



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 25 luglio 2019*

*composta dai magistrati:*

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f., relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

\*\*\*\*\*

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Trissino (VI), prot. n. 6250 del 18/04/2019, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto al prot. n. 0003567-18/04/2019-SC\_VEN\_T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 40/2019 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Consigliere Elena Brandolini;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Trissino (VI) - Comune privo di dipendenti con qualifica dirigenziale ma che si è avvalso, attraverso convenzioni, di personale dirigenziale di altri Enti-, ha inviato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito alla possibilità di erogare al segretario comunale dell'Ente la quota del provento annuale spettante al Comune ai sensi dell'art. 30, co. 2, della legge n. 734/1973, come sostituito dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 90/2014 conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2014, per gli atti di cui ai numeri 1,2,3,4 e 5 della tabella D, allegata alla legge 8 giugno 1962, n.604 e successive modificazioni, in misura non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento.

Nell'istanza si premette che con due deliberazioni di Consiglio Comunale (una del 27.01.2015 e l'altra del 21.12.2017) il Comune di Trissino ha approvato le convenzioni con il Comune di Arzignano per l'esercizio associato e coordinato delle attività e delle funzioni inerenti il settore Lavori pubblici e progettazioni e per l'esercizio associato e coordinato delle attività e delle funzioni inerenti il servizio finanziario - tributi - gestione economica del personale. Attraverso le medesime convenzioni il Comune ha disciplinato anche l'individuazione del Dirigente responsabile del servizio convenzionato, nonché i rapporti tra i Comuni aderenti.

Viene, altresì, rappresentato che l'ambito territoriale della gestione associata è individuato nel territorio dei comuni aderenti ed il Comune capofila della gestione è stato individuato nel Comune di Arzignano. Il modello organizzativo costituito con le suddette convenzione prevede un dirigente unico, individuato dal Comune capofila tra il personale Dirigente dipendente del medesimo, a cui sono attribuite la direzione e la gestione di tutte le funzioni associate di entrambi gli Enti. La spesa relativa al trattamento economico complessivo del Dirigente è posta a carico di ciascun Comune nella seguente proporzione: il Comune di Arzignano per il 75%; il Comune di Trissino per il 25%.

La prima convenzione ha avuto durata dal 1° febbraio 2015 al 31 marzo 2018 mentre la seconda dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018.

Ciò premesso e rappresentato, il Sindaco istante, richiamata la normativa di riferimento – in particolare l'art. 10 del d.l. n. 90/2014 conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2014, nella parte in cui ha introdotto il comma 2 bis all'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 – nonché la deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte n. 18/SEZAUT/2018/QMIG, rivolge a questa Sezione di controllo specifico quesito finalizzato a sapere se in ragione delle convenzioni sopracitate sia o meno dovuta al segretario comunale del Comune di Trissino l'erogazione della quota del provento annuale spettante al Comune ai sensi della richiamata normativa, in misura non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento.

#### DIRITTO

1. Preliminare all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) della richiesta, quali indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, cui si aggiunge la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, nonché quali definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, preclude l'esame del merito della richiesta.

2. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel. A tal proposito, non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), in quanto attualmente non operativo sebbene costituito, posto che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

3. La richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Il richiesto parere, infatti, è riconducibile alla nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, quale definita dai richiamati atti di indirizzo in quanto involge la risoluzione di problematiche che presuppongono l'interpretazione di una norma di legge (art. 30, co. 2, della legge n. 734/1973, come sostituito dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 90/2014 conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2014) che individua criteri e condizioni per la corresponsione, a favore di una particolare categoria di dipendenti pubblici (Segretari comunali), di un compenso aggiuntivo rispetto alla retribuzione ordinariamente spettante ed in quanto tale idoneo ad incidere su uno dei maggiori aggregati della spesa corrente (spese di personale), con evidenti riflessi sugli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'Ente. Si richiamano sul punto gli orientamenti espressi dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie di questa Corte nei richiamati atti di indirizzo generale, a mente dei quali devono ritenersi ammissibili quesiti attinenti alla materia del personale laddove vengano in rilievo norme disciplinanti l'utilizzo delle risorse pubbliche con finalità di contenimento della spesa pubblica, ai fini degli equilibri di bilancio.

