



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente
Dott. Vincenzo BUSA	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 23 novembre 2016

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17

dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota prot. n.59256/2016, con la quale il Sindaco del Comune di Foligno, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta di parere sopra indicata;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota sopra indicata il Sindaco del Comune di Foligno, dopo avere premesso che:

- l'art. 24 del T.U. 20.03.1967 n. 223 prevede che *"a ciascun componente ed al segretario della commissione elettorale circondariale può essere corrisposto, oltre al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, un gettone di presenza pari a lire 60.000, al lordo delle ritenute di legge, in luogo di quello previsto dalle disposizioni in vigore per i componenti delle commissioni costituite presso le Amministrazioni dello Stato."*;

- l'art. 230 della L. 24.12.2007 n. 244 ha successivamente sancito che *"l'incarico di componente delle commissioni elettorali comunali e delle commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali è gratuito, ad eccezione delle spese di viaggio effettivamente sostenute"*;

- a seguito della revisione delle competenze territoriali delle Commissioni circondariali di Perugia e Spoleto al Comune di Foligno è stata assegnata la I[^] Sottocommissione elettorale circondariale di Spoleto avente competenza sui Comuni di Foligno, Cannara, Sellano, Nocera Umbra, Spello e Valtopina;

- il Segretario della S.C.E.C. di cui fa parte il Comune di Foligno è un dipendente comunale, al quale è stato conferito tale incarico con decreto del Sindaco;

chiede di conoscere l'orientamento di questa Sezione rispetto alle seguenti problematiche:

1. Se sia legittimo, dato il quadro normativo attuale, corrispondere il gettone di presenza al Segretario della S.C.E.C. con spesa a carico dei fondi della Commissione;

2. Se tale corresponsione spetti anche qualora il Segretario delegato (non appartenente al comparto dirigenziale e non incaricato di posizione organizzativa) sia incaricato, presso il Comune assegnatario della S.C.E.C., delle funzioni di responsabile dell'Ufficio Elettorale e di Segretario della Commissione Elettorale Comunale;

3. Se le riunioni della S.C.E.C. debbano svolgersi durante od al di fuori del normale orario di lavoro, ed in che rapporto, nel caso si svolgano in regime di plus-orario, debba porsi l'eventuale compenso per lavoro straordinario (o l'eventuale recupero) con il gettone di presenza, qualora spettante.

Considerato in

D I R I T T O

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se il quesito proposto investa questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie (con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e successive sopra richiamate) e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione

finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (cd. esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle Autonomie e dalle SS.RR. nelle deliberazioni sopra richiamate e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);

b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, attenendo i quesiti proposti a questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto attinenti a norme di contenimento della spesa pubblica, chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta.

Nel merito

Con il primo quesito il Comune di Foligno chiede se sia legittimo corrispondere il gettone di presenza al Segretario della S.C.E.C., con spesa a carico dei fondi della Commissione, alla stregua del vigente quadro normativo.

La risposta al quesito richiede un breve inquadramento delle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali e del loro rapporto con le competenze dei Comuni.

Dall'esame della normativa che le riguarda (artt. 21 e ss. del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali) e artt. 30 e ss. del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) si rileva che le suddette Commissioni e le Sottocommissioni sono organi collegiali, presieduti rispettivamente dal prefetto (o da un suo delegato) e da un dipendente del Ministero dell'interno con qualifica non inferiore a consigliere di prefettura, mentre tra i componenti non è contemplato il dipendente designato a svolgere compiti segretariali.

Si tratta di organi dello Stato dotati di una propria soggettività giuridica (cfr. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 29 gennaio 1966, n. 38), non incardinati in una struttura ministeriale né in quella comunale, che si avvalgono del supporto "segretariale" del Comune nel quale hanno sede. In particolare, l'art. 27, comma 2, del d.P.R. 223/1967 dispone che le funzioni di redazione dei processi verbali di tutte le operazioni della Commissione elettorale circondariale *"sono svolte dal segretario o da funzionari di ruolo del comune designati dal sindaco; in seno alle Sottocommissioni le medesime funzioni sono svolte dal segretario del comune che ne è sede o da altri impiegati designati dal sindaco"*. Inoltre, l'art. 62 del citato d.P.R. dispone che *"Le spese per il funzionamento delle Commissioni elettorali mandamentali e delle eventuali Sottocommissioni gravano sul bilancio dei Comuni compresi nella circoscrizione del mandamento giudiziario e sono ripartite tra i Comuni medesimi in base alla rispettiva popolazione elettorale..."*.

