

Deliberazione n. 12/2012

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere (relatore)
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario

nell'adunanza del 30 gennaio 2012 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera in data 25 gennaio 2012, con la quale il Prefetto di Genova ha rappresentato talune problematiche concernenti la compatibilità dell'assunzione di segretari comunali non ancora impiegati con il rispetto di obiettivi di finanza pubblica previsti dalle norme di contenimento della spesa di personale;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 4 del 25 gennaio 2012 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nell'adunanza del 30 gennaio 2012, il magistrato relatore Cons. Luisa D'Evoli;

PREMESSO:

Con nota del 25 gennaio 2012, prot. n. 126/2012/AREA2, assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria in pari data con il n. 0000189-25/01/2012-SC_LIG-T85-A, il Prefetto di Genova ha chiesto alla Sezione di far conoscere se nell'ipotesi di nomina del segretario titolare anche in forma convenzionata

sia possibile per i Comuni derogare ai limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006.

L'Amministrazione – nel prospettare la questione – richiama l'art. 7, comma 31-*quater*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha previsto la soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e la successione alla stessa, a titolo universale, del Ministero dell'interno, con trasferimento a quest'ultimo delle risorse strumentali e di personale ivi in servizio, compreso il fondo di cassa, nonché il D.M. 31 luglio 2010, che ha previsto che i Prefetti dei capoluoghi di Regione succedano, a livello territoriale, ai soppressi consigli di amministrazione delle sezioni regionali dell'Agenzia, con conseguente attribuzione agli stessi della gestione dell'Albo dei segretari delle Province e dei Comuni insistenti nel proprio territorio regionale.

Il Prefetto di Genova, quale organo investito di gestire l'Albo nella Regione Liguria, riferisce al riguardo che, in occasione dell'assegnazione alla Regione Liguria di 19 segretari comunali attinti dalla graduatoria del III corso-concorso approvata dal Presidente dell'Unità di missione con decreto del 12 luglio 2011 e a fronte della obiettiva necessità di assicurare la copertura di 27 sedi vacanti di IV classe mediante l'assunzione dei segretari non ancora impiegati (10 unità), gli amministratori degli enti interessati hanno rappresentato perplessità in ordine alla compatibilità dei predetti provvedimenti di assunzione sotto il profilo economico-finanziario, stante il concreto rischio che, in sede di bilancio, le conseguenti previsioni di spesa non possano risultare coerenti con obiettivi di finanza pubblica previsti da norme di contenimento della spesa di personale (art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006).

Ritiene, al riguardo, il Prefetto che, costituendo la figura del segretario comunale strumento di garanzia giuridica dell'ente locale nonché costante punto di riferimento per gli amministratori e per i cittadini, non rappresentino strumenti idonei alle predette finalità gli istituti della supplenza e della reggenza a scavalco, cui comunque hanno fatto sinora ricorso i comuni, giacché sia la supplenza sia la reggenza a scavalco, specie se protratte per lungo tempo, possono costituire un serio pregiudizio per la regolarità degli atti amministrativi dell'ente.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La questione sottoposta dal Prefetto di Genova concerne profili di coerenza delle previsioni di spesa nel bilancio degli enti locali conseguenti all'assunzione di segretari comunali non ancora impiegati con i limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006.

2. In via preliminare, occorre osservare che la questione rappresentata, pur non potendo costituire oggetto di valutazione da parte della Sezione nell'ambito delle funzione consultiva attribuita dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, non essendo il Prefetto annoverato tra i soggetti che la norma legittima a formulare richieste di parere alle Sezioni regionali, può tuttavia costituire oggetto di deliberazione da parte della Sezione ai fini della prospettazione di una questione di massima rimessa alla valutazione del Presidente della Corte dei conti per un deferimento della stessa dinanzi alle Sezioni riunite di questa Corte ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009.

Le problematiche rappresentate nella nota prefettizia concernono infatti questioni attinenti a materie di coordinamento della finanza pubblica, che costituiscono oggetto peraltro dei controlli finanziario-contabili rimessi alla competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi

dell'art. 1, comma 166, della legge n. 266 del 2005. Di qui la necessità, ad avviso della Sezione, che dell'esame della questione vengano investite le Sezioni riunite in sede nomofilattica, ponendo l'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 precisi limiti per gli enti locali alla spesa di personale (non superamento del livello della spesa di personale impegnata nel 2004) in vista del raggiungimento di precisi obiettivi di finanza pubblica, che non possono non essere oggetto di applicazione uniforme nell'intero comparto della finanza locale.

3.1. Nel merito, occorre richiamare il quadro ordinamentale di riferimento per la delineazione dello *status* dei segretari comunali a seguito della riconduzione degli stessi sotto la gestione del Ministero dell'interno in conseguenza della soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali ai sensi dell'art. 7, comma 31-*quater*, del d.l. n. 78 del 2010.

Si tratta di un profilo accennato anche dalle Sezioni riunite della Corte nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010*, ove si afferma che *"al di là dei profili di risparmio, restano da approfondire possibili implicazioni in ordine al nuovo status dei segretari, tornati sotto la gestione del Ministero dell'interno, nel quadro di una figura caratterizzata da una pluralità di funzioni"* (v. p. 297 della Relazione).

Il profilo è essenziale ai fini della questione prospettata, giacché l'interpretazione di spesa rilevante per l'applicazione dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 sinora seguita dalle Sezioni regionali, avallata anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte nella predisposizione delle linee-guida per la compilazione dei questionari richiesti agli organi di revisione degli enti locali ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge n. 266 del 2005, poggia sulla riconduzione della spesa riferita al segretario comunale alla spesa complessivamente sostenuta

dall'ente locale per i propri dipendenti.

