

Deliberazione n.: 45 /2016/PRSP



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 gennaio 2016, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;



A handwritten signature in black ink, appearing to be "M.", located below the circular stamp.

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2014/ INPR del 15 aprile 2014 recante "...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013".

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, redatta dall'organo di revisione del Comune di **Piove di Sacco** (PD) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota 3838 in data 04/06/2015, con la quale il



magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota 16165 in data 09/06/2015 e con nota prot. 20681 del 14/07/2015 (acquisite ai protocolli 3951 in data 10/06/2015 e 5000 in data 06/08/2015 tramite il sistema Siquel e relativi allegati);

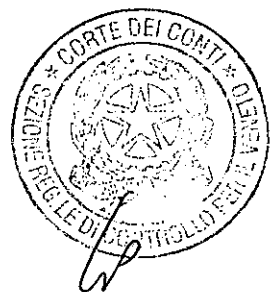
VISTA l'Ordinanza del Presidente della Sezione n. 68/2015/INPR con la quale, in relazione ad una sopravvenuta causa di incompatibilità del magistrato relatore relativamente al controllo finanziario nei confronti del Comune di Piove di Sacco, il fascicolo è stato riassegnato ad altro relatore;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 66/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2013, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso, a seguito lettura del dato desumibile dal prospetto 6 (spesa del personale) del questionario e alle informazioni desumibili dalla nota integrativa prot. 20681 del 14/07/2015 (caricata nel sistema Siquel prot. C.d.c. 5000 del 06/08/2015) una criticità relativamente alla pregressa avvenuta nomina della figura del



Direttore Generale (per il 2012) in ente con popolazione inferiore ai 100.000; è emerso altresì lo sfioramento del parametro n. 7 relativo all'indebitamento.

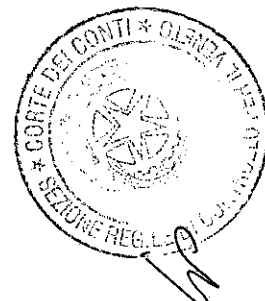
In data 04 giugno 2015, con nota indicata in preambolo, il Magistrato istruttore ha richiesto all'ente chiarimenti in ordine alla criticità sopra indicata.

Con note del 09/06/2015 e del 14/07/2015, già richiamate, a firma del Sindaco, il Comune di **Piove di Sacco** (PD) ha fornito chiarimenti e integrazioni in ordine alle criticità riscontrate in sede istruttoria e, in particolare, circa l'avvenuto sfioramento del parametro n. 7.

Per ciò che concerne la casistica relativa alla nomina del Direttore Generale, la predetta nota integrativa si è limitata a fornire una succinta ricostruzione circa le scansioni procedurali e le varie fasi che hanno determinato le nomine succedutesi della figura del Direttore generale.

Le risposte fornite, tuttavia, non fanno venir meno le complessive criticità riscontrate, sopra specificate, come emerge nella seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2013.

All'esito dell'istruttoria - con i relativi approfondimenti cognitivi - la Sezione, ritenendo infatti non superati i profili di criticità riscontrati, formula le seguenti considerazioni, con particolare riferimento alle situazioni di seguito descritte

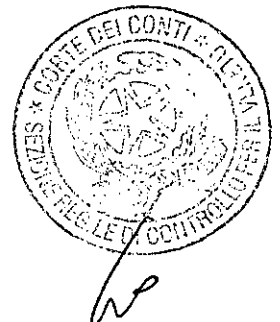


DIRITTO

La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del <riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa>



(sentenza n. 179 del 2007).

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005



e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto "su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa" perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli "obiettivi di finanza pubblica" e a tutelare "l'unità economica della Repubblica" (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica - come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità - ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

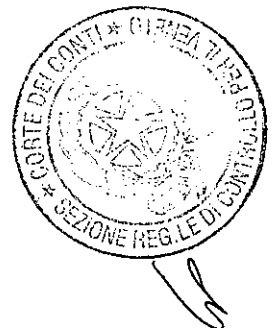
Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono



più opportune. Nell'ambito di tale riscontro è possibile, pertanto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (C.Cost. n. 29/1995), pervenire ugualmente allo scrutinio incidentale della legittimità di alcuni atti che fossero rilevanti per le finalità cui è deputato il controllo di che trattasi.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2013 del Comune di **Piove di Sacco** (PD), di cui ai rilievi istruttori formulati, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede istruttoria -ampiamente riportato in narrativa-, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

In primo luogo, in relazione ai rilievi istruttori formulati, la Sezione rileva lo sfioramento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 7 del D.M. 18/02/2013 (consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo).



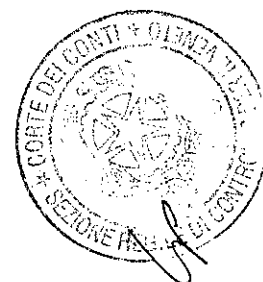
Tale circostanza potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere conto del contesto generale in cui si opera.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi, ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo



cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost. - sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio, ma anche della sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno - scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi



dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

L'art. 10 di detta norma, rubricato "*Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali*", collocato nel capo IV della legge, prevede infatti che "*1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato. 2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. 3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del*



Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. 4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto". Come si evince dalla formulazione dell'articolo in questione, dall'entrata in vigore della norma di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012 (1° gennaio 2016), le regioni e gli enti locali presenti nel territorio regionale potranno destinare le risorse derivanti dalla contrazione di indebitamento solo alle spese di investimento e, comunque, detto indebitamento dovrà necessariamente tener conto del livello complessivo dello stesso al fine di garantire *"...l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata..."*. Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita



considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi, il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

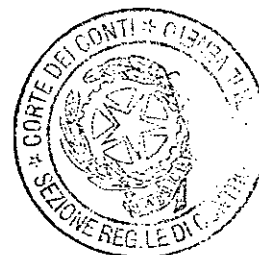
L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficiarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso che, nel caso di specie, l'entità (136,29% con risultato di gestione negativo) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale di una sana gestione finanziaria. Ciò in relazione anche ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D. Lgs. 149/2011 che prevede che *"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro*



il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

Al riguardo per prevenire potenziali pregiudizi, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerne tali verifiche. A tal fine si suggerisce, nel contempo, la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo, ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che, come evidenziato, la norma dell'art. 6 del D. Lgs. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti (anche anteriori) che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto, non escludendo altresì l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per l'estinzione anticipata di tali prestiti.

In secondo luogo, la Sezione sottolinea, in riferimento alla



disciplina contenuta nell' articolo 108 del TUEL e ss.mm.ii, che secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte non è possibile, dopo l'entrata in vigore della legge 191/2009, procedere alla nomina di un Direttore generale nei comuni al di sotto dei 100 mila abitanti.

La norma originaria, contemplata dall'art. 108 del TUEL, vigente fino all'introduzione della novella, così recitava:"

Direttore generale 1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.

2! Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente



della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati”.

Successivamente la materia è stata novata sostanzialmente dall'art.2, commi 183-186, della legge 23 dicembre 2009, n.191 (finanziaria per il 2010). La disposizione citata disponeva 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).

Il successivo decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, ha proseguito nell'intervento urgente di contenimento delle spese negli enti locali: lo stesso è stato convertito con modifiche sostanziali nella legge 26 marzo 2010, n. 42. In sede di conversione, l'originaria estinzione della figura del direttore generale nei comuni è stata limitata con la seguente locuzione *“tranne che nei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti”* (art.1-quater lett. d) della legge n. 42/2010).

Infine, è stata espressamente prevista la salvezza della fase



transitoria, mediante l'esplicita indicazione che le disposizioni di cui all'art. 2, comma 186, lettere a) e d) della legge n. 191/2009, "...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".

La legge di conversione, pertanto, 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.

Appare chiaro pertanto che l'incarico di che trattasi poteva essere affidato in un comune come quello di Piove di Sacco(PD) avente una popolazione inferiore a centomila abitanti solo anteriormente all'entrata in vigore della richiamata normativa.

Nel comune di Piove di Sacco la nomina del direttore generale ha avuto luogo, a seguito della delibera GC n. 118 del 9/10/2009 (anteriamente quindi alla legge 191/2009), con atto n. 303 del 13 ottobre 2009, prevedendo in particolare "un compenso simbolico su base annua di euro uno" nell'art.2 del contratto allegato al decreto stesso.

La nomina, avvenuta quindi prima della entrata in vigore della legge 42/2010, appare pertanto, *prima facie*, legittima.

Nondimeno, alla luce della netta contrarietà della legge alla



permanenza della figura del direttore generale nei comuni al di sotto dei 100 mila abitanti, la circostanza -sopra riportata e specificata pure nelle note di risposta da parte del Comune- secondo cui il contratto in questione, è a titolo gratuito ovvero con un compenso irrisorio stabilito in un euro, deve essere ugualmente oggetto di scrutinio da parte del Collegio.

La Sezione, sottolinea al riguardo che il rapporto di lavoro subordinato, per la sua struttura causale e tipica, riveste un carattere necessariamente oneroso in aderenza al dettato dell'art. 36 della Costituzione, in forza del quale *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"*.

L'art. 2094 c.c. qualifica come prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a prestare il proprio lavoro alle dipendenze e sotto la direzione del datore di lavoro. Giova evidenziare, infine, che l'onerosità - in quanto, in ogni contratto di costituzione di rapporto di lavoro, la retribuzione è obbligatoria (artt. 2099 e 2126 secondo comma codice civile) e, altresì, è garantita pure dall'art. 2126 c.c. anche nel caso di nullità o annullamento del contratto di lavoro non derivante da illiceità dell'oggetto o della causa, allorquando è riconosciuto il diritto al trattamento retributivo per la prestazione di fatto svolta dal lavoratore.

Di talché, il contratto connotato da un forte squilibrio



economico in cui sia stato pattuito un prezzo meramente simbolico, il c.d. *nummo uno*, si traduce secondo la giurisprudenza della Cassazione in un non prezzo: così, difettando la causa, il contratto dovrebbe essere giudicato nullo, ai sensi dell'art. 1418, comma 2, c.c..

Anche il rapporto del soggetto Direttore Generale, di cui all'art. 108 TUEL, nella fattispecie all'esame non può quindi che essere di tipo oneroso e comunque inquadrabile in uno degli schemi giuridici previsti dal codice civile e dalle leggi speciali in materia di lavoro, anche in ragione del fatto che l'inserimento di un soggetto nell'organizzazione pubblica, per quanto in strutture di *staff*, non può non comportare la soggezione al potere di controllo e di indirizzo necessario alla realizzazione delle finalità istituzionali, con le conseguenze di legge che si ricollegano alla instaurazione di un "rapporto di servizio": e non a caso la legge prevede che il Direttore generale *"..sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza, e ad esso compete in particolare la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente.."* (art. 108 comma 1 del TUEL).

Infatti, la giurisprudenza contabile ha più volte ribadito il



carattere necessariamente oneroso del rapporto con i soggetti investiti di funzioni di staff, organi peraltro eventuali e non necessari per il funzionamento dell'ente (cfr. per una più ampia ricostruzione la pronuncia SRC Campania n. 155/2014/PAR). Segnatamente, si è ritenuto che la normativa non ammetta forme di collaborazione al di fuori del lavoro subordinato oneroso, in ragione dell'esigenza di tutelare altri principi anche costituzionali, come la dignità del lavoro.

Una mancata applicazione dei principi richiamati non coerente con il fine sopra citato, potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in questione, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico (sentenze n. 566 del 1989, n. 406 del 1995 e n. 33 del 2013 della Corte costituzionale), dovendosi ai fini dell'applicazione dei divieti, considerare la reale sostanza del negozio.

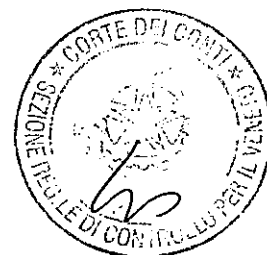
Ciò, appare tanto più vero a fronte della circostanza emersa a seguito dello scrutinio operato sulla successiva delibera adottata dalla Giunta del comune di Piove di Sacco n. 50 del 9 marzo 2010 nella quale, posteriormente alle dimissioni del precedente direttore generale nominato a seguito della delibera di giunta n.118 dapprima citata, la previsione, infatti, della figura relativa nell'organico del Comune è stata confermata, seppur con un nuovo soggetto, attribuendo



tuttavia allo stesso, a partire dal 10 marzo 2010, con decreto del Sindaco n. 48 e con il contratto ivi allegato, un diverso compenso onnicomprensivo, pari a euro 47.327,37.

Al di là della non chiara formulazione del dispositivo dell'atto in esame, che sembra voler novare oggettivamente, estinguendolo, il precedente rapporto di *staff* costituito con il medesimo soggetto (Direttore Generale), il Collegio evidenzia che il contraente sembra ignorare come il legislatore ammette il lavoro gratuito nei soli casi espressamente disciplinati (cfr. anche SRC Lombardia n. 192/2015/PAR: cfr., ad esempio, la Legge n. 266/1991, in particolare l'art. 7 che disciplina il lavoro prestato gratuitamente nelle organizzazioni di volontariato in convenzione con gli enti locali), onde evitare l'esposizione dell'ente a rischi legali e di contenzioso derivanti da rivalsa giuslavoristica alla quale può ricorrere il soggetto non retribuito (in particolar modo si fa riferimento ai potenziali oneri finanziari da soccombenza ed alle conseguenti ricadute sul bilancio dell'ente).

Fermo restando dunque, il divieto di istituire la figura del Direttore Generale nei comuni con meno di 100.000 abitanti è pertanto da escludere, in definitiva, anche l'ipotesi che un Comune, indipendentemente dalla fascia di popolazione, possa prevedere la figura del Direttore Generale, anche in deroga al divieto, attribuendo allo stesso un compenso o retribuzione pressoché nulla per l'attività svolta: ne consegue che non sono



ammesse forme di collaborazione a titolo gratuito, se non nei casi e nelle forme stabilite dalla legge (SRC Campania n. 155/2014/PAR e SRC Calabria n. 395/2010/PAR).

Questa Sezione, conclusivamente, in relazione al conto consuntivo 2013 e alla luce della sopra citata situazione di potenziale criticità, ritiene che anche alla luce delle motivazioni addotte dall'ente, vada assunta specifica pronuncia ai sensi del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in L. n. 213 del 7 dicembre 2012, in relazione alle medesime.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria:

- accerta lo sforamento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 7 del D.M. 18/02/2013 ovvero la consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 120 per cento rispetto alle entrate correnti trattandosi nel caso del comune di Piove di Sacco di ente che presenta un risultato contabile di gestione negativo,
- accerta il mancato rispetto delle norme e dei principi citati in precedenza circa la retribuzione del direttore generale nominato con decreto del Sindaco n.303 del 13 ottobre 2009;
- dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'organo di revisione dei conti del

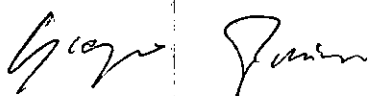


comune di **Piove di Sacco** (PD) per quanto di rispettiva competenza, nonché alla locale Procura della Corte dei conti per i profili di eventuale competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 gennaio 2016.

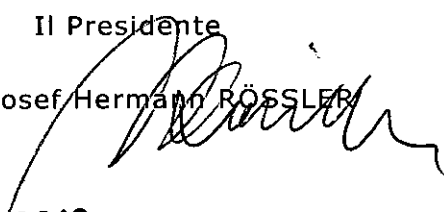
Il magistrato relatore

Dott. Giampiero PIZZICONI



Il Presidente

Dott. Josef Hermann RÖSSLER



Depositato in Segreteria il

27 GEN. 2016

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

