



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. Salvatore Tutino	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 marzo 2014

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 del 4 marzo 2014, n. 402, con la quale il sindaco del comune di Novate Mezzola (SO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/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 Novate Mezzola;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune in epigrafe espone che il municipio al 31 dicembre 2013 contava 1849 abitanti e che dal 1 gennaio 2013 è soggetto al Patto di Stabilità. Conseguentemente, da tale data il limite di riferimento delle spese per il personale, ai sensi dell'art. 1 comma 557 e seguenti della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, non è la spesa sostenuta nell'anno 2008 ma quella sostenuta nell'anno precedente.

Il sindaco espone, inoltre, che la funzione di segretario comunale risulta vacante dal 15 marzo 2011, a seguito dello scioglimento della convenzione con i comuni di Piantedo (ente capofila), di Mantello e di Rogolo; conseguentemente, fino al 31 gennaio 2014, il Ministero dell'Interno, con appositi provvedimenti autorizzativi, per periodi più o meno lunghi, ha assegnato un segretario reggente.

Con nota del 15 novembre 2013 il Ministero dell'Interno invitava il sindaco di Novate Mezzola a voler comunicare entro il 30 novembre gli atti e le azioni dirette alla copertura della sede di segreteria con un segretario comunale titolare, atteso che il mancato rispetto del termine di 120 giorni dal giorno in cui la sede risulta vacante integrava omissione o ritardo di atti obbligatori per legge (art. 17, c. 45, l. 15 maggio 1997, n. 127).

Tuttavia, l'ipotizzata assunzione del segretario comunale, in luogo del reggente, non consentirebbe all'ente di rispettare il limite di spesa, non recuperabile tramite la riduzione del personale attualmente in servizio. In effetti, il comune precisa che l'ente, negli ultimi bilanci di previsione, aveva stanziato adeguate risorse finanziarie per sostenere il pagamento delle spese per il servizio di segreteria convenzionato con altri comuni, ma che tali risorse sono state eliminate, in sede di consuntivo, in quanto, nonostante la pubblicizzazione della sede vacante e i contatti con i comuni limitrofi, non è stato possibile addivenire alla copertura della figura del segretario comunale (diminuendo quindi il *plafond* del tetto di spesa da rispettare nell'anno successivo).

In conclusione, esposta la sussistenza, da un lato, dell'obbligo di assunzione di un segretario titolare, e dall'altro di quello di riduzione della spesa per il personale, l'ente richiede quale procedura debba seguire per la risoluzione della questione sopra illustrata in considerazione dell'impossibilità di operare riduzione sulla spesa del personale in servizio.

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

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 riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Tanto premesso, con specifico riferimento al quesito posto, esso deve reputarsi ammissibile in linea di principio, anche se sotto il più limitato profilo dell'obbligo di rispetto dei vincoli finanziari, restando estranea alla funzione della Corte come sopra descritta qualsiasi ruolo di indirizzo o cogestione dell'attività amministrativa.

MERITO

La figura del segretario comunale è senza dubbio obbligatoria per legge ai sensi dell'art. 97 del t.u.e.l., secondo cui *"Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all'articolo 102 e iscritto all'albo di cui all'articolo 98"*. Si rammenta che in forza dall'art. 7, co. 31-septies, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, nella L. 30 luglio 2010, n. 122, la relativa Agenzia è stata soppressa e le relative funzioni sono state attribuite al Ministero dell'Interno.

Ai sensi del comma 2 della norma *"Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti"*.

Elemento caratteristico della figura del segretario comunale è quindi (Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2006, n. 5528) la duplicità di rapporti giuridici afferenti all'attività svolta, in quanto lo stesso è un pubblico funzionario dipendente, prima, di un' Agenzia autonoma dotata di soggettività giuridica di diritto pubblico, e ora del Ministero dell'Interno, che, normalmente (salvo permanenza in disponibilità), svolge le proprie funzioni presso un ente territoriale, in base ad incarico conferito attraverso un provvedimento di nomina del Sindaco, derivandone quindi una insolita scissione tra il rapporto di servizio e quello organico in senso stretto, il primo instaurato con lo Stato, il secondo con l'ente territoriale che abbia provveduto alla sua nomina.

Peraltro, la Sezione Autonomie della Corte dei conti (deliberazione 30 maggio 2012 n. 8) ha avuto modo di ribadire che la menzionata specificità, viepiù esaltata a seguito della

soppressione della menzionata Agenzia, non influisce sull'allocazione, sotto il profilo finanziario, delle poste contabili relative all'incardinamento (solo in senso lato qualificabile come assunzione) in capo all'ente locale (comune o provincia) presso cui il segretario sia incardinato, in modo assimilabile a quelle per i dipendenti. Ciò in considerazione che *"l'attività del segretario, così come quella del dipendente, integra una prestazione lavorativa interamente organica all'ente e alle sue finalità"*.