Alla luce del suesposto quadro normativo si evince che il segretario non è assimilabile ai componenti delle Commissioni e delle Sottocommissioni e che l'equiparazione ad essi è stata operata dalla norma soltanto al fine di estendere "anche" al segretario la corresponsione di un gettone di presenza. Recita infatti l'art. 24 del citato D.P.R. 223/67, come modificato dall'art. 10 della legge 120/99, che *"a ciascun componente ed al segretario della commissione elettorale circondariale può essere corrisposto, oltre al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, un gettone di presenza pari a lire 60.000,00, al lordo delle ritenute di legge, in luogo di quello previsto dalle disposizioni in vigore per i componenti delle commissioni costituite presso le Amministrazioni dello Stato. L'importo del gettone di presenza è rivalutato, a partire dal mese di aprile dell'anno 2000, con le procedure ed i termini previsti dalla legge 4 aprile 1985, n. 117"*.

Successivamente, l'art. 2, comma 30, della legge 244/2007, nel disporre che *"l'incarico di componente delle commissioni elettorali comunali e delle commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali è gratuito ad eccezione delle spese di viaggio effettivamente sostenute"*, ha sancito la gratuità dell'incarico dei "componenti" ma nulla ha disposto circa il compenso spettante al segretario.

L'orientamento maturato in seno alle Sezioni di controllo di questa Corte che si sono occupate della problematica (Sez. Toscana, del. n. 144/09/PAR; Sez. Lombardia, del. n. 307/2010/PAR; Sez. Piemonte, del. n. 4/2010/SRCPIE/PAR) è nel senso che, nel silenzio della legge 244/2007, l'Ente (*rectius* gli enti che appartengono alla circoscrizione elettorale in cui insiste la Commissione o la Sottocommissione) ha (hanno) la facoltà di corrispondere un gettone di presenza al segretario della Commissione o Sottocommissione elettorale in quanto non espressamente vietato dalla normativa vigente.

In una più recente pronuncia altra Sezione di controllo (Sez. Friuli Venezia Giulia, del. n. 27 del 21/02/2012) ha tuttavia affermato che *"le disposizioni di cui all'art. 24 del d.P.R. 223/1967 vanno interpretate, in chiave logico-sistematica, anche alla luce dei numerosi e reiterati interventi legislativi che, dopo l'entrata in vigore della legge 244/2007, sono volti a limitare le spese delle amministrazioni pubbliche, in particolare quelle inerenti il funzionamento degli organi di governo e degli apparati politici, nonché quelle degli organi amministrativi e di controllo. Peraltro, in relazione alle medesime Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali, le norme successivamente intervenute a garantirne la funzionalità non hanno comportato "maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (cfr. art. 4, Decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, come modificato dalla Legge 25 marzo 2009, n. 26; art. 1, comma 1, del Decreto-legge 11 aprile 2011, n. 37 convertito dalla L. 1 giugno 2011, n. 78).*

A sostegno di tale orientamento, la citata Sezione adduce che la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego ha reso sempre più stringenti i limiti alla corresponsione di compensi "aggiuntivi" rispetto al trattamento economico stabilito dal contratto, e che le norme che dettano principi generali in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche possono trovare applicazione anche nei confronti dei soggetti che sono designati dal sindaco per svolgere le funzioni di segretario di Commissione e Sottocommissione elettorale circondariale. Ciò in quanto si tratta di disposizioni (art. 2, comma 3 e art. 45, comma 3 del d.lgs. 165/2001, e, ancor prima, art. 19, comma 4 del d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191) che

introducono nell'ordinamento giuridico il cd. *regime di onnicomprensività del trattamento economico* per tutti i dipendenti pubblici (ivi compresi quelli che non rivestono la qualifica dirigenziale), che *"impedisce di attribuire compensi aggiuntivi qualora gli stessi rientrino nelle funzioni attribuite e nelle connesse responsabilità, per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici"* (v., in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. V, 2.8.2010, n. 5099; Cons. St., Sez. V, 12.2.2008, n. 493).