In specie il quesito involge la problematica della corretta perimetrazione, ossia la

definizione dell'ambito di applicazione, dell'art. 30, co, 2, della legge n. 734/1973, come sostituito dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 90/2014 conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2014, laddove, da un lato, dispone l'abrogazione in generale dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e l'abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria e, dall'altro, fa salva la corresponsione di una quota del provento annuale spettante al Comune per i predetti diritti, ai sensi della richiamata disciplina, limitatamente agli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale “*e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale*”, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento ed in relazione agli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, recante l'elenco “*descrittivo delle tasse e degli emolumenti che i comuni e le province sono autorizzati ad esigere per la spedizione degli atti infradescritti (oltre l'importo della carta bollata, della tassa sulle concessioni governative e dei diritti di registro nei casi previsti dalle leggi)*”.

Peraltro, la riconducibilità della questione sottoposta a questa Sezione alla materia della “contabilità pubblica” è confermata dalla copiosa giurisprudenza della Corte dei Conti intervenuta in materia (cfr.: *ex plurimis*, Sezioni regionali di controllo: Veneto, deliberazione n. 192/2018/QMIG; Lazio, deliberazione n. 21/2015/PAR; Emilia Romagna, deliberazione n. 105/2015/PAR; Lombardia, deliberazioni n. 275/2014/PAR, n. 297/2014/PAR, n. 171/2015/PAR, n. 189/2015/PAR; Sicilia, deliberazione n. 194/2014/PAR; Sezione delle autonomie: deliberazioni n. 21/SEZAUT/2015/QMIG e n. 18/SEZAUT/2018/QMIG).

Inoltre la questione sottoposta ha sufficiente rilevanza generale ed astratta e non implica valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Non si rilevano, allo stato degli atti, commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature.

La Sezione può, quindi, procedere alla valutazione nel merito del quesito prospettato.

Occorre tuttavia premettere che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, la Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo nei processi decisionali degli enti. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. Diversamente opinando, l'esercizio della funzione verrebbe a condizionare quell'attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (in termini: Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/AUT/2006). Ne discende che l'esame dei quesiti sottoposti alla Sezione può avvenire solo in via generale ed astratta, alla luce dei principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame e della loro corretta interpretazione, rientrando nella sfera di discrezionalità dell'ente la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia.

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato, infatti, 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. È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile di cui si è già detto.

Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte, o atti già adottati *ex post*.

4. Ciò precisato, e procedendo ora all'esame del quesito sottoposto dall'Amministrazione comunale, si osserva che le incertezze interpretative concernenti la corretta individuazione dell'ambito applicativo della nuova formulazione della disposizione normativa in esame, quanto al significato della locuzione "*negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale*" in relazione al riconoscimento dei diritti di rogito anche ai Segretari comunali di fascia A e B, sono state risolte in sede di nomofilachia dalla Sezione delle autonomie dapprima con deliberazione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG in cui si enunciava il principio di diritto secondo il quale "*Alla luce della previsione di cui all'art. 10 comma 2 bis del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito competono ai soli segretari di fascia C*" e, quindi, con la recente deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG in cui, tenuto conto della diversa evoluzione giurisprudenziale dei Giudici del lavoro che, privilegiando l'interpretazione letterale della norma, hanno, ampliato l'area di legittimazione alla percezione dei diritti di rogito, individuandone il presupposto nell'assenza di figure dirigenziali nell'ente in cui è prestato il servizio, in riforma del primo principio di diritto espresso nella richiamata delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, ha affermato che "*i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali*".

La problematica posta dal Comune istante, sebbene involga un diverso e particolare aspetto operativo della medesima locuzione ossia se possa considerarsi come ente locale privo di dipendenti con qualifica dirigenziale il Comune che si sia avvalso, attraverso convenzioni, di personale dirigenziale di altri Enti, trova comunque la sua risoluzione nelle argomentazioni fornite dall'Organo nomofilattico e poste a sostegno della necessità di rivisitazione del proprio precedente orientamento.

Infatti, inizialmente, il predetto Organo, privilegiando una interpretazione della norma funzionale al conseguimento dell'interesse pubblico a garantire maggiori entrate in favore degli enti locali, aveva ritenuto che la *ratio* della disposizione normativa fosse da individuare "*in un contemperamento di interessi che, a fronte delle esigenze di maggiori entrate degli enti (soddisfatta dalla totale devoluzione dei proventi da rogito all'ente), vede recessivo quello particolare del segretario comunale, fatta salva l'ipotesi della*

*fascia professionale e della condizione economica che meno garantisca il singolo segretario a livello retributivo”* stante la finalità anche perequativa della norma necessaria a sopperire a situazioni stipendiali meno favorevoli.

