazione integrativa (in termini non solo di mancata crescita ma addirittura di riduzione).

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione

consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco del Comune di Borgo Val di Taro, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

1.2. La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione

consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione 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 da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

1.3. Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sul piano oggettivo sia ammissibile in quanto "risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

2. Merito

2.1. Il Comune di Borgo Val di Taro pone due diversi quesiti:

a) se il vigente quadro normativo di riferimento consenta per il Comune capofila di segreteria convenzionata di considerare per intero, non solo ai fini del rapporto strutturale tra la spesa di personale e la spesa corrente, ma anche ai fini di determinare la base di calcolo dell'anno precedente per l'obiettivo di riduzione della spesa di personale, la spesa per il segretario intendendo per "intero" anche solo (nella misura del 100%) la relativa spesa

virtuale (tabellare di base) per la categoria cui il Comune appartiene;

b) se sia corretto, nell'anno precedente (e finché perduri la situazione), considerare agli stessi fini nella misura virtuale intera la spesa di dipendenti che fruissero di facoltà dalle quali derivi (temporaneo) minore esborso per stipendi, quali aspettative per maternità o sindacali e ivi compresa la prestazione di lavoro a tempo parziale, cui possa seguire un successivo incremento per effetto di naturale esaurimento della facoltà o scelte discrezionali del dipendente volte al ritorno al regime originario.

In via subordinata, il Comune chiede poi se, in caso negativo, prevedendo nell'anno corrente (2014) di non rispettare il limite imposto dall'art. 1, comma 557, l. n. 296 del 2006, sia ammissibile che il Comune, tra le scelte con le quali modulare l'obiettivo di riportare la spesa entro il limite stabilito rispetto all'anno precedente, possa optare per quelle che agiscono attraverso il contenimento del turn over (anche se di effetto meno immediato) piuttosto che su altre incentrate sulla spesa per contrattazione integrativa (in termini non solo di mancata crescita ma addirittura di riduzione).

2.2. Il primo quesito può essere risolto alla luce della deliberazione n. 17 del 2013 della Sezione autonomie, laddove la Corte ha ritenuto che *"l'onnicomprensività 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".

Com'è noto la figura del segretario comunale in convenzione è disciplinata dagli artt. 98, comma 3, e 106, comma 3, TUEL.

In particolare, l'art. 98, comma 3, TUEL prevede che "I comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia."; l'art. 106, comma 3, secondo periodo, TUEL prevede poi che "Gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, dei predetti dipendenti rimangono a carico dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali fino alla data del trasferimento alle amministrazioni di destinazione; successivamente sono a queste imputate."

Tanto premesso, sul piano normativo, seguendo le indicazioni offerte nella citata deliberazione n. 17 del 2013 della Sezione autonomie, *"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"*.

Tale interpretazione deve essere seguita anche per verificare il rispetto da parte del Comune capofila del segretario comunale in convenzione della soglia di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

Se è vero che la citata deliberazione n. 17 del 2013 è stata resa in relazione al 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, è anche vero che non sussistono ragioni per escludere che analoga interpretazione valga anche per valutare il diverso rapporto (rispetto a quello di cui al citato art. 76)

tra spesa di personale e spesa storica di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296 del 2006 (la cui vigenza è stata confermata dal a dall'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in l., con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, l. 11 agosto 2014, n. 114).

La questione evidenziata dal Comune di Borgo Val di Taro è quella di trovarsi, irragionevolmente, esposto ad una possibile violazione del predetto parametro spesa di personale/spesa storica (art. 1, comma 557) nel caso in cui, ipotizzando l'imputabilità *pro quota* del trattamento economico spettante al segretario comunale in convenzione, si verrebbe a determinare, a carico del Comune capofila, una esorbitanza della spesa di personale imputabile alla maggior quota di spesa che detto ente capofila dovrebbe accollarsi in dipendenza di un possibile recesso di uno dei Comuni partecipanti alla convenzione.

