



Deliberazione FVG/ _2_ /2016/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 22/12/2015.

**Comune di Povoletto - Motivato avviso in materia di gestione associata della
Segreteria comunale**

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli-Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 13 /2015/INPR del 5 febbraio 2015 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Povoletto con nota prot. N.10272 del 24.9.2015, acquisita in data 6.10.2015 al n. 2638 del protocollo della Sezione, in materia di gestione associata della Segreteria comunale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.51 del 27 ottobre 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale IV Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.64 del 22 dicembre 2015 con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 22 dicembre 2015, presso la sede della Sezione, per l'esame preliminare dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di gestione associata della Segreteria comunale;

UDITO nella Camera di consiglio del 22 dicembre 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe, l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto relative alla modalità di svolgimento in forma associata del servizio di segreteria comunale relativo ai Comuni di Manzana e di Povoletto, chiede quale sia il trattamento economico da riconoscere al segretario comunale convenzionato *"alla luce della circolare MEF-RGS prot.76063 del 29.09.2014 dove viene citato che "non è possibile parametrare la retribuzione di posizione alla fascia demografica derivante dalla somma degli enti in convenzione presso cui il segretario presta servizio", alla circolare del Ministero dell'Interno 485-E del 24.03.2015 dove è riportato "in ogni ipotesi di convenzionamento, la retribuzione di posizione del segretario convenzionato dovrà risultare corrispondente a quella prevista, dalla contrattazione collettiva, per il comune c.d. capofila" e alla circolare del Ministero dell'Interno 3782-E del 18.06.2015 dove viene esposto che "la richiamata circolare abbia chiarito che sono escluse dal suo campo di applicazione le classificazioni delle convenzioni di segreteria per le quali l'assegnazione del segretario sia avvenuta antecedentemente alla sua adozione"*.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla

Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Povoletto, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, architetto Andrea Romito, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art.33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi

ordine;

- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata, sia pure con i limiti che si diranno *infra*, giacché la medesima verte sull'interpretazione di norme attinenti alla tematica della gestione associata della Segreteria comunale, su cui anche altre Sezioni regionali di controllo si sono già pronunciate (cfr., *ex multis*, parere n.287/2012 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte e il parere n.513/2012 della Sezione regionale di controllo per la

Lombardia).

In particolare, alla luce di quanto prospettato si rileva che la materia oggetto del quesito riguarda la problematica della retribuzione di posizione spettante al segretario comunale che espleta la sua attività in più comuni associati in forza di convenzione.

Le problematiche inerenti alla retribuzione spettante ai segretari comunali, ancorché non in maniera del tutto coincidente con quella attualmente in esame, sono state oggetto di valutazione, oltre che da parte di questa (cfr. deliberazione n.FVG/ 157 /2015/PAR), anche da parte di altre Sezioni, sia regionali (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto n.972/2012/PAR), che centrali (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie n.SEZAUT/21/2015/QMIG).

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, anche in considerazione della più ampia area competenziale conferita alla Sezione dalle norme di attuazione dello Statuto di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la miglior gestione delle spese di segreteria, svolte in forma associata, anche con riferimento ai risparmi derivanti dalla preposizione di un solo segretario comunale alle segreterie dei comuni associati.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico ed in quanto gli Enti a cui era stato formulato il medesimo quesito hanno già fornito risposta (in particolare, il Ministero dell'Interno ha fornito un riscontro espresso, mentre il MEF ha risposto a un quesito analogo posto da un altro ente)

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. La materia oggetto del quesito riguarda il trattamento economico da corrispondere al Segretario comunale che ricopra il suo ruolo in più comuni associati in virtù di apposita convenzione.

La possibilità di svolgere in forma associata funzioni da parte dei comuni ha avuto un notevole incremento negli ultimi anni ed è stato oggetto di numerose previsioni recate sia in ambito nazionale che regionale, oltre che da normativa secondaria, di attuazione ed interpretazione, esplicativa dei casi problematici attinenti anche al trattamento economico dei segretari comunali titolari di segreterie associate.

II. Venendo ad esaminare la legislazione nazionale intervenuta a proposito della gestione associata delle segreterie comunali, merita di essere segnalato un primo intervento normativo, rappresentato dal D.P.R. 4 dicembre 1997, n.465, con cui è stato emanato il *“Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127”*.

L'art.10 del predetto regolamento disciplina espressamente le *“convenzioni di segreteria”*.

