

NOTA

La Sezione autonomie ritiene che nel complessivo assetto normativo che regola ruolo, funzioni e "status" dei segretari comunale e provinciali, anche a seguito della soppressione dell'Agenda Autonoma per la gestione dell'Albo ed il trasferimento dei compiti al Ministero dell'Interno, non sono intervenute innovazioni tali da poter giustificare una posizione funzionale diversa nel contesto ordinamentale degli enti locali e che pertanto non sussistono elementi per una ridefinizione della natura giuridico-economica della retribuzione agli stessi spettante che possa giustificare una allocazione contabile delle relative spese diversa da quella in cui sono appostate le spese per il personale dipendente degli enti.

* * *

Deliberazione n. 8/SEZAUT/2012/VSGF

Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

Adunanza del 30 aprile 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario Giulio Cesare SANCETTA

Presidenti di Sezione Regionale: Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI, Benito CARUSO, Raffaele DEL GROSSO, Ennio COLASANTI, Maurizio TOCCA, Enrica LATERZA, Enrica DEL VICARIO, Roberto TABBITA

Supplenti: Consigliere Rosario SCALIA, Consigliere Gaetano GALEFFI, Consigliere Raimondo POLLATRINI, Referendario Benedetta COSSU, Referendario Luigi DI MARCO

Consiglieri: Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

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 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, co. 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Vista la propria deliberazione n. 3/INPR/2011 del 16 giugno 2011, con la quale è stata definita una linea interpretativa coerente del complesso delle norme regolamentari che attribuiscono alla Sezione delle Autonomie funzioni di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo e della norma (art. 17, co. 31, d.l. n. 78/2009) che intesta alle Sezioni riunite della Corte dei conti l'emanazione di deliberazioni di orientamento generale, cui si conformano le Sezioni regionali di controllo;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle Autonomie per l'adunanza del 30 aprile 2012 con l'iscrizione, all'ordine del giorno, della questione che la Sezione regionale di controllo per la Regione Liguria con la delibera n. 12/2012, propone di rimettere, come questione di massima, all'esame delle Sezioni Riunite intesa a conoscere " se, sulla base del quadro normativo vigente...sia possibile per gli enti locali derogare ai limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006 nell'ipotesi di nomina del segretario titolare".

Udito, nell'adunanza del 30 aprile 2012, il relatore consigliere Rinieri FERONE

Premesso

In occasione dell'assegnazione, da parte della competente Unità di missione ministeriale (organo istituito, con decreto 31 luglio 2010 del Ministro dell'Interno, a seguito della soppressione dell'Agenzia per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali ed incaricato della transizione della gestione, trasferita al Ministero dell'Interno) all'area territoriale della Regione Liguria, per l'eventuale assunzione da parte dei comuni del territorio, di 19 segretari collocati nella graduatoria del III corso-concorso per l'accesso in carriera dei segretari comunali e provinciali, il Prefetto di Genova, che a seguito della già ricordata soppressione, gestisce l'Albo dei segretari per gli enti locali della Regione, constatando che solo per 9 unità era intervenuta la nomina nei comuni liguri, nonostante risultassero vacanti 27 sedi, ha avuto occasione di accertare le perplessità degli amministratori in ordine agli effetti conseguenti all'assunzione sul piano della gestione economico finanziaria degli enti a causa degli incrementi della spesa di personale, non coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica tenuto conto delle specifiche disposizioni di contenimento di tale tipo di spesa (art. 1, co. 562, L.296/2006).

A fronte delle manifestate e comprensibili perplessità il Prefetto, ha rimarcato, invece, la necessità della presenza costante del Segretario per far fronte alle quotidiane esigenze dell'ente, considerando inefficaci le soluzioni generalmente adottate nel territorio (supplenza e/o reggenza a scavalco) per risparmiare sulla spesa, ed ha chiesto alla Src Liguria se, per le assunzioni dei Segretari, possano esser superati i limiti di spesa derivanti da obiettivi di finanza pubblica.

La Sezione di controllo ligure, pur osservando che il Prefetto non è compreso tra i soggetti legittimati a chiedere il parere delle Sezioni regionali, ritiene tuttavia che la problematica rappresentata, alla luce delle ragioni di cui si darà conto di qui a poco, integra una questione rientrante nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, ed in quanto tale suscettibile di formare oggetto di una questione di massima; per detta ragione rimette alla valutazione del Presidente della Corte l'opportunità di deferirla alle Sezioni Riunite, nell'auspicio di

pervenire ad una interpretazione univoca circa l'ambito di rilevanza giuridica del divieto di superare la spesa di personale impegnata nel 2004, posto dal richiamato art. 1, co.562.

