



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2015

composta dai magistrati:

Anna Maria CARBONE PROSPERETTI	Presidente;
dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
dott.ssa Carmela MIRABELLA	Consigliere;
dott.ssa Maria Teresa D'URSO	Consigliere;
dott.ssa Donatella SCANDURRA	Consigliere;
dott.ssa Elena PAPA	Referendario.

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000, come successivamente emendata, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva

approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati in numerose deliberazioni della medesima Sezione, nonché con pronuncia nomofilattica delle SS.RR. n. 54/2010/CONTR, riguardante in particolare l'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, individuato normativamente con riferimento alla materia della "contabilità pubblica";

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Monte San Biagio (LT) con nota n. 0011621 del 14 novembre 2014, acquisita al protocollo della Sezione in data 19 novembre 2014 con il n. 5198;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 4 del 27 gennaio 2015 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente sulla suddetta richiesta;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

PREMESSA

Con la nota citata in epigrafe, prodotta ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di Monte San Biagio (Lt) ha chiesto di conoscere il parere della Sezione in merito al criterio da seguire, ai fini della verifica dei limiti di spesa previsti dall'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, per il computo degli emolumenti spettanti al personale che presta il proprio servizio, in forma ripartita ed in base ad accordi consentiti, anche presso altro Comune e che, pertanto, è sostanzialmente remunerato a carico del bilancio comunale solo in ragione delle prestazioni delle quali il Comune istante si avvantaggia.

Nella specie, l'istante ha rappresentato che nel corso del 2013, al fine di conseguire risparmi di spesa il Comune :

– ha convenzionato, in qualità di capofila, il servizio di Segreteria Comunale con il Comune di Sperlonga, con riparto delle prestazioni e della relativa spesa in ragione del 50%;

– ha sottoscritto un accordo ai sensi delle vigenti norme contrattuali (art. 14 CCNL 22/01/2004) per poter utilizzare il responsabile del servizio finanziario, dipendente del medesimo Comune di Sperlonga, in ragione di 12 ore settimanali pari al 33 % della retribuzione spettante.

Nella richiesta viene evidenziato che nell'effettuare il calcolo necessario alla verifica del rispetto dei limiti di cui al comma 557, si riteneva andasse *“inclusa la somma rimborsata al Comune di Sperlonga per l'utilizzo del responsabile dei servizi finanziari (come testualmente previsto nella lettera a) della circolare MEF n. 9 del 17/02/2006) ed escluso il 50% della spesa sostenuta per il Segretario Comunale, pari alla somma rimborsata dal Comune di Sperlonga”*, secondo una prassi consolidata presso gli enti locali. Senonché, della correttezza e coerenza complessive di tale modalità di calcolo il Comune istante si è ora indotto a dubitare, in presenza di un recente orientamento interpretativo, maggiormente penalizzante, per il quale i comuni capofila di segreteria in convenzione dovrebbero computare la spesa corrispondente per l'intero anche agli effetti degli obblighi di riduzione di cui alla norma in argomento (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna deliberazione n. 187 del 19 settembre 2014).

Il Comune, pertanto, chiede se *“deve includere la somma rimborsata al Comune di Sperlonga per il responsabile dei servizi finanziari utilizzato a tempo*

parziale ai sensi dell'art. 14 del CCNL 22/01/2004” e se “deve includere l'intera spesa sostenuta per il segretario convenzionato o la stessa ridotta del rimborso trasferito dal Comune di Sperlonga”.

Chiede, poi, se “nel caso in cui debba includere l'intera spesa sostenuta per il segretario convenzionato, questa deve essere considerata al netto o al lordo dell'incremento del 25% previsto dall'art. 45 del CCNL 1998/2001”.

DIRITTO

1. Ammissibilità

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, esige la verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica e relativa generalità ed astrattezza).

Sotto il primo profilo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco *pro – tempore*, organo investito della rappresentanza legale dell'ente e legittimato a rappresentarlo verso l'esterno nella sua qualità di vertice politico – amministrativo (art. 50 TUEL). Il mancato inoltro, come da previsione normativa, della richiesta di parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali del Lazio (CAL – Lazio) non è considerato, per giurisprudenza costante della Corte dei conti (*ex multis* Sezione regionale di controllo per il Lazio deliberazione 113/2014/PAR), quale causa ostativa di ammissibilità della richiesta. Tuttavia, il Collegio non può esimersi dal rilevare che, nella Regione Lazio, il CAL istituito a tempo risulta ormai operativo nell'esercizio delle sue funzioni, tra cui rientrano quelle di collegamento tra i

livelli di governo sub – statali e la Corte dei conti nello svolgimento della funzione consultiva ad essa assegnata dalla legge 131/2003. E', quindi, auspicabile che gli enti interessati non si sottraggano ad una forma istituzionalizzata di trasmissione volta a garantire un filtro alle richieste palesemente inammissibili o infondate.