Il punto problematico risulta allora quello di conciliare l'evidente obbligatorietà dell'incardinamento del segretario comunale con il dato normativo citato, che stabilisce espressamente che *"gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. A tale fine, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni: a) commi da 513 a 543 del presente articolo, per quanto attiene al riassetto organizzativo; b) articolo 1, commi 189, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale. (...)"*.

Questa sezione (29 aprile 2013, 170/2013/PAR) ha già avuto modo di precisare, sempre con riferimento all'assunzione (*rectius* incardinamento) di un segretario comunale che avrebbe determinato la violazione dell'art. 1, comma 557, della finanziaria 2007, che tale normativa pone un tetto alla spesa del personale complessiva, considerando un aggregato assai ampio, inclusivo di rapporti a tempo indeterminato, nonché – ai sensi del comma 557-bis – di tutte le spese *«sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [n.d.r. contratti a tempo determinato], nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente»*.

Si tratta di norma espressiva della potestà concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, tramite cui vengono fissati obblighi-obiettivo obiettivi che si impongono all'intero sistema della finanza pubblica.

Per la natura di mero obiettivo, a fronte del quale rimane intatta la discrezionalità degli enti di manovrare entro un aggregato complessivo tale da non precludere scelte alternative, il Giudice delle Leggi ha, a più riprese, evidenziato la non illegittimità della norma, che si pone entro i limiti della potestà legislativa concorrente dello Stato: la spesa per il personale, infatti, *«per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»* (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Benché l'apparato "sanzionatorio" di tale obbligo (limiti e divieti alle assunzioni) si iscriva prevalentemente nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *l*, Cost.), la Consulta evidenzia che (cfr. da ultimo la sentenza C. cost. n. 148/2012), «*anche la norma di cui al comma 557-ter, che prevede sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento*» ricade nell'ambito dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «*come già affermato da questa Corte, in quanto diretta ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa (ex plurimis, sentenza n. 155 del 2011)*» (nei termini cfr altresì del. Sezione Lombardia, 14/2014).

Peraltro, come è stato già evidenziato da questa Sezione (cfr. SRC Lombardia n. 346/2012/PAR), a fronte dell'autonomia riconosciuta e tutelata dall'ordinamento in favore degli enti locali, in linea di massima, i limiti posti in sede di coordinamento della finanza pubblica da parte del legislatore statale sono derogabili nei soli casi dallo stesso individuati. Inoltre, come già evidenziato in altro parere di questa Sezione richiamato dal comune (SRC Lombardia n. 680/2011/PAR) in linea di massima, la disciplina finanziaria non interferisce con la disciplina ordinamentale e tiene fermi facoltà, obblighi, e divieti sostanziali imputabili all'amministrazione; piuttosto introduce indirette limitazioni alla discrezionalità operativa degli enti che, a causa dei predetti limiti, sotto la propria responsabilità, devono effettuare scelte gestionali che li mettano in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri compatibilmente con il rispetto di tali obiettivi di spesa, e ciò deve dirsi anche per l'esercizio di legittime prerogative, come, nel caso di specie, la nomina di un segretario comunale.

Né può applicarsi al caso di specie il *dictum* della Sezione regionale di controllo per il Veneto, 28 maggio 2013, n. 139, che ha affrontato la diversa (anche se contigua) ipotesi di modificazione testuale della normativa di riferimento, che determini il passaggio, per l'ente interessato, dal riferimento di cui all'art. 1, comma 562, prima parte, della legge 296/2006, che prevede che per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno il tetto, per le spese per il personale, riferito all'ammontare dell'anno 2008 in luogo del diverso obbligo di riduzione costante e progressiva del personale.

In tali casi, la sezione euganea ha in effetti ammesso la possibilità di eccezionali deroghe alla disciplina di contenimento della spesa, ma tale deroga deve appunto ritenersi limitata al solo caso in cui l'intervento in corso d'opera di una disciplina legislativa novella abbia in effetti precluso la possibilità, per l'ente di riferimento, di programmare la capienza delle relative voci di bilancio.

In definitiva, il comune non può sottrarsi al rispetto dei vincoli di finanza pubblica relativi alle spese del personale; è onere dell'amministrazione effettuare scelte alternative, come la rinuncia al *turn-over* o la riduzione delle voci di spesa di personale facoltative, per personale non strutturato, ricompreso nel calcolo dell'aggregato di cui all'art. 1, comma 557-bis, della finanziaria 2007. In ogni caso, resta ferma la necessità per l'amministrazione medesima di verificare la compatibilità di qualsiasi scelta con la vigente disciplina finanziaria.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Relatore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 24 marzo 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)