Ma tale irragionevolezza è in radice esclusa proprio dall'imputazione della spesa per il trattamento spettante al segretario comunale in convenzione computata per intero (tabellare di base) al Comune capofila, in considerazione, appunto, del rapporto organico che lega detto segretario comunale in convenzione al Comune capofila.

Quanto al riparto *pro quota* di detta spesa tra i Comuni che beneficiano del servizio reso dall'unico segretario comunale, esso opera sul diverso piano della convenzione stipulata tra i Comuni; sicché eventuali recessi di Comuni convenzionati non possono avere l'effetto di alterare il rapporto spesa di personale/spesa storica imputabile al Comune capofila.

2.3. Con il secondo quesito il Comune chiede di conoscere se sia corretto, nell'anno precedente (e finché perduri la situazione), considerare agli stessi fini nella misura virtuale intera la spesa di

dipendenti che fruissero di facoltà dalle quali derivi (temporaneo) minore esborso per stipendi, quali aspettative per maternità o sindacali e ivi compresa la prestazione di lavoro a tempo parziale, cui possa seguire un successivo incremento per effetto di naturale esaurimento della facoltà o scelte discrezionali del dipendente volte al ritorno al regime originario.

Ne deriverebbe un possibile aumento della spesa di personale nel caso in cui il dipendente, assente per motivi sindacali o per maternità nell'anno precedente, rientri in servizio, rispettivamente, per decisione discrezionale ovvero per decorso del termine di legge prescritto per la fruizione del congedo per maternità.

L'incongruenza evidenziata dal Comune non sussiste poiché nelle ipotesi sopra configurate vale un'interpretazione della norma teleologicamente orientata che consenta di escludere dall'ambito applicativo della disposizione quelle situazioni e quei comportamenti che, pur causando materialmente il superamento del tetto di spesa individuato ai sensi del comma 557, non determinano, in relazione alla spesa storica dell'ente, un aumento strutturale della spesa di personale ossia non hanno un effetto espansivo della stessa e non incidono, pertanto, sulla dinamica retributiva.

I motivi per cui tali spese sono, per così dire, "sterilizzate" agli effetti della norma di cui al comma 557 citato, sono riconducibili non ad una decisione volontaria dell'ente di espandere la spesa del personale (Corte conti, Sez. reg. Liguria, delibere n. 27/2014 e n. 63/2010) bensì a particolari meccanismi o parametri che regolano la evoluzione di detti istituti (es. maternità, permessi sindacali, trasformazione del part time in tempo pieno), determinati sia da leggi sia da altri atti normativi che sfuggono a scelte

discrezionali dell'ente (ad esempio, la richiesta della cd. aspettativa per maternità, che rappresenta un diritto della lavoratrice il cui esercizio non può essere in alcun modo impedito dal datore di lavoro, configurandosi quale evento non prevedibile in fase di programmazione della spesa del personale).

Quanto in particolare all'ipotesi del rientro a tempo pieno dopo aver fruito di tempo parziale, la cd. sterilizzazione non vale nel caso in cui l'amministrazione avesse un qualche potere discrezionale nell'accogliere la richiesta.

In conclusione, il computo di eventuali variazioni in aumento della spesa di personale influenzate da decisioni ed impegni di spesa non rientranti nell'autonomia decisionale degli enti locali, oltre a porsi in conflitto con il principio di "responsabilità" della decisione di effettuare una "nuova" spesa di personale, altererebbe anche il principio della comparabilità di dati omogenei, in quanto si verrebbero a raffrontare incrementi di spesa non derivanti da scelte dell'ente ma da effetti vincolati previsti da istituti disciplinati da norme o da altre fonti normative.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Borgo Val di Taro ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 19 settembre 2014.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Marco Pieroni)

Depositata in segreteria il

Il direttore di Segreteria

f.to (Rossella Broccoli)