



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------------|-------------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Giuseppe Zola | Consigliere |
| dott. Gianluca Braghò | Primo Referendario (relatore) |
| dott. Massimo Valero | Primo Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario |
| dott. Donato Centrone | Referendario |
| dott. Francesco Sucameli | Referendario |
| dott. Cristiano Baldi | Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio del 13 marzo 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 1353 di protocollo in data 25 febbraio 2012, con la quale il sindaco del comune di Graffignana (LO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Graffignana (LO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Graffignana (LO), con popolazione di 2.680 abitanti, con nota n. 1353 del 25 febbraio 2012, riferisce che l'amministrazione comunale, eletta nel 2009, ha a suo tempo attribuito le funzioni di direttore generale al segretario comunale titolare della sede in regime di convenzione.

La convenzione di segreteria dopo la naturale scadenza non è stata più rinnovata ed è intenzione dell'amministrazione stipulare un nuovo accordo con altro ente.

Considerato che l'art. 2 comma 186 lettera d) della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 ha soppresso la figura del direttore generale e indicato che il momento applicativo della norma coincida con la scadenza del mandato elettorale di quelle amministrazioni che se ne sono avvalse, il sindaco chiede se sia possibile conferire le funzioni di direttore generale al nuovo segretario comunale sopravveniente.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rilevare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica 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 (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che

la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa risulta oggettivamente ammissibile, in quanto attiene all'interpretazione di norme finanziarie in materia di organizzazione della pubblica amministrazione locale, con conseguente diretta incidenza sulle spese di personale sostenibili.

MERITO

Il quesito proposto è già stato oggetto di parere di questa Sezione (Sez. contr. Lombardia deliberazione n.593/2010/PAR; deliberazione n.594/2010/PAR), il cui orientamento trova conforto anche nelle coeve deliberazioni di altre Sezioni regionali di controllo (Cfr. Sez. contr. Sardegna deliberazione n.67/2010/PAR).

La risposta al quesito può essere declinata sinteticamente alla luce delle argomentazioni che seguono.

La soppressione della figura professionale del direttore generale nei comuni demograficamente inferiori ai 100.000 abitanti comporta altresì, giusta la corretta esegesi del disposto normativo, che tale profilo organizzativo non possa rivivere mediante il conferimento delle medesime funzioni al segretario comunale (così in termini Sez. contr. Lombardia, deliberazione n.593/2010/PAR cit.; Sez. contr. Lombardia deliberazione n.315/2011/PAR; conforme, Sez. contr. Toscana deliberazione n.67/2011/PAR).

La soppressione della figura del direttore generale, tranne che per i comuni con popolazione superiore a centomila abitanti, concerne non solo l'ipotesi del direttore esterno, ma anche quella del segretario comunale cui è impedito di rivestire il doppio incarico ai sensi dell'art. 108, comma 4 del T.U.E.L. L'impossibilità di conferire tali funzioni al segretario comunale pone quale corollario il divieto di corrispondere un compenso aggiuntivo al medesimo funzionario, in un caso del tutto incompatibile con la normativa finanziaria diretta al contenimento della spesa pubblica (cfr. sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 594/2010/PAR).

Specifiche responsabilità gestorie per far fronte alle esigenze operative del comune di piccole dimensioni devono essere affidate ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione, eventualmente riconoscendo loro la posizione organizzativa in applicazione del contratto collettivo di comparto (Enti Locali), ovvero al segretario

comunale nell'ambito delle competenze di coordinamento affidategli dall'art. 97 comma 4 del T.U.E.L.

La materia è attualmente disciplinata dall'art.2, commi 183-186, della legge 23 dicembre 2009, n.191 (finanziaria per il 2010).

Le disposizioni di legge, nella prima stesura testuale, disponevano in relazione alle riduzioni del contributo ordinario spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'art.34, comma 1 lett. a), del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n.504, l'adozione per i comuni di specifiche misure di contenimento della spesa per la macchina amministrativa fra cui la soppressione generalizzata della figura del direttore generale (art.2, comma 186, lett. d della legge citata).

Il D.L. 25 gennaio 2010 n.2, ha proseguito nell'intervento urgente ad opera del legislatore sul contenimento delle spese negli enti locali. Il decreto legge è stato convertito con modifiche sostanziali nella legge 26 marzo 2010 n.42.

In sede di conversione, lo scopo dichiarato della modifica legislativa non è solo funzionale alla previsione di misure correttive di contenimento della spesa in vista della programmata diminuzione del contributo ordinario statale destinato ai comuni per il triennio 2010-2012, ma è quello più razionale del "coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa" (incipit del comma 186 dell'art.2 della finanziaria 2010, come modificato dall'art. 1 *quater* lett. a della legge di conversione).

In sede di conversione del decreto, l'originaria estinzione della figura del direttore generale del comune è stata limitata con la seguente locuzione "tranne che nei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti" (art.1 *quater* lett. d della legge 26 marzo 2010 n.42).

Infine, è stata espressamente prevista la salvezza della fase transitoria (art. 1 comma 2 del D.L. 25 gennaio 2010, n.2, come modificato dalla legge di conversione 26 marzo 2010, n.42), mediante l'esplicita indicazione che le disposizioni di cui all'art.2, comma 186, lettere a) e d) della legge n.191 del 2009, "si applicano in ogni comune interessato dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civici e dei direttori generali in essere all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" (sulla questione della decorrenza, cfr. Sez. contr. Lombardia deliberazione n.477/2011/PRSE, in tema di compensi al direttore generale del comune di Parona; cfr. *incidenter tantum* Sez. giurisdiz. Lombardia sent. n.146/2011).

La legge di conversione ha risolto il profilo del regime transitorio disciplinando la sorte della figura del direttore generale in essere all'entrata in vigore della legge, prevedendo l'esaurimento del ruolo sino alla scadenza del singolo incarico e, non come indicato dall'amministrazione richiedente, alla scadenza del mandato elettorale delle amministrazioni locali inferiori ai centomila abitanti che si sono avvalse della figura del direttore generale, anche conferendola al segretario comunale.

Si rileva, inoltre, che il giudizio di costituzionalità promosso in via d'azione da parte di alcune regioni sull'art. 2 comma 186 della legge 191/2009, non ha riguardato la figura del direttore generale nei comuni inferiori ai centomila abitanti, né il termine di decorrenza della normativa (Corte Cost. sent. n.326/2010; Sez. contr. Toscana deliberazione n.196/2011/PAR).

Sulla questione si annota adesivamente la deliberazione n. 67/2010/PAR della Sezione controllo Sardegna, a tenore della quale, *“i comuni al di sotto di centomila abitanti non possono nominare, neppure convenzionandosi tra essi, un direttore generale e neppure possono conferire l'incarico al segretario del comune; il direttore generale eventualmente nominato cessa dall'incarico alla prima scadenza contrattuale”*.

Venendo al quesito posto dal comune di Graffignana, l'amministrazione richiedente evidenzia che la convenzione di segreteria è venuta a naturale scadenza e non è stata più rinnovata. Ne consegue che osta al rinnovo dell'incarico al segretario comunale sopravveniente, l'entrata in vigore della disposizione soppressiva della figura del direttore generale nei termini di cui in motivazione.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 15/03/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)