È da considerarsi positiva, in conformità agli orientamenti di indirizzo citati in premessa e di giurisprudenza costante della Corte di conti, anche la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di ammissibilità oggettiva.

Tutti i quesiti posti, infatti, ancorché occasionati da fattispecie concrete rilevanti per il Comune istante, presentano un rilievo ermeneutico generale e si configurano come privi di immediate ricadute di ordine gestionale. Si tratta, invero, di chiarimenti che per attenersi all'interpretazione di una norma di contenimento della spesa di personale, finalizzata al conseguimento di obiettivi generali di finanza pubblica, rientrano pienamente nel perimetro dell'attività consultiva di competenza, individuato ex lege nella materia della contabilità pubblica, secondo l'accezione dinamica e tecnica patrocinata dalle Sezioni Riunite (nello specifico, deliberazione n. 54/2010/CONTR).

Neppure rileva, in senso contrario, il fatto che la richiesta abbia ad oggetto questioni dotate di specifico rilievo nell'ambito dei controlli sui conti dell'Ente istante da effettuare ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 ed dell'art. 148 bis TUEL , in quanto prese in apposita considerazione dalle pertinenti Linee guida redatte annualmente dalla Sezione Autonomie. Come precisato dalle Sezioni Riunite, infatti, possono verificarsi casi in cui le dette linee guida non esauriscano le questioni che possono scaturire dall'applicazione delle

norme contabili e finanziarie, ipotesi nelle quali *“si possono registrare da parte delle Sezioni regionali indirizzi ulteriori e complementari emessi anche nella sede consultiva, oltre che in quella di controllo”* (Sezioni Riunite deliberazione n. 27/CONTR/11).

Per debita completezza, si precisa che le problematiche esposte impattano concretamente sulla la contabilità del Comune di Monte San Biagio a partire dall'esercizio 2013 e che le medesime non sono state ancora evidenziate ed affrontate in sede di controllo.

2. Merito.

I quesiti e particolarmente i primi due, sollecitano una riflessione in ordine al criterio con il quale computare, agli effetti del rispetto dell'art.1, comma 557, della legge n. 296/2006, la spesa per il dipendente segretario comunale utilizzato *“a scavalco”* da altro Comune previo rimborso della pertinente quota di remunerazione e, al contrario, la spesa sostenuta a titolo di rimborso per l'utilizzo condiviso del dipendente di altro Comune.

Si tratta, ad avviso del Collegio, di quesiti strettamente speculari e da risolvere, perciò, in modo univoco. Non si può, infatti, ignorare che le fattispecie sottendono rapporti convenzionali e finanziari a contenuto pressoché identico, anche se a parti invertite, fra enti locali assoggettati ad identiche norme vincolistiche in materia di spesa del personale, ivi compreso il richiamato comma 557. Non è plausibile, quindi, adottare in merito soluzioni contraddittorie.

Inoltre, essi vanno affrontati – conformemente all'orientamento espresso in sede nomofilattica dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 27/CONTR/11 - in stretta aderenza alla *“ratio”* del c.d. principio di riduzione

della spesa di personale, sancito dalla norma in argomento, quale ricavabile dalla lettera del comma 557 e da argomenti di tipo sistematico, e indipendentemente dalla composizione che l'aggregato spesa di personale possa assumere ai fini di altre norme vincolistiche.

Giova sottolineare che tale indirizzo - per il quale non esiste un concetto univoco di spese di personale, trattandosi di entità composita da considerare, agli effetti delle norme finanziarie, in termini di aggregato di voci *“suscettibile di diverse configurazioni in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento”* - è stato adottato proprio con riguardo alla distinzione fra ambiti di spesa assoggettati a riduzione ex comma 557 e ambiti rilevanti per il definire il rapporto con la spesa corrente di cui all'abrogato art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008.

Coerentemente ad esso, il Collegio non ritiene, quindi, estensibili automaticamente alle fattispecie dedotte nel parere orientamenti formulati con riguardo all'applicazione di altre norme finanziarie e, segnatamente, di quelle di cui al richiamato art. 76, comma 7, da reputarsi ormai superate con la relativa sopravvenuta abrogazione.