Successivamente, a fronte delle reiterate ed univoche, nel merito, pronunce del giudice del lavoro che, - fondate su un percorso valutativo radicalmente differente sia in ordine alla situazione giuridica soggettiva azionata (diritto patrimoniale soggettivo all'emolumento), sia in relazione all'individuazione dei parametri normativi di riferimento a base dell'accertamento costitutivo del diritto alla percezione dei diritti di rogito (l'assenza di figure dirigenziali nella sede di servizio) -, hanno privilegiato l'interpretazione letterale della norma ampliando l'area di legittimazione alla percezione dei diritti di rogito, individuandone il presupposto nell'assenza di figure dirigenziali nell'ente in cui è prestato il servizio, la Sezione nomofilattica ha ritenuto di rivedere il proprio precedente orientamento.

In conseguenza è addivenuta anch'essa ad una interpretazione letterale della norma, ritenendola maggiormente aderente ai motivati parametri di riferimento, in punto di diritto, in considerazione anche *“della fondamentale regola di giudizio per cui è compito del Giudice utilizzare ogni strumento ermeneutico che gli consenta di pervenire ad una soluzione del caso sottoposto al suo esame e rispettosa di un principio di coerenza sistematica”*.

A tal proposito è stato precisato che detta azione di conformazione della situazione di fatto alla norma, prodotta dalle sentenze del G.O. in quanto declinata in reiterate pronunce, *“assume la sostanziale consistenza di parametro di valutazione”* alla luce del quale va ridefinito il perimetro di operatività della legge di riforma della materia *de qua* (art. 10 del d.l. n. 90/2014 conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2014, nella parte in cui ha introdotto il comma 2 bis all'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734).

Quanto alla risoluzione della problematica interpretativa posta dal Comune di Trissino, vale considerare quanto affermato sul punto controverso dalla Sezione delle autonomie nella richiamata deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG, ben nota al Sindaco richiedente, – al cui principio di diritto, si ricorda, le Sezioni regionali di controllo sono, per espresso disposto normativo, tenute a conformarsi – ossia: *“che, verosimilmente, la ratio della disposizione non è da individuarsi nella carenza in sé nell'ente di personale con qualifica dirigenziale, circostanza che da sola non consente di costruire concettualmente la logica dell'attribuzione, ma nel fatto che tale carenza influisce sulla consistenza del trattamento economico, tenuto conto della disciplina delle sue specifiche componenti che risentono, nella loro quantificazione, della correlazione alle dimensioni dell'ente dove il segretario presta servizio”*.

In specie, il Comune di Trissino è privo di personale con qualifica dirigenziale e la situazione non muta, giuridicamente, a seguito delle intervenute convenzioni con il Comune di Arzignano che istituiscono l'esercizio associato e coordinato di alcune funzioni ed individuano il Dirigente responsabile del servizio convenzionato tra quello incardinato nell'Ente capofila.

Il Dirigente individuato, infatti, resta incardinato nell'organico dell'ente di appartenenza

e, in nessun caso entra a far parte dell'organico del Comune di Trissino. Quest'ultimo, poi, non muta la sua natura giuridica in quanto l'esercizio associato di talune funzioni non concretizza nessuna delle ipotesi di trasformazione dell'Ente, come ad esempio avviene nel caso di fusione e/o incorporazione. Come noto, infatti, l'istituto della convenzione è regolato dall'art.30 del TUEL che prevede una forma contrattuale di accordo tra partecipanti senza che da questo scaturisca la costituzione di un soggetto con veste giuridica autonoma rispetto ai soggetti contraenti che infatti mantengono la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale.

Permane, quindi, per il Comune di Trissino la qualificazione di ente locale privo di dipendenti con qualifica dirigenziale, con tutte le conseguenze di legge in relazione al perimetro di applicazione della richiamata normativa -disciplinante l'erogazione al segretario comunale dell'Ente medesimo della quota del provento annuale spettante al Comune ai sensi dell'art. 30, co. 2, della legge n. 734/1973, come sostituito dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 90/2014 conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2014, per gli atti di cui ai numeri 1,2,3,4 e 5 della tabella D, allegata alla legge 8 giugno 1962, n.604 e successive modificazioni-, quale definito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – rende il parere formulato dal Sindaco del Comune di Trissino (VI) nei termini sopra precisati.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al segretario comunale del Comune di Trissino (VI)

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

Il Presidente f.f., relatore

F.to Dott.ssa Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 9 agosto 2019

Per IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Alessia Boldrin