

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia - Deliberazione 21 febbraio 2012, n. 27.

Spese di funzionamento delle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali.

Omissis.

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di ... ha rivolto alla Sezione una richiesta di motivato avviso ex art. 33, comma 4, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 volta a conoscere quale interpretazione debba essere data all'articolo 2, comma 30, della Legge 24 dicembre n. 244 che prevede, tra l'altro, la gratuità dell'incarico di componente delle Commissioni e delle Sottocommissioni Elettorali Circondariali.

In particolare, il Sindaco ritiene che la sopra citata norma non sia applicabile ai segretari delle predette Commissioni e Sottocommissioni che continuerebbero a poter beneficiare del gettone di presenza di cui all'art. 24 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223.

Omissis.

Nel Merito

In via preliminare, ritenendo opportuno richiamare le norme rilevanti ai fini dell'emanando motivato avviso, si riportano integralmente le disposizioni sulla cui interpretazione ci si interroga (art. 2, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 244): *"Le funzioni della Commissione elettorale comunale previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali, sono attribuite al responsabile dell'ufficio elettorale comunale, salvo quanto disposto dagli articoli 12, 13 e 14 del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967, e successive modificazioni. 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. In tutte le leggi o decreti aventi ad oggetto la materia elettorale, ad eccezione degli articoli 3, 4, 5 e 6 della legge 8 marzo 1989, n. 95, e successive modificazioni, ogni riferimento alla Commissione elettorale comunale deve intendersi effettuato al responsabile dell'ufficio elettorale comunale"*.

Dal tenore della norma si può evincere che l'intervento del legislatore è finalizzato al contenimento della spesa pubblica, anche mediante la semplificazione del procedimento in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali: da un lato, vengono infatti "attribuite" al responsabile dell'ufficio elettorale comunale tutte le funzioni fino ad allora intestate alla Commissione elettorale comunale, cui residuano pertanto i compiti relativi alla tenuta e all'aggiornamento dell'Albo degli scrutatori; dall'altro, viene statuita la gratuità dell'incarico di componente delle Commissioni elettorali comunali, nonché di quello di componente delle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali.

Con specifico riferimento all'oggetto del quesito, è opportuno evidenziare che le competenze delle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali continuano ad essere disciplinate dagli artt. 21 e ss. del decreto del Presidente della Repubblica 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 dagli artt. 30 e ss. del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

In particolare, 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, e, tra i componenti non è contemplato il dipendente designato a svolgere compiti segretariali (cfr. artt. 21 e 22 del cit. d.P.R. 223/1967).

Trattandosi di organi dello Stato dotati di una propria soggettività giuridica (cfr. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 29 gennaio 1966, n. 38), le Commissioni e le Sottocommissioni elettorali circondariali non sono incardinate in un'amministrazione ministeriale né nell'organizzazione comunale, dovendosi peraltro avvalere del supporto "segretariale" del Comune dove hanno sede. In particolare, 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"* (art. 27, comma 2, del d.P.R. 223/1967). Infine, rileva l'art. 62 del d.P.R. 223/1967 nella parte in cui 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. Il riparto è*

reso esecutivo dal prefetto".

Da quanto sopra esposto, si può evincere che il segretario non è da considerarsi un componente delle Commissioni e delle Sottocommissioni e che l'equiparazione ai veri e propri componenti è stata effettuata esclusivamente nell'ambito della norma che consentiva la corresponsione di un gettone di presenza "anche" al segretario (art. 24, d.P.R. 223/1967¹). Proprio su tale disposizione ha inciso l'art. 2, comma 30, della legge 244/2007 in commento che, nel disporre la gratuità dell'incarico di "componente", nulla prevede "expressis verbis" circa il compenso spettante ai segretari.

La facoltà di corrispondere un gettone di presenza ai segretari non è quindi espressamente vietata dalla normativa in vigore; tuttavia, ad avviso del Collegio, 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).