In base a tale previsione, *“i comuni, le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, possono anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria. Le convenzioni stabiliscono le modalità di espletamento del servizio, individuano il sindaco competente alla nomina e alla revoca del segretario, determinano la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione del segretario, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte di uno o più comuni ed i reciproci obblighi e garanzie. Copia degli atti relativi è trasmessa alla competente sezione regionale dell'Agenzia. Ai segretari che ricoprono sedi di segreteria convenzionate spetta una retribuzione mensile aggiuntiva ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni. Il contratto collettivo di lavoro di cui all'art. 17, comma 74, della legge determina l'entità della retribuzione aggiuntiva in base al numero dei comuni convenzionati alla complessità organizzativa degli stessi”*.

La regolamentazione delle convenzioni di segreteria di cui sopra ha dunque avuto il pregio di prevedere la possibilità per comuni della stessa regione di stipulare convenzioni per l'esercizio associato dell'ufficio di segreteria, eventualmente nell'ambito di un esercizio più ampio di funzioni associate.

Nel rimettere alle convenzioni per l'ufficio di segreteria la disciplina delle modalità di espletamento del servizio, nonché di riparto degli oneri economici, il summenzionato articolo 10 ha altresì fatto rinvio alle norme del contratto collettivo di lavoro per quel che riguarda l'entità della retribuzione aggiuntiva da corrispondere al segretario comunale che rivesta la

titolarità di più segreterie associate.

Tale impianto regolamentare è stato confermato nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), approvato con il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Nell'art.98, comma 3, del TUEL viene infatti ribadita la possibilità per i comuni di stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale (comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, ora soppressa).

Tale previsione si innesta in un più ampio percorso normativo che valorizza le forme associative tra enti locali.

Senza pretesa di esaustività, tra le forme associative contemplate nel TUEL, le convenzioni (disciplinate dall'art.30) rivestono un rilievo preminente, assieme ai consorzi (disciplinati dall'art.31), alle unioni di comuni (disciplinati dall'art.32), all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni (disciplinato dall'art.33) e agli accordi di programma (disciplinati dall'art.34).

Con specifico riferimento alle convenzioni, l'art.30 del TUEL espressamente prevede che *"al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti"*.

Da segnalare che, per effetto del D.L. 31 marzo 2005, n. 44, convertito con modificazioni dalla Legge 31 maggio 2005, n. 88, è stata estesa la possibilità di stipulare convenzioni anche tra i comuni minori ubicati in regioni diverse, purché confinanti tra loro e provvisti di analoghe condizioni territoriali.

Infatti, in base alla la previsione introdotta con l'art. 3-quater, comma 1, del D.L. 44/2005, *"i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, appartenenti a regioni diverse, posti in posizione di confine, che condividono analoghe condizioni territoriali, ricompresi in sezioni regionali diverse dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, per assicurare e garantire lo svolgimento delle mansioni delle segreterie comunali nel rispetto dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia, possono, a condizione che non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare convenzioni per l'ufficio di segreteria comunale o aderire a convenzioni già in atto"*.

L'istituto delle convenzioni per la gestione in forma associata delle funzioni comunali, ha avuto recentemente un rilevante impulso, soprattutto con riferimento ai comuni cosiddetti "minori".

Al riguardo, merita di essere citata la previsione di "gestioni associate obbligatorie" introdotta dall'art. 14, co. 27 e segg. del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), come modificata ed integrata dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenevano (prima del D.L. 78/2010) o appartengono tuttora ad una comunità montana, di esercitare *"obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)"*.

Tale previsione è stata nel tempo più volte interessata da diverse modifiche, le più importanti delle quali sono state introdotte con l'approvazione della legge n.56/2014 e del decreto legge n.90/2014.

Tali rilevanti novità, comunque, ai fini del presente motivato avviso rivestono un ruolo non significativo, essendo state espone per meri fini ricognitivi e senza pretese di esaustività, come del resto anche quanto di seguito esposto.

Per quel che specificamente riguarda le regioni a statuto speciale, è da segnalare che l'art.105 TUEL espressamente prevede che *"le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le materie di cui al presente capo con propria legislazione"*.

Tale facoltà è stata esercitata dalla regione Friuli-Venezia Giulia con la Legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 recante *"principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia"*.

L'art.21 della predetta legge regionale n.1/2006 disciplina le convenzioni, prevedendo che esse disciplinano lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati.