Ravvisata la necessità di una preliminare valutazione, il Presidente della Corte ha disposto che la questione fosse portata all'esame di questa Sezione.

Nel merito, la Sezione ligure fa presente che l'interpretazione generalmente condivisa riconduce la spesa per il segretario a quella sostenuta dall'ente per i propri dipendenti; in tal senso si è consolidato l'indirizzo dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, che trova riscontro, di fatto, anche 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 266/2005, laddove la spesa per il segretario comunale è ricondotta alla spesa complessivamente sostenuta dall'ente per i propri dipendenti.

Ad avviso della Sezione ligure, comunque, il consolidato indirizzo relativo alla formale imputazione della spesa per il trattamento economico del segretario appena ricordato, non impedisce una diversa opzione ermeneutica. Opzione che deve muovere da un approfondimento del profilo della specificità dello "status" giuridico del segretario e del suo particolare ruolo all'interno dell'ente, del quale costituisce un'articolazione organizzativa obbligatoria prevista in ogni comune e provincia (art. 97 TUEL). Una condizione di specificità alla quale contribuisce anche la diversa titolarità del rapporto di lavoro con il Ministero dell'Interno (succeduto all'Agès); un profilo valutativo, quest'ultimo, pure da approfondire, come è stato posto in evidenza anche nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010, così come ha ricordato la Sezione remittente.

Considerato

Sulla questione proposta le Sezioni regionali di controllo sono state interpellate con una nota della Sezione delle Autonomie in data 28 marzo; la maggior parte delle Sezioni che hanno fatto conoscere il proprio avviso hanno fatto rilevare, in via pregiudiziale, alla luce di quanto prevede l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, l'inammissibilità o irricevibilità della questione, per la mancanza di legittimazione del soggetto proponente, puntualizzando, in termini rafforzativi, che non è possibile proporre una questione di massima su un argomento sul quale la SRC non può rendere pronuncia.

Questa Sezione non può che prendere atto della inammissibilità soggettiva della richiesta di parere, rilevata, come già ricordato, anche dalla Sezione remittente; tuttavia ritiene che la questione, rivestendo, oggettivamente, interesse generale possa essere delibata nella prospettiva, teorica, delle finalità di coordinamento che l'art. 9 del Regolamento per l'esercizio delle funzioni di controllo, richiamato nell'epigrafe della presente delibera, intesta a questa medesima Sezione.

Preliminarmente, in ordine all'affermata valenza generale della questione che sollecita l'interesse alla delibazione della medesima, appare utile una sintetica illustrazione della situazione più recente delle segreterie comunali vacanti, per cogliere le dimensioni del problema. Sul punto si fa riferimento ai dati aggiornati al 31 dicembre 2011, che integrano quelli riportati nel referto sulla gestione finanziaria dell'AGES, approvata con delibera n. 5/SEZAUT/2011/VSGF del 18 luglio 2011.

Alla ricordata data risultano vacanti le sedi di 1.038 segreterie comunali (in lieve diminuzione rispetto al 31.12.2010: 1071) di cui: 673 (pari al 64,8 per cento) nei Comuni fino a 3.000 abitanti; 280 (pari al 27,0 per cento) nei Comuni da 3001 a 10.000 abitanti; 53 (pari a 5,1 per cento) nei Comuni da 10.001 a 65.000

abitanti; 17 (pari all'1,6 per cento) nei Comuni da 65.001 a 250.000 abitanti); 15 (pari all'1,4 per cento) nei Comuni con oltre 250.000 abitanti; mentre dei 364 neo iscritti all'Albo, in esito all'ultimo concorso concluso, 189 non sono stati assegnati alle sedi vacanti della quarta classe, che costituisce la classe di ingresso in carriera.

Ritenuto

Nel merito, l'aspetto essenziale della questione è quello che connota il profilo problematico tracciato dalla Sezione remittente, la quale coglie nella specificità del ruolo e delle funzioni svolte dal segretario comunale un "quid" di specialità nel rapporto funzionale con l'ente, anche a ragione della, complementare, particolarità del rapporto di lavoro con il Ministero dell'Interno dopo la soppressione dell'Agenzia, più volte ricordata e che consentirebbe di apprezzare una diversità di posizione rispetto al dipendente.