Ciò posto, vale rammentare che la norma da assumere a riferimento nella specie, sottoposta negli anni a diversi emendamenti ed integrazioni, statuisce che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese di personale, garantendo in particolare il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, con azioni volte ad ambiti prioritari di intervento ivi espressamente indicati come segue:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al

complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Se, tuttavia, il c.d. principio di riduzione assume indubbio carattere cogente in quanto correlato al rispetto del patto di stabilità, non altrettanto è a dirsi per le azioni sopra indicate, che *per tabulas* il legislatore ha rimesso alle scelte autonome delle amministrazioni interessate e che sono da definire concretamente in rapporto alle peculiarità organizzative ed alle esigenze funzionali dell'ente interessato.

Si tratta, peraltro, di azioni verso le quali il legislatore ha coerentemente indirizzato gli enti interessati con altre norme vincolistiche, limitandosi a corollario dello stesso comma 557 unicamente a prevedere, con apposita norma di chiusura, la comminazione della sanzione del divieto di assunzioni ex art. 76, comma 4, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge n. 133/2008, nel caso di violazione od elusione del principio di riduzione.

La considerazione che le menzionate azioni, hanno assunto portata obbligatoria soltanto per effetto di altre norme specifiche - variamente modulate nel tempo e che, pur riconducibili a sistema rispetto all'enunciato principio di riduzione in un'ottica di strumentalità - presentano una propria autonomia precettiva e problematiche applicative peculiari, induce a

corroborare il convincimento che tali peculiarità investano anche le tipologie di spese di personale in esse richiamate.

In siffatto contesto, si inquadra la questione della corretta individuazione dell'aggregato di spesa da assoggettare a contenimento per il principio di riduzione e, per converso, di quello delle spese cc.dd. escluse, reiteratamente affrontata sotto diverse angolazioni dalla giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, sia in sede consultiva sia in sede di controllo.

Ai fini che occupano il Collegio non si può, sottacere come la riduzione di spesa delineata dalla norma in argomento fin dalla sua accezione originaria, rimasta sul punto invariata, impone a ciascun singolo ente una politica di tagli selettivi, finalizzati ad ottimizzare la propria capacità di spesa corrente, responsabilizzandolo in modo diretto e permanente alla liberazione di risorse da impegnare in modo più utile per la collettività amministrata agli effetti della riqualificazione complessiva della spesa pubblica consolidata.

In ossequio a tali obiettivi finanziari, il meccanismo di riduzione delineato dal comma 557 va applicato in modo da conseguire un risparmio annuo ammissibile ed effettivo, nei sensi sopra delineati. Esso perciò correttamente opera in relazione alle componenti della spesa di personale, comunque allocate in contabilità, che siano comprimibili in piena autonomia, senza cioè contravvenire a diritti di terzi sanciti per legge, e che siano finanziate con entrate in libera disponibilità.

In coerenza, va definita la perimetrazione in concreto e su ciascun bilancio sia dell'aggregato finanziario oggetto di valide azioni di contenimento sia di quello da assumere a parametro di misurazione riferito ad esercizi

precedenti, operazioni che richiedono criteri operativi di riferimento sufficientemente certi e stabili nel tempo, per assicurare l'omogeneità delle rilevazioni necessaria ad apprezzare non solo l'osservanza del comma 557 da parte del singolo ente (*ex multis* nello specifico, in sede di pronuncia di massima, Sezioni Riunite n. 27/CONTR/2011) ma anche gli effetti che ne derivano sul piano macroeconomico per l'intero comparto degli enti interessati.

La definizione di questi criteri non può, quindi, che trovare appigli generali nella Circolare MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato n. 9 del 17 febbraio 2006, con la quale sono stati forniti importanti chiarimenti applicativi fin dall'introduzione del comma 557, nonché nelle Linee-guida elaborate annualmente dalla Sezione Autonomia della Corte dei conti ai fini del controllo sui conti degli enti locali ex lege n. 266/2005, ben note al Comune istante.

Orbene, sul tema ermeneutico posto all'attenzione nella richiesta di parere all'esame, la richiamata Circolare contiene un'indicazione precisa per la quale tra le componenti della spesa da considerare per la determinazione sia della base di calcolo sia della spesa di competenza da assoggettare a contenimento, quelle per il personale in regime convenzione vanno prese in considerazione *per la quota parte di costo effettivamente sostenuto dall'ente*.

Ad avviso del Collegio, si tratta di un'opzione interpretativa valevole, in piena rispondenza alle finalità del comma 557, per tutto il personale in convenzione, a prescindere da ogni distinzione legata ai regimi specifici legittimanti il ricorso a tale soluzione gestionale ed alla considerazione differenziata delle posizioni degli enti convenzionati a seconda che parzialmente cedano personale in dotazione o utilizzino personale altrui.