Inoltre, in base al comma 2 del summenzionato articolo 10, *"le convenzioni stabiliscono l'oggetto, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie. Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli stessi a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti"*.

Tale disciplina è stata successivamente oggetto d'integrazione ad opera dell'art.12, co.25 bis, della legge regionale 30 dicembre 2008, n.17, che in tema di spese di personale connesse alle convenzioni e alle associazioni intercomunali di cui gli articoli 21 e 22 della legge regionale 1/2006 ha disposto che *"sono valorizzate pro quota da parte dei singoli enti partecipanti in base ai rimborsi che l'ente eroga ad altri enti per l'utilizzo di dipendenti non inseriti nella sua pianta organica, nonché, viceversa, in base alle somme ricevute da altri enti per il personale incardinato nella pianta organica dell'ente che presta il personale"*.

Una ulteriore norma d'interesse introdotta in Friuli-Venezia Giulia in materia di

convenzioni tra comuni è rappresentata anche dall'art.25, co.1, della legge regionale 11 novembre 2011, n. 14, ora abrogato a opera dell'art.69, comma 1, lettera b), della legge regionale 26/2014, che nel testo originale prevedeva: *"entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni montani partecipanti alle forme collaborative intercomunali di cui agli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 1/2006, ne promuovono la revisione o lo scioglimento in modo da escludere qualsiasi sovrapposizione con le funzioni esercitate dalle Unioni montane"*.

Infine, d'interesse ai fini che qui interessano è anche l'art.49, co.3, della legge regionale 17 luglio 2015, n.18, che in materia di spese di personale connesse alle convenzioni di cui al già citato articolo 21 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, *"...sono valorizzate pro quota da parte dei singoli enti partecipanti, salvo diverso accordo tra gli stessi da comunicare alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali, in base ai rimborsi che l'ente eroga ad altri enti per l'utilizzo di dipendenti non inseriti nella sua pianta organica, nonché, viceversa, in base alle somme ricevute da altri enti per il personale incardinato nella pianta organica dell'ente che presta il personale"*.

Tale normativa regionale introdotta in Friuli-Venezia Giulia è sinteticamente richiamata per indicare in generale la disciplina delle forme associative che possono interessare i comuni specificamente.

III. Ai fini della soluzione da fornire con il presente motivato avviso in tema di segreterie comunali associate e del trattamento economico da corrispondere al segretario comunale, occorre quindi procedere all'esame anche della documentazione emanata dai ministeri competenti con le loro circolari in tema di gestione associata di segreterie comunali e di trattamento economico da corrispondere al Segretario comunale che presti la sua attività in più comuni tra loro convenzionati.

Con riferimento alla documentazione introdotta in materia di trattamento economico dei segretari comunali, meritano di essere analizzate le circolari, in alcuni casi richiamate anche dal Comune istante, emesse dal Ministero dell'Interno e dal MEF.

Al riguardo, infatti, va debitamente evidenziato che, nel silenzio della normativa primaria, sia statale che regionale, la tematica del trattamento economico spettante ai segretari comunali è stato oggetto di una serie di interventi operati da più Enti centrali, ciascuno nell'ambito della propria sfera di competenza e secondo le questioni che di volta in volta venivano sottoposte al loro esame, anche a seguito dell'introduzione di norme di contenimento della spesa pubblica.

In particolare, sono intervenuti sull'argomento delle retribuzioni spettanti ai segretari comunali sia il Ministero dell'Interno che, tramite il suo Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, svolge la propria funzione di indirizzo e coordinamento connessa alla gestione dell'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali (conseguenza questa della soppressione dell'AGES – Agenzia Autonoma Per La Gestione Dell'Albo Dei Segretari Comunali E Provinciali), sia il MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze che, tramite la Ragioneria Generale dello Stato, svolge compiti di coordinamento e di monitoraggio dei costi delle pubbliche

amministrazioni, inclusi quelli del lavoro pubblico.

Tra le circolari emanate in materia, rilevanti ai fini della determinazione dell'indennità di posizione spettante al segretario comunale in caso di segreteria convenzionata, merita innanzitutto di essere citata la circolare del Ministero dell'Interno n.3636 del 9 giugno 2014 (non considerata dal Comune di Povoletto).

Tale atto, prendendo le mosse dall'abrogazione dell'art.202 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), e dell'articolo 3, commi 57 e 58, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), avvenuti a opera dell'art.1, co.458, della legge 27 dicembre 2013 (legge di stabilità per il 2014), ha fornito un utile chiarimento sul trattamento economico da corrispondere ai Segretari comunali.

In particolare, detta circolare, evidenziando la cessazione del divieto di *reformatio in pejus* precedentemente fissato nelle norme abrogate, ha espressamente ritenuto "*caducata ex lege*" la precedente deliberazione n.275/2001 dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali che disciplinava il trattamento giuridico ed economico dei segretari comunali di enti appartenenti a fasce inferiori rispetto a quella d'iscrizione.

In conseguenza di ciò, la novella rappresentata nell'art.1, co.458, della legge 27 dicembre 2013 ha potuto trovare un pieno recepimento anche nei confronti dei segretari comunali che, pertanto, non potranno più giovare di quanto stabilito nella deliberazione 275/2001 e potranno/dovranno quindi ricevere un trattamento economico commisurato all'ente in cui prestano la loro attività, senza poter rivendicare trattamenti economici conseguenti alla loro eventuale appartenenza a fasce economiche superiori.

Con riguardo alla disposizione da ultimo citata è stato affermato che "*non sussiste più in generale per i dipendenti il diritto, riconosciuto per legge, al mantenimento del trattamento economico più favorevole in caso di mutamento di carriera*" (in tal senso: deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n.56/2015).

Nel solco di tale rilevante normativa da ultimo espressa, anche alla luce della giurisprudenza richiamata con riferimento all'abrogazione del divieto di *reformatio in pejus*, sono state emesse ulteriori circolari dal Ministero dell'Interno in tema di trattamento economico dei segretari comunali, citate dal Comune di Povoletto nella sua richiesta.

In particolare, le circolari del Ministero dell'Interno n.485-E del 24.03.2015 e n.3782-E del 18.06.2015 (richiamate dal Comune di Povoletto) appaiono essere una diretta conseguenza dei nuovi principi vigenti in tema di trattamento economico dei pubblici dipendenti, inclusi i segretari comunali.

Pertanto, nel caso di segreterie comunali associate in virtù di convenzioni, il trattamento economico dei segretari comunali non potrà subire indebite maggiorazioni, ma dovrà rimanere ancorata a quanto previsto, dalla legge e dalla contrattazione collettiva, per il comune cosiddetto "capofila".

In sostanza, l'indennità di posizione spettante al segretario comunale finirà quindi per l'essere assoggettata al trattamento economico previsto per il comune capofila, secondo le

specifiche voci previste dalla contrattazione collettiva (in tal senso, la circolare del Ministero dell'Interno 485-E del 24.03.2015 secondo cui *“in ogni ipotesi di convenzionamento, la retribuzione di posizione del segretario convenzionato dovrà risultare corrispondente a quella prevista, dalla contrattazione collettiva, per il comune c.d. capofila”*), senza poter cumulare la popolazione dei comuni aderenti alla convenzione e senza che i segretari comunali nominati precedentemente all'adozione della convenzione di segreteria possano beneficiare degli effetti della convenzione intervenuta dopo la loro nomina (in tal senso, la circolare del Ministero dell'Interno 3782-E del 18.06.2015 dove viene esposto che *“la richiamata circolare abbia chiarito che sono escluse dal suo campo di applicazione le classificazioni delle convenzioni di segreteria per le quali l'assegnazione del segretario sia avvenuta antecedentemente alla sua adozione”* in quanto *“i provvedimenti di classificazione delle convenzioni di segreteria, infatti, non possono che essere valutati alla luce dei criteri al tempo vigenti”*).

La posizione espressa da ultimo dal Ministero dell'Interno con le due circolari sopra richiamate appare essere pienamente conforme a quelli che sono i nuovi principi applicabili all'indennità di posizione dei segretari comunali, né il Comune istante fornisce elementi diversi.

È quindi da ritenere che *“nel caso di sedi di segreterie convenzionate, non è ammissibile parametrare la retribuzione di posizione alla fascia demografica derivante dalla somma degli enti in convenzione presso cui il segretario presta servizio, non potendosi infatti determinare, con la sola convenzione, alcuna modifica nella retribuzione di posizione che resta ancorata alla fascia professionale di appartenenza del segretario stesso e alla tipologia del singolo ente inizialmente ricoperto”*, come ha avuto modo di esprimersi anche il MEF con la circolare n.76063 del 29.09.2014 (richiamata anch'essa nella richiesta pervenuta alla Sezione).

Tali conclusioni appaiono del resto anche correlate, in una logica di sistema, alla citata riforma del divieto di *reformatio in pejus* contenuta nell'art.1, co.458, della legge 27 dicembre 2013, con la conseguenza che il trattamento economico spettante ai segretari comunali deve trovare una diretta parametrizzazione solo alla classe demografica del comune capofila in cui è assegnato, a prescindere dalla eventualmente superiore qualifica di appartenenza del segretario, anche qualora detta qualifica dovesse essere richiesta per la nomina.

Nel senso dell'ancoraggio della retribuzione dei segretari comunali non alla loro qualifica di appartenenza bensì alla classe di appartenenza dei comuni in cui prestano servizio, si è espressa recentemente anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n.56/2015 secondo cui *“con l'abrogazione dell'art. 202 del D.p.r. n. 3/1957 e dell'art. 3, comma 57, della Legge n. 537/93 da parte dell'articolo 1, comma 458, della Legge n. 147/2013 è venuto meno il principio del c.d. “divieto di reformatio in pejus”, dovendo, dunque, l'amministrazione conseguentemente rideterminare il trattamento economico del segretario comunale, con decorrenza 1 gennaio 2014, non potendo da tale data più beneficiare del miglior trattamento economico connesso all'operare del suddetto principio”*.

IV. Le conclusioni di cui sopra, condivise dal Collegio, appaiono essere la diretta conseguenza dell'impianto normativo applicabile in caso di convenzioni di segreteria tra comuni, nonché delle previsioni contrattuali relative ai segretari comunali.

In tal senso, merita di essere ribadito il citato articolo 10 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n.465 (*Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127*) secondo cui *"...ai segretari che ricoprono sedi di segreteria convenzionate spetta una retribuzione mensile aggiuntiva ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni. Il contratto collettivo di lavoro di cui all'art. 17, comma 74, della legge determina l'entità della retribuzione aggiuntiva in base al numero dei comuni convenzionati alla complessità organizzativa degli stessi"*.

La soluzione al motivato avviso chiesto dal Comune di Povoletto, nel quadro della normativa intervenuta in materia di segreterie associate, come meglio specificata dalle circolari emesse in materia dal Ministero dell'Interno e dal MEF, va pertanto rinvenuta nel contratto collettivo che regola il trattamento giuridico ed economico dei segretari comunali, in coerenza al quadro normativo e giurisprudenziale richiamato.

A riprova di ciò, senza in questa sede voler addentrarsi nell'interpretazione dei contratti collettivi di lavoro, si deve rilevare come il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, firmato il 16 maggio 2001, preveda all'art.37 una serie di voci che compongono la struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali.

Tra queste voci, oltre al trattamento stipendiale, all'indennità integrativa speciale, alla retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita, alla retribuzione di posizione, al maturato economico annuo, ove spettante; alla retribuzione di risultato e ai diritti di segreteria vi è anche un'ulteriore specifica voce denominata *"h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate"*.

Tra le ulteriori previsioni di rilievo, vi è l'art.41 che disciplina l'indennità di posizione e, soprattutto, l'art.45 che, nel regolare la retribuzione aggiuntiva per il segretario titolare di sede di segreteria convenzionata, fa presente che *"al segretario che ricopre sedi di segreteria convenzionate compete una retribuzione mensile aggiuntiva di importo pari alla maggiorazione del 25% della retribuzione complessiva di cui all'art.37, comma 1, da a) ad e) in godimento. Al segretario titolare di segreterie convenzionate, per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili. Gli oneri conseguenti all'applicazione dei commi 1 e 2 si ripartiscono tra i diversi enti interessati secondo le modalità stabilite nella convenzione"*.

Pertanto, vista la disciplina vigente in tema di convenzioni tra comuni per la gestione della segreteria associata, anche alla luce delle circolari ministeriali emesse in materia, la retribuzione spettante al segretario comunale dovrà essere determinata considerando soltanto la fascia demografica di appartenenza del comune cosiddetto capofila, con la maggiorazione eventualmente prevista nei contratti collettivi per le sedi aggiuntive, non rilevando ai fini retributivi l'eventuale sommatoria delle popolazioni residenti negli enti in convenzione presso cui il segretario presta servizio.

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

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco e legale rappresentante del Comune di Povoletto;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 22 dicembre 2015.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 14 gennaio 2016.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Andrea Gabrielli