Nel contempo, la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego rende sempre più stringenti i limiti alla corresponsione di compensi "aggiuntivi" rispetto al trattamento economico stabilito dal contratto.

Per quanto qui interessa, rilevano le norme che, contenendo principi generali in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ben 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. Con specifico riferimento al personale che riveste la qualifica dirigenziale, l'art. 24, al terzo comma del cit. d.lgs. 165/2001, prevede che *"Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 (dal contratto collettivo e dal contratto individuale) remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza"*.

Dalle predette disposizioni si evince il cd. regime di onnicomprensività del trattamento economico per i dirigenti pubblici (cui si ispira la struttura della retribuzione disciplinata a livello contrattuale) "idoneo ad evitare di retribuire con somme aggiuntive tutti quegli incarichi che il dirigente sarebbe tenuto a svolgere sia per connessione (diretta o indiretta) con i doveri d'ufficio, sia in conseguenza del possesso dello specifico "status" di dirigente" (Consiglio di Stato, Commissione Speciale Pubblico Impiego, Parere n° 173/2004).

Inoltre, discendendo dal combinato disposto dell'art. 2, comma 3² e dell'art. 45, comma 3³, del medesimo d.lgs. 165/2001, e, ancor prima, dall'art. 19, comma 4⁴, del d.P.R. 1 giugno 1979 n. 191, l'onnicomprendività del trattamento economico vale per tutti i dipendenti pubblici (ivi compresi quelli che non rivestono la qualifica dirigenziale) e *"impedisce di attribuire compensi aggiuntivi qualora gli stessi rientrino nelle funzioni attribuite e nelle*

¹ 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.

² "I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. (. . .); i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, 4 o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva".

³ "I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute".

⁴ "Al personale dipendente degli enti locali di cui all'art. 1 compete esclusivamente la retribuzione annua lorda derivante dal trattamento economico di livello e dalla progressione economica orizzontale, inglobante qualsiasi retribuzione per prestazioni a carattere sia continuativo che occasionale ad eccezione del compenso per lavoro straordinario, della indennità di missione e trasferimento, della indennità per la funzione di coordinamento di cui all'art. 24, del compenso per servizio ordinario notturno e festivo nonché delle indennità per maneggio valori, per radiazioni ionizzanti e per profilassi antitubercolare da determinare con le modalità di cui al regolamento di attuazione della legge n. 734/1973, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 146/1975, e successive modificazioni, nonché con le modalità previste dalla legge n. 310/1953".

connesse responsabilità, per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici” (Consiglio di Stato, Sez. V, 2.8.2010, n. 5099; Cons. St., Sez. V, 12.2.2008, n. 493).

“A fortiori”, si evidenzia che dall’art. 53 del decreto legislativo 165/2001, comma 2 (“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”) si può dedurre 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.

Sul sopra richiamato regime di onnicomprensività della retribuzione si è innestato, più di recente, il blocco della dinamica retributiva nel pubblico impiego necessitato dalle sempre più pressanti e urgenti esigenze di contenimento della spesa pubblica (cfr. in particolare il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010).

Può dunque concludersi che, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, spetta all’amministrazione comunale, pur nell’ambito della propria discrezionalità, individuare le soluzioni organizzativo-gestionali più idonee a contenere, nel loro complesso, le spese di funzionamento delle richiamate Commissioni e Sottocommissioni, evitando di adottare scelte che, vanificando l’intento del legislatore, comportino maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In particolare, dovendosi garantire la parità di trattamento nel rapporto di pubblico impiego, l’ente locale avrà cura di evitare di corrispondere al dipendente pubblico chiamato a svolgere le attività segretariali 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). Tra i casi sopra richiamati rientra “de plano” l’ipotesi in cui le funzioni a supporto delle predette Commissioni e Sottocommissioni siano riconducibili ai compiti d’istituto dell’amministrazione d’appartenenza (cfr. cit. art. 27, comma 3, del cit. d.P.R. 223/1967).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

Omissis.