L'espresso convincimento è in linea con i canoni di effettività ai quali occorre conformarsi nell'interpretare il comma 557, come ribadito anche di recente dalla Sezione Autonomie in sede di indirizzo con la deliberazione 25/SEZAUT/2014/QMIG del 15 settembre 2014, anche tenuto conto delle modifiche inerenti agli obiettivi di contenimento introdotte dal comma 5bis dell'art. 3, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 11 agosto 2014.

In proposito, giova evidenziare che per i citati indirizzi il contenimento della spesa di personale *“va assicurato prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta nel periodo di riferimento ed in quello parametro, con esclusione di ogni possibilità di ricorso a conteggi virtuali, che porterebbero a raffrontare aggregati fra loro non omogenei (spesa virtuale e spesa effettiva)”* alimentando i rischi di elusione del principio di riduzione.

E ciò è *avvalorato dallo jus superveniens* che fa riferimento ad un parametro di misurazione triennale, peraltro inteso in modo statico, nel quale le oscillazioni legate anche a fattori contingenti trovano *“fisiologica compensazione”*.

In termini di effettività, non vi è dubbio che entrambe le ipotesi di ricorso all'utilizzo di personale in convenzione prospettate nella richiesta di parere realizzino una minore spesa, nell'accezione di cui al comma 557, essendo innegabile che il rimborso spettante per la cessione di parte delle prestazioni di un dipendente stipendiato a carico del proprio bilancio, rappresenta un'entrata destinabile ad altri scopi, cioè un risparmio al pari di quello derivante dalla scelta di avvalersi con soli oneri parziali delle prestazioni di un dipendente altrui.

Del resto, diversamente opinando si otterrebbe l'effetto perverso di aggravare i bilanci dell'ente cedente di costi imputabili ad un ente diverso, che ne sarebbe fittiziamente agevolato, anche agli effetti della propria politica di riduzione della spesa.

E ciò, oltre a generare un' incomprensibile disparità di trattamento, finirebbe per scoraggiare il ricorso alle convenzioni in argomento, che rappresentano strumenti di collaborazione fra enti funzionali alla razionalizzazione organizzativa verso la quale l'ordinamento mostra attualmente un particolare *favor* spingendo verso forme più evolute di organizzazioni associate (vedasi art. 19, d.l. n. 95/2012; Legge 7 aprile 2015, n. 56 – Legge Delrio -; art. 1, cc. 421 e 422, legge 23 dicembre 2014, n. 190), diversamente da quanto avviene per gli stessi vincoli interni al bilancio di contenimento della spesa di personale rispetto a quella corrente, come detto destituiti di cogenza dall'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge n. 114/2014.

Sulla base delle esposte linee evolutive ordinamentali e dei richiamati orientamenti di indirizzo, il Collegio ritiene che l'aggregato spesa di personale da considerare ai fini della verifica del rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, vada determinato secondo il principio di effettività degli oneri in carico e, dunque, legittimamente sterilizzato delle spesa per il segretario comunale - contabilizzata in bilancio ed eventualmente anticipata in virtù del rapporto organico esistente - nella quota corrispondente al rimborso dovuto da altro Comune.

Per converso, l'Ente è tenuto a farsi carico della spesa sostenuta a titolo di oneri relativi all'utilizzo parziale, sulla base di analogo accordo, di

una unità di personale dipendente da altro Comune, comunque allocata in contabilità.

Il terzo quesito proposto dall'Amministrazione istante, afferente al computo della retribuzione aggiuntiva prevista dall'art. 45 del CCNL – Segretari comunali - 1998/2001 del 16 maggio 2001, è suscettibile di assorbimento, in quanto espressamente formulato e rilevante in via subordinata (*e, nel caso in cui debba includere l'intera spesa sostenuta per il segretario convenzionato, questa deve essere considerata al netto o al lordo dell'incremento del 25% della retribuzione spettante previsto dall'art. 45 del CCNL 1998/2001*).

P.Q.M.

Nei sensi indicati esprime il proprio parere sui quesiti mossi dal Comune di Monte San Biagio con la nota in epigrafe.

DISPONE

La trasmissione della presente deliberazione al Coune di Monte San Biagio, in persona del Sindaco pro-tempore e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lazio (CAL – Lazio).

Così deliberato in Roma, nella camera di consiglio del 30 gennaio 2015.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositato in Segreteria l'8 maggio 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina