



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 aprile 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 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, ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del comune di Agna (PD), prot. n. 1202 del 26 febbraio 2013, acquisita al prot. C.d.C. n. 1366 del 1° marzo 2013;

VISTA l'ordinanza n. 46/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Agna (PD), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità di computare, all'interno della spesa di personale relativa all'anno 2012, ai soli fini del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27/12/2006 n. 296, indipendentemente dall'assunzione di un impegno contabile, la spesa annualmente riferibile al trattamento economico del nuovo segretario comunale titolare dell'ente, per la parte a carico del Comune di Agna (corrispondente al 50% della spesa complessiva).

Il Sindaco premette che il Comune di Agna (abitanti 3374), in virtù di quanto disposto dall'art. 16, comma 31, del D.L. 13/08/2011

n. 138, convertito in Legge 14/09/2011 n. 148, a far data dal 1° gennaio 2013, è soggetto alle regole del Patto di Stabilità interno e, causa di detto assoggettamento, il regime vincolistico in materia di contenimento delle spese per il personale non è più quello delineato dall'art. 1, comma 562, della L. 296/2006 come modificato dall'art. 4-ter comma 11, L. 44/2012 (le spese di personale dell'esercizio di riferimento non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008), bensì quello stabilito dall'art. 1, comma 557, della L. 296/2006, come riscritto dall'art. 14, comma 7, del D.L. 78/2010 e come chiarito dalla Corte dei Conti, Sez. Autonomie, con delibere nn. 2 e 3 del 2010 (la riduzione della spesa per il personale deve essere progressiva e costante e deve essere operata con riferimento alla spesa di personale dell'anno immediatamente precedente).

Di conseguenza, la spesa del personale del Comune di Agna, relativa all'anno 2013, deve essere inferiore a quella del 2012.

Precisa inoltre il Sindaco che *"proprio nell'anno 2012, la spesa di personale del Comune di Agna è stata particolarmente contenuta, non solo entro l'ammontare del 2008, ma in misura sensibilmente inferiore, a causa della cessazione dal servizio per collocamento a riposo del segretario comunale titolare (in convenzione con altro Comune). A seguito di ciò, l'Amministrazione Comunale si è prontamente attivata per la ricerca di un nuovo segretario titolare, ricerca però conclusasi solo a dicembre 2012, dopo un'alternanza di incarichi di reggenza a scavalco e di convenzioni*

di segreteria interrottesi anticipatamente (per cause indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione). Di conseguenza, la spesa di personale 2012 riferibile al trattamento economico del segretario comunale non si è attestata sui livelli "storici" sempre sostenuti dall'ente, ma anzi su importi di ben minor rilievo che, pur permettendo ampiamente il rispetto dei vincoli di spesa di cui al comma 562, pongono di fatto l'ente in una condizione di pesante sfavore nei confronti della sostenenda spesa di personale 2013 che, per effetto della nuova sottoposizione ai vincoli di cui al comma 557, deve essere inferiore a quella sostenuta nel 2012. Se così fosse, l'ente non sarebbe nemmeno in grado di assicurare la sostenibilità (non a fini contabili ma ai fini del rispetto del comma 557) della restante spesa di personale (riferibile ai soli dipendenti), così come attestata sui livelli storici sempre rispettosi dei vincoli di cui al comma 562.

Diversamente, appare più ragionevole argomentare su un piano di natura sostanziale, ovvero considerare che l'ente, nella programmazione delle spese di personale su base pluriennale, concretizzantesi nelle previsioni del bilancio pluriennale 2012/2014 approvato con deliberazione C.C. n. 9 del 05/07/2012, ha considerato anche la spesa di personale "a regime" riferibile al segretario comunale e ne ha già previsto i relativi stanziamenti a carico degli esercizi 2013 e 2014 negli importi storicamente sostenuti. Per tal motivo, pur non avendo sostenuto concretamente (per cause, si ribadisce, indipendenti dalla volontà

dell'Amministrazione) a carico dell'esercizio 2012 la spesa "intera" riferibile al segretario comunale, ma avendo comunque concluso entro l'esercizio 2012 la procedura di nomina e presa effettiva di servizio del nuovo segretario comunale titolare (in convenzione con altro Comune, con ripartizione della spesa per il 50% a carico del Comune di Agna), si ritiene che la spesa "a regime" ad esso riferibile debba essere computata all'interno della spesa di personale riferita all'esercizio 2012 e quindi essere computata utilmente ai fini del raffronto con le spese di personale 2013.

In conclusione il Sindaco esplicita che "Tale interpretazione appare suffragata dalla recente pronuncia di codesta illustrissima Corte n. 45 del 05/02/2013, che a sua volta richiama le precedenti deliberazioni n. 253/2012/PAR della Sez. reg. controllo Campania e n. 2/2012/PAR della Sez. reg. controllo Basilicata, ove si chiarisce 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'art. 1, comma 557, della Legge 27/12/2006 n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione di 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, .. ". Nel caso di prospettazione odierna, a

parere dello scrivente, risulta ravvisabile la medesima ratio, ove si consideri che la nomina del nuovo segretario titolare, seppur non concretizzando una "nuova assunzione" di personale in senso stretto, rappresenta comunque l'ingresso di una nuova unità lavorativa nell'organigramma dell'ente (la cui presenza, tra l'altro, è obbligatoria per legge), e pertanto rientra nella programmazione di spesa del personale prevista dall'ente ed oltretutto condotta a termine, come già detto, entro l'esercizio 2012".

DIRITTO

1. Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Agna, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti

amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato,

questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Venendo al merito, la questione interpretativa posta all'attenzione della Sezione è finalizzata a evitare che la riduzione della spesa complessiva del personale 2012, dovuta alla spesa del Segretario comunale, determini, nel confronto con quella complessiva da sostenere nel 2013 (incrementata per effetto di tale causa), lo sfioramento del vincolo imposto dall'articolo 1, comma 557, della legge 267/2006 :alla mancanza di un impegno di spesa vero e proprio nel finale dell'esercizio 2012 sopperirebbe, sulla base della prospettazione offerta dal Comune, una prenotazione di impegno volta a sostenere l'intero onere della spesa annuale del segretario comunale.

Il quesito presuppone una previa verifica circa il fatto se la spesa relativa alla figura del Segretario comunale sia annoverabile a tutti gli effetti tra la spesa del personale. Sotto quest'ultimo profilo, la Sezione si era già in precedenza pronunciata (deliberazioni n. 75/2010/PAR e n. 154/2011/PAR), affermando che essa deve essere computata nella spesa del personale, come del resto depone la giurisprudenza di questa Corte (deliberazione

Sez. Toscana. n. 20/P/2007).

Il Collegio non ignora peraltro le conseguenze del passaggio degli enti locali con più di mille abitanti dalla disciplina vincolistica cui sono soggetti gli enti minori a quella degli enti soggetti al patto di stabilità (conseguente alle disposizioni di cui all'art. 16, comma 31, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 gennaio 2011, n. 148), su cui questa Sezione si è già espressa con deliberazione n. 98/2012/PAR. In quella sede si era sostenuto, proprio in relazione alla individuazione della disciplina applicabile ad un ente locale nel passaggio dal regime di cui al comma 562 a quello del comma 557 che *"...il Comune di Arsiè, con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, sia tenuto al rispetto di tutte le disposizioni in materia di patto di stabilità interno vigenti al momento dell'assunzione della nuova unità di personale, ai sensi del comma 31, dell'art. 16 del citato D.L. n. 138/2011..."*.

Le coordinate interpretative da cui muove la Sezione sono fondate sulla considerazione dei più incisivi vincoli di spesa ed assunzionali per gli enti minori e per quelli soggetti a patto di stabilità che trova le sue fonti nell'attuale formulazione dell'articolo 76, comma 7, del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133 e nell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), ricostruita nella deliberazione delle Sezioni delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR; ma anche sulla oramai condivisa considerazione 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'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 ..." (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, delibera n. 2 del 23 febbraio 2012, Sezione regionale di controllo della Campania, deliberazione n. 253/2012/PAR).

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.

in relazione alla corretta contabilizzazione delle spese di personale programmate per l'anno 2012, il Collegio, pur non ignorando 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, è ben consapevole che un'interpretazione rigorosa della normativa citata determinerebbe il rischio di compromettere la possibilità di realizzare le facoltà assunzionali che – nei termini e limiti innanzi precisati - è riconosciuto e garantito *ex lege* (questa Sezione deliberazione n. 403/2012/PAR).

Osserva peraltro il Collegio, che il citato principio di diritto volto alla prenotazione dell'impegno relativo risulta pienamente in linea con la *ratio* della normativa di riferimento, anche nell'ipotesi della spesa del Segretario comunale. Il sopra esposto principio viene ad essere corroborato nella fattispecie sottoposta all'esame della Collegio dal fatto che il segretario comunale ha con l'ente locale un rapporto di servizio ma non un rapporto di lavoro dipendente, che intercorre invece con lo Stato attraverso il Ministero dell'Interno (mentre in precedenza tale rapporto di lavoro intercorreva con l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali, ente pubblico istituito dall'art. 17, comma 76, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e soppresso dall'art.7, comma 31 ter, della legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che ha trasferito la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali al Ministero dell'Interno).

Rileva quindi la circostanza che la spesa in questione, oltre a

derivare da fatti contingenti, scaturisce, come detto, da molteplici fattori assai spesso indipendenti dalla volontà dell'Ente .

Di talché, come rilevato già in precedenza da questa Sezione, *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) (deliberazione n. 154/2011/PAR).*

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.

Ciò non toglie comunque 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.” (delibera Sez. Lombardia n. 1047 del 13.11.2010).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Agna (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 16 aprile 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Claudio IAFOLLA

Depositato in Segreteria il 16/04/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)