Il principio di onnicomprensività della retribuzione troverebbe ulteriore conferma, seguendo detta tesi, nel disposto dell'art. 53 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 (che recita: *"le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative"*), il quale sancisce il divieto di erogare compensi ai dipendenti pubblici in tutti i casi in cui l'attività svolta dall'impiegato sia riconducibile alla qualifica o a funzioni e obblighi connessi alla sua posizione organizzativa e/o all'ufficio ricoperto o comunque corrispondenti a mansioni rientranti nei normali compiti di servizio.

Ne discende che il trattamento economico remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dipendenti pubblici dal contratto di lavoro, ivi compreso qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio, con facoltà del dipendente di non accettare incarichi che non rientrano in alcun modo nelle funzioni loro assegnate.

In effetti, il principio di onnicomprensività del "trattamento economico" in ambito pubblico è stato costruito, in dottrina e in giurisprudenza, analizzando la struttura della retribuzione a carattere "vincolato" del dirigente pubblico, atteso che, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, ai dirigenti possono essere erogati direttamente, a titolo di "retribuzione di risultato", solo i compensi previsti da specifiche disposizioni di legge, come espressamente recepite nelle vigenti disposizioni della contrattazione collettiva nazionale e secondo le modalità da queste stabilite, riconoscendo ad ogni singola Amministrazione la facoltà di determinare l'incidenza delle predette "erogazioni aggiuntive" sull'ammontare della retribuzione di risultato sulla base criteri generali oggetto di previa concertazione sindacale.

La Sezione condivide la tesi secondo la quale l'anzidetto principio di onnicomprensività deve raccordarsi con l'altro principio enunciato nell'articolo 36 della Costituzione, nel senso che la retribuzione del dipendente pubblico (e non soltanto del dirigente) può variare in funzione delle responsabilità, del bilanciamento tra prestazione richiesta e risultato atteso (il sinallagma), tra una negoziazione generale (collettiva) e una posizione individuale, in aderenza al singolo profilo ricoperto.

D'altra parte, va pure tenuto conto, come già evidenziato dalla Sezione di controllo per il Friuli nella deliberazione sopra citata, che sul regime di onnicomprensività della retribuzione si è innestato il recente blocco della dinamica retributiva nel pubblico impiego, reso necessario dalle sempre più pressanti e urgenti esigenze di contenimento della spesa pubblica. In particolare, meritano di essere segnalati:

1. il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, ha introdotto nell'ordinamento l'obbligo di riduzione della spesa per il personale del settore pubblico nell'ambito delle misure di contenimento delle dinamiche occupazionali.

2. il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che all'art. 76 comma 7 aveva stabilito il divieto assoluto di assunzioni in caso di superamento del limite massimo di incidenza percentuale, nonché i limiti alla spesa per le nuove assunzioni;

- il decreto legge n. 90/2014, il cui art. 3, co. 5-quater ha consentito il turn over in misura piena dall'anno 2015 soltanto in favore degli enti la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 25%.

Ai fini della risposta al primo quesito proposto appare utile richiamare un parere reso dall'Aran, la quale ha ritenuto che sia necessario verificare se le prestazioni correlate allo svolgimento delle funzioni richieste al dipendente interessato rientrino o meno nelle ordinarie competenze del dipendente medesimo. Qualora esse rientrino nei normali obblighi di lavoro (sono cioè svolte "ratione officii") e vengano svolte durante l'orario di lavoro, sono retribuite unicamente con il trattamento economico fondamentale e accessorio previsto dal CCNL di riferimento. Se, invece, dette prestazioni si collocano al di fuori delle competenze ordinarie, e quindi non sono svolte "ratione officii", esse possono essere svolte solo su incarico (o preventiva autorizzazione) dell'ente, ai sensi dell'art.53 del D.Lgs.165/2001, devono essere svolte al di fuori e non a carico dell'orario di lavoro e solo in tal caso possono essere percepiti eventuali compensi o gettoni ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale e accessorio previsto dai contratti collettivi.

Alla luce di quanto sopra osservato, ritiene il Collegio che l'ente locale dovrà evitare di corrispondere al dipendente pubblico chiamato a svolgere le attività di segretario della Sottocommissione elettorale un "compenso aggiuntivo" laddove tali compiti siano riconducibili a "funzioni e poteri connessi alla sua qualifica e all'ufficio ricoperto" o corrispondano "a mansioni cui egli non possa sottrarsi perché rientranti nei normali compiti di servizio" (cfr. Cons. Stato, V, 2 ottobre

2002, n. 5163), nonché qualora le medesime attività siano svolte durante l'orario di lavoro e siano comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 33/2011, Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 13/2010, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 13/2010, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 144/2009).

Con il secondo quesito si chiede alla Sezione se tale corresponsione spetti anche qualora il Segretario delegato (non appartenente al comparto dirigenziale e non incaricato di posizione organizzativa) sia incaricato, presso il Comune assegnatario della S.C.E.C., delle funzioni di responsabile dell'Ufficio Elettorale e di Segretario della Commissione Elettorale Comunale.

L'art. 27, comma 3 del T.U. 223/1967 dispone che le funzioni di segretario delle sottocommissioni istituite presso comuni diversi dal comune capoluogo del circondario sono svolte dal segretario del comune che ne è sede o da impiegati dello stesso, designati dal sindaco.

Ritiene il Collegio che le funzioni di responsabile dell'Ufficio Elettorale e di Segretario della Commissione Elettorale Comunale siano ontologicamente distinte dalle funzioni di segretario della Sottocommissione circondariale, trattandosi quest'ultimo di un organo distinto dal Comune e dalla Commissione elettorale comunale e richiedendosi, per lo svolgimento delle funzioni di segretario di detta Sottocommissione, una specifica designazione del Sindaco.

Tuttavia, poiché il medesimo dipendente svolge anche le funzioni di responsabile dell'Ufficio Elettorale e di Segretario della Commissione Elettorale Comunale e poiché le funzioni di segretario della Sottocommissione circondariale sono sicuramente riconducibili ai compiti d'istituto dell'amministrazione d'appartenenza (ex art. 27, comma 3, del cit. d.P.R. 223/1967), nessun compenso aggiuntivo dovrebbe spettare al dipendente per lo svolgimento di dette funzioni "aggiuntive" durante il suo orario di lavoro.

Ciò non può assolutamente significare che la Sottocommissione elettorale circondariale sia tenuta a riunirsi esclusivamente durante l'orario di lavoro del segretario, cosa peraltro non prevedibile né praticabile atteso che detto organo, ai sensi dell'art. 32-bis del citato d.P.R. 223/1967, è obbligato a provvedere in tempo utile in ordine alle richieste di ammissione al voto presentate dai soggetti interessati durante l'intera durata di apertura dei seggi elettorali per consentire l'esercizio del diritto di voto.

Viceversa, per le attività di segretario di detta Sottocommissione svolte dal predetto impiegato al di fuori dell'orario di lavoro l'ente locale è tenuto a corrispondere al medesimo o il gettone di presenza previsto dall'art. 24 del citato T.U., oltre al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, oppure il compenso per le ore di lavoro straordinario effettivamente svolto, trattandosi di attività da svolgersi obbligatoriamente nei termini sopra indicati.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per l'Umbria

rilascia nelle suesposte considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Foligno

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Foligno per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 23 novembre 2016.

Il Relatore

f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente

f.to Dott. Fulvio Maria Longavita

Depositato in Segreteria il 24 novembre 2016

f.to Il Direttore della Segreteria