Al riguardo si deve considerare che alla luce della vigente legislazione, non sembra che ci siano i presupposti per sostenere la predicata diversità e le ipotizzate conseguenze sul piano della natura della spesa per la retribuzione del segretario.

In effetti, per quel che riguarda lo "status" giuridico ed economico del segretario comunale, la disciplina normativa va ricondotta, fondamentalmente, alle disposizioni contenute nel d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 (regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali) e alle norme sul trattamento economico, che sono quelle contenute principalmente nei contratti collettivi, oltre che in altre disposizioni di carattere generale.

In questi contesti normativi si evidenziano agevoli criteri interpretativi nella direzione della riconducibilità del segretario al tessuto strutturale dell'organizzazione dell'ente locale. Ciò si coglie nella disposizione dall'art. 88 del TUEL, dove i segretari comunali sono considerati in termini unitari con tutto il personale, compreso quello dirigenziale, ai fini dell'individuazione delle disposizioni che regolano l'ordinamento degli uffici e del personale (il decreto legislativo 29/1993 ora sostituito dal d.lgs. 165/2001). Così come, in termini più espliciti, questa unitarietà di considerazione rileva nella individuazione degli insuperabili limiti alla spesa per il personale e cioè quelli del rispetto del patto, regola allocata nello specifico contesto della disciplina della struttura retributiva dei segretari e della omnicomprensività della retribuzione di cui all'art. 3, comma 138, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

Una valenza di specialità che non può trarsi neppure vagliando i principali compiti e funzioni, come individuati dall'art. 97 e seg. TUEL, sia quelle di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, sia quelle di coordinamento dell'attività dei dirigenti, che ne connotano il ruolo all'interno dell'ente nell'ambito del personale, ma che non sono stati ritenuti fattori incidenti sulla qualificazione del rapporto interno, tra funzionario ed ente, tale da differenziarlo sul piano della finalità della spesa. L'attività del segretario, così come quella del dipendente, integra una prestazione lavorativa interamente organica all'ente e alle sue finalità; così come l'organicità del ruolo del segretario rispetto alla struttura organizzativa dell'ente, obbligatoria secondo la legge (art. 97 TUEL), non differisce da quella dei dipendenti.

A questa intelaiatura ordinamentale nessuna innovazione, così come riconosce anche la Sezione ligure che ha deferito la questione, hanno apportato le vicende riorganizzative a seguito della soppressione dell'Agos.

La conseguenza di tali considerazioni è che se non è possibile individuare alcun elemento di novità che porta a collocare diversamente la funzione ed i compiti del segretario all'interno dell'ente, non ci sono neppure i presupposti per ritenere che la prestazione lavorativa del segretario abbia diversa valenza da quella finora riconosciuta.

Vi è infine da considerare che la soppressione dell'Agenzia ed il trasferimento delle attribuzioni e delle risorse al Ministero dell'Interno, nella disciplina dettata dalle poche disposizioni contenute nell'art. 7, comma 31 quater, del dl 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha integralmente conservata nei suoi originari assetti anche l'autonomia organizzativa degli enti per la materia di cui si sta trattando, nel cui contesto un particolare ruolo svolge la possibilità di convenzioni tra comuni per il servizio di segreteria, (alla data del 15 aprile 2012 le convenzioni attivate sono 2151 e gli enti aderenti sono 5745) che senza menomare il profilo di obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni di segretario comunale all'interno di un ente, non impone la titolarità esclusiva della sede in capo ad un funzionario. D'altra parte nella stessa direzione di concentrazione organizzativa portano le disposizioni dettate dall'art. 16 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in tema di riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali. Per completezza d'argomento, va solo ricordato che non si colloca nella stessa logica di razionalizzazione la tolleranza della prassi del frequente e protratto ricorso agli incarichi "a scavalco", istituto finalizzato alla momentanea carenza o assenza del titolare della sede.

Conclusioni

Le argomentazioni fin qui svolte portano a concludere che nel complessivo assetto normativo che regola ruolo, funzioni e "status" dei segretari Comunale e provinciali, anche a seguito della soppressione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo ed il trasferimento dei compiti al Ministero dell'Interno, non sono intervenute innovazioni tali da poter giustificare una posizione funzionale diversa nel contesto ordinamentale degli enti locali e che pertanto non sussistono elementi per una ridefinizione della natura giuridico-economica della retribuzione agli stessi spettante che possa giustificare una allocazione contabile delle relative spese diversa da quella in cui sono appostate le spese per il personale dipendente degli enti.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Rinieri Ferone

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in segreteria il 30 maggio 2012

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia