



Del. n. 90/2016/PAR

## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

Nella Camera di consiglio del 20 aprile 2016

composta dai magistrati:

Cons. Andrea Liberati - Presidente f.f.

Cons. Pasquale PRINCIPATO – Componente

Primo Ref. Valeria FRANCHI - Componente

Primo Ref. Marco Di MARCO – Componente relatore

### **PARERE**

#### **COMUNE DI LORETO**

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, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Loreto, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 15 marzo 2016;

UDITO il relatore dott. Marco Di Marco;

### **FATTO**

In data 15 marzo 2016 è pervenuta, per il tramite del CAL della Regione Marche, una richiesta di parere formulata dal sindaco del Comune di Loreto ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Il sindaco, pone un quesito in materia di compensi per diritti di rogito spettanti al vice segretario per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale titolare.

Dopo aver premesso che il segretario titolare appartiene alla fascia A e che la

dotazione organica dell'ente non prevede figure dirigenziali, viene evidenziato un problema di coordinamento tra la disciplina applicabile ai segretari che hanno qualifica dirigenziale che deriva da fonte legislativa (art. 10, co. 2-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114), e la disciplina applicabile ai vice segretari che deriva da fonte contrattuale (art. 11 del CCNL del personale del comparto del 9 maggio 2006).

Vengono pertanto formulati i seguenti quesiti:

1. Se in un comune sede di segreteria generale (ove presta servizio un segretario di fascia A o B) il vice segretario che rogita un atto pubblico-amministrativo può percepire – ed eventualmente in quale misura - una quota dei relativi diritti;
2. In caso affermativo, con quali limiti e condizioni;
3. In caso negativo, se tale divieto opera a partire dalla data della delibera della Sezione delle Autonomie n. 21 del 3 luglio 2015.

Sulla scorta della considerazione che le funzioni di vice segretario sono quelle di sostituzione delle attività e delle funzioni svolte dal segretario assente o impedito e alla luce della necessità di assicurare la coerenza del sistema ordinamentale, l'amministrazione istante prefigura una soluzione che va nel senso della esclusione della spettanza dei diritti di rogito a favore del vicesegretario.

### **MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE**

#### **CON RIFERIMENTO ALLE QUESTIONI DI RICEVIBILITA' E DI AMMISSIBILITA'**

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede che la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti sia esercitata attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richiesta delle Regioni nonché dei Comuni, Province e Città Metropolitane, da inoltrare per il tramite del CAL, se istituito.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto è stata formulata dal sindaco che ha la rappresentanza legale dell'ente, ed è pervenuta per il tramite del CAL.

Sotto il profilo oggettivo la richiesta è ammissibile nei limiti appresso specificati.

Il primo e il terzo quesito concernono l'individuazione del corretto ambito di applicazione dell'art. 10, co. 2-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114 recante una normativa evidentemente diretta al contenimento della spesa pubblica o comunque con palesi riflessi finanziari. Pertanto, in quanto palesemente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, sono entrambi ammissibili.

Il secondo quesito, di natura subordinata, concerne i limiti e le condizioni a cui è subordinato l'eventuale diritto del vice segretario a percepire i diritti di rogito.

Siffatta materia è oggetto di specifica regolamentazione per opera di una norma del CCNL del personale del comparto degli enti locali (art. 11 del CCNL del 9 maggio 2006).

Pertanto, in conformità a quanto stabilito dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 50/CONTR/2010, questo Collegio ritiene inammissibile sotto

il profilo oggettivo il quesito di che trattasi poiché involge l'interpretazione di clausole contrattuali che deve trovare soluzione nell'ambito delle procedure già previste dalla legge. Infatti l'art. 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 prevede che l'ARAN, legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale, assicuri alle stesse assistenza "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi" ed il successivo art. 49 introduce un'apposita procedura - l'accordo di interpretazione autentica - per la definizione consensuale del significato delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto l'accordo.

### **NEL MERITO**

**1.** Nell'ambito di un articolato intervento normativo operato in vista della semplificazione del lavoro pubblico e della riduzione dei relativi costi, l'art. 10 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 è intervenuto sulla materia dei diritti di rogito dei segretari comunali e provinciali.

Il comma 1 dell'art. 10 cit. ha abrogato l'art. 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 in base al quale una quota del provento spettante al comune o alla provincia ai sensi dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 è attribuita al segretario comunale.

Allo stesso tempo, il secondo comma del medesimo art. 10 cit., modificando il testo dell'art. 30, co. 2 della L. 734/73 ha previsto che <<Il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia>>.

Infine, in sede di conversione la legge 11 agosto 2014, n. 114 ha introdotto il comma 2-bis dell'art. 10 cit. in base al quale <<negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, 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, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento>>.

Per effetto del mutato quadro normativo, i segretari comunali il cui trattamento economico è equiparato a quello spettante ai dirigenti (segretari di fascia A e B) non hanno diritto a percepire i diritti di rogito riscossi per la stipula di atti in forma pubblico-amministrativa. Tale diritto, invece, resta confermato per i segretari comunali con trattamento economico non equiparato alla dirigenza (segretari di fascia C), sebbene nel nuovo limite di 1/5 dello stipendio in godimento, più basso rispetto al precedente limite di 1/3 stabilito dall'abrogato art. 41, comma 4, della legge n.312/80.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015 ha precisato che <<In difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla novella normativa i predetti proventi sono attribuiti integralmente ai segretari comunali, laddove gli importi riscossi dal comune, nel corso dell'esercizio, non eccedano i limiti della quota del quinto della retribuzione in godimento

del segretario. Le somme destinate al pagamento dell'emolumento in parola devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti>>.

Le modifiche introdotte dal D.L. 90/2014 non hanno riguardato gli emolumenti percepiti dai vice segretari comunali.

In effetti, in base alla disciplina prevista dalla contrattazione collettiva per il personale del comparto (art. 11 del CCNL del 9 maggio 2006 – biennio economico 2004-2005) al personale incaricato delle funzioni di vicesegretario <<*sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale titolare della relativa funzione. 2. La percentuale di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario, prevista dall'art.41, comma 4, della legge n.312 del 1980, costituisce l'importo massimo che può essere erogato dall'ente a titolo di diritti di rogito e quindi il massimo teorico onere finanziario per l'ente medesimo; tale limite è sempre unico a prescindere dal numero dei soggetti beneficiari. 3. La percentuale di 1/3 dello stipendio, di cui all'art.41, comma 4, della legge n.312 del 1980, deve essere individuata in relazione al periodo di effettiva sostituzione e non con riferimento allo stipendio teorico annuale del vice segretario*>>.

Analoga previsione è contenuta nel CCNL della dirigenza (art. 25 del CCNL 22.2.2006) per i dirigenti incaricati delle funzioni di vice segretario.

Il quesito posto alla Sezione dal Comune di Loreto riguarda i vice segretari privi di qualifica dirigenziale dovendosi stabilire se a seguito delle novità recate dal D.L. 90/2014 sia venuta meno la possibilità di erogare in loro favore i diritti di segreteria in caso di sostituzione di segretari titolari per i quali sia venuto meno il diritto a percepire tali compensi avendo una retribuzione equiparata a quella dei dirigenti.

Si precisa che esula dall'oggetto specifico del quesito la questione dei vice segretari con qualifica dirigenziale.

La debenza dei diritti di rogito ai segretari comunali ed ai vice segretari comunali trova il proprio fondamento in fonti normative tra loro differenti. Infatti, come si è già avuto modo di accennare, i diritti spettanti al segretario erano previsti da fonti di rango legislativo (art. 41, co. 4 della legge 312/80; art. 30, co. 2 della L. 734/73) mentre i diritti spettanti al vice segretario non dirigente sono previsti dalla fonte contrattuale (art. 11 CCNL del 9.05.2006).

Ora l'art. 10 del D.L. 90/2014 ha inciso – con un intervento parzialmente abrogativo e modificativo – sul solo regime dei diritti di rogito spettanti ai segretari comunali tralasciando del tutto i compensi dovuti al personale del comparto che ricopre l'incarico di vice segretario.

Non può pertanto dubitarsi del fatto che i diritti di rogito dovuti a questi ultimi continuano ad essere dovuti in forza di specifiche norme contrattuali mai abrogate e tutt'ora vigenti che continuano ad esplicare i propri effetti in favore del personale che è destinatario, in base all'ordinamento interno di ciascun ente, dell'incarico di vice segretario.

Non deve essere neppure sottovalutata la circostanza che la struttura della retribuzione dei segretari comunali è profondamente diversa da quella del personale del comparto, essendo disciplinata da autonomi CCNL. Ne deriva, pertanto, che non può ipotizzarsi alcun effetto abrogativo implicito a danno del personale del comparto da parte di una norma che si rivolge espressamente ad una specifica categoria di lavoratori (segretari comunali e provinciali) prevedendo, peraltro, anche una disciplina derogatoria per alcune fattispecie particolari (segretari di fascia C).

Nel prospettare una diversa soluzione interpretativa l'Ente istante ha fatto riferimento alla *ratio legis* e all'opportunità di privilegiare un'interpretazione sistematica della nuova normativa che produrrebbe un effetto abrogativo "a cascata" destinato a riverberarsi anche sui funzionari che operano in sostituzione del segretario titolare.

Sul punto si osserva quanto segue.

È stato correttamente osservato (cfr. Sezione controllo per il Lazio, deliberazione n. 21/2015/PAR) che la *ratio* dell'intervento riformatore è stata quella di assicurare maggiori risorse finanziarie all'ente locale giacché nel sistema precedentemente in vigore parte dei diritti di rogito veniva riversata ad un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'Interno (10 per cento) e la restante parte veniva ripartita tra il segretario (75 per cento, con il limite di un terzo dello stipendio in godimento) e l'ente di appartenenza (25 per cento).

Tuttavia, dettando una disciplina derogatoria rispetto a quella generale, l'art. 10, co 2-bis del D.L. 90/2014 ha mantenuto in vita i diritti di rogito per il segretario comunale nel caso in cui quest'ultimo non percepisca una retribuzione equiparata a quella dei dirigenti. Questa fattispecie, in effetti, si verifica tutte le volte in cui il segretario appartiene alla fascia professionale C e non può godere del "galleggiamento" previsto dall'art. 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001 (poiché nell'ente in cui presta servizio non è in servizio personale con qualifica dirigenziale).

La logica della deroga operata dal Legislatore è quella di realizzare un contemperamento degli interessi avendo ritenuto l'interesse dell'ente ad appropriarsi delle risorse precedentemente devolute al segretario comunale recessivo rispetto alla tutela della condizione economica dei segretari appartenenti alla fascia retributiva più bassa.

Tali considerazioni – sviluppate per motivare il differente regime normativo esistente tra segretari di fascia A e B, da un lato e segretari di fascia C, dall'altro – devono essere adeguatamente valorizzate ed applicate alla fattispecie di che ci occupa.

Pertanto, se si considera che il personale del comparto gode di un trattamento economico a sua volta inferiore a quello del segretario di fascia C, è agevolmente comprensibile come in favore di tale personale siano prevalenti, *a fortiori*, esigenze di tutela della condizione retributiva che già hanno ispirato la formulazione dell'art. 10, co. 2-bis.

**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

## **ORDINA**

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al sindaco del Comune di Loreto e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 20 aprile 2016.

Il relatore

f.to Marco Di Marco

Il Presidente f.f.

f.to Andrea Liberati

Depositata in Segreteria in data 21 aprile 2016

Il direttore della Segreteria

f.to Barbara Mecozzi