3.2. Per una delimitazione dello *status* del segretario comunale occorre, pertanto, richiamare innanzitutto le norme principali del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

L'art. 97 del TUEL prevede l'obbligatorietà, per ogni comune ed ogni provincia, di avere un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, iscritto all'apposito albo previsto dal successivo art. 98 dello stesso decreto.

Fermo restando che il richiamo dell'Agenzia deve ora intendersi riferito al Ministero, ciò che rileva è la specificità della figura dei segretari comunali ed il particolare *status* giuridico, in forza del quale i segretari sono titolari di un rapporto di lavoro con il Ministero dell'interno - ex AGES e di un rapporto di dipendenza funzionale con l'ente comunale e provinciale.

Il rapporto di lavoro con il Ministero dell'interno - ex AGES si instaura con la prima nomina e con la conseguente presa di servizio presso un ente locale quale segretario titolare, con l'effetto che sinché non interviene la prima nomina non viene erogata alcuna retribuzione, mentre, all'atto dell'effettiva assunzione, gli oneri vengono posti a carico dell'ente territoriale con il quale viene ad instaurarsi il rapporto di servizio.

Sotto questo profilo, e cioè sotto il profilo dell'imputazione degli oneri finanziari conseguenti all'assunzione presso l'ente locale del segretario comunale, il passaggio della gestione dell'Albo dall'Agenzia al Ministero non innova il quadro ordinamentale.

Le competenze e le attribuzioni del segretario restano quelle cristallizzate nel TUEL che ha recepito la disciplina introdotta dalla legge n. 127 del 1997. Esse si riassumono sostanzialmente in quattro funzioni fondamentali: (a) assistenza tecnico-giuridica e collaborazione con gli organi dell'Ente; (b) sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e

coordinamento della loro attività (salvo il caso che sia stato nominato un Direttore generale); (c) partecipazione alle sedute del Consiglio e della Giunta con funzioni consultive, referenti e verbalizzanti; (d) rogazione dei contratti nei quali l'Ente è parte.

Una lettura storica, tra l'altro, delle disposizioni riguardanti lo *status* e le funzioni del segretario pone in evidenza come tutte le norme succedutesi nel tempo, compreso in ultimo il TUEL, considerano il segretario un organo necessario dell'ente locale, la cui figura rimane obbligatoriamente inserita nell'organizzazione dell'ente stesso e nel nucleo fondamentale che caratterizza la struttura basilare dell'ente.

E' ciò che risulta appunto dall'art. 97 del TUEL ed è ciò che risultava dalla legge n. 142 del 1990 e ancor prima dai testi unici del 1934 e del 1915.

Invero, la medesima lettura storica evidenzia che nulla nel tempo è mutato anche sotto il profilo dell'imputazione degli oneri finanziari conseguenti all'assunzione dei segretari comunali, gravando gli stessi sempre sui bilanci degli enti locali.

Se è vero, infine, che tra le novità introdotte dalla legge n. 127 del 1997, poi trasfusa nel TUEL, vi era l'eliminazione del parere di legittimità del segretario sulle proposte di deliberazioni del Consiglio e della Giunta mediante l'esplicita soppressione della disposizione contenuta nel comma 1 dell'art. 53 della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, è vero anche che la successiva interpretazione giurisprudenziale ha evidenziato che pure dopo la riforma dello *status* del segretario comunale e dopo l'eliminazione del parere preventivo di legittimità di quest'ultimo, il segretario comunale *"mantiene la specifica funzione ausiliaria di garante della legalità e correttezza amministrativa dell'azione dell'ente locale"* (Corte dei Conti, Sez. giurisd. Lombardia, n. 473 del 2009), giacché *"si tratta, invero, di una figura professionale alla quale è per legge demandato un ruolo di garanzia,*

affinché l'attività dell'ente possa dispiegarsi nell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità, a nulla rilevando - ma semmai rafforzando in senso spiccatamente istituzionale - la dipendenza di carattere fiduciario con il Sindaco" (C. Conti, Sez. giurisd. Lombardia, n. 324 del 2009).

4. Ritiene, pertanto, la Sezione, sulla base del quadro ordinamentale di riferimento che delinea la specificità della figura dei segretari comunali ed il particolare *status* giuridico, che risulta innovato ora dalla soppressione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e la successione alla stessa, a titolo universale, del Ministero dell'interno – si da non potere dedurre un'automatica assimilazione dei segretari comunali, anche sotto il profilo della spesa che grava sul bilancio degli enti locali, a quella degli altri dipendenti locali –, di sottoporre alla valutazione del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, l'opportunità di rimettere alle Sezioni riunite della Corte la seguente questione di massima: *"Se, sulla base del quadro normativo vigente – anche a seguito dell'art. 7, comma 31-quater, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha previsto la soppressione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e la successione alla stessa, a titolo universale, del Ministero dell'interno, con trasferimento a quest'ultimo delle risorse strumentali e di personale ivi in servizio, compreso il fondo di cassa –, sia possibile per gli enti locali derogare ai limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 nell'ipotesi di nomina del segretario titolare".*

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria ritiene di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, in ordine alla opportunità di

rimettere alle Sezioni riunite della Corte questione di massima derivanti dalle problematiche sollevate dal Prefetto di Genova.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 30 gennaio 2012.

Il Relatore

(Luisa D'Evoli)

Il Presidente

(Ennio Colasanti)

Depositata in Segreteria il 16 marzo 2012

Il Funzionario Preposto

(Dott. Michele Bartolotta)