



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 7 /2017

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Giovanni Coppola	
Primo Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Primo Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Primo Referendario	Dr. Francesco Sucameli	
Primo Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 11 gennaio 2017

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la nota n.4929 del 30.12.2016 il Sindaco del comune di Montefusco (Av) ha formulato istanza di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 1/2017 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, dott.ssa Rossella Bocci,

PREMESSO

Il Sindaco del comune di Montefusco (Av) ha chiesto parere *"relativamente all'interpretazione dell'art. 10, comma 2 bis del decreto legge n. 114/2014 e, in particolare, per sapere se spetta la liquidazione dei diritti di rogito al segretario comunale collocato nella fascia B che presta servizio e roga contratti per conto e nell'interesse di amministrazioni comunali sprovviste di personale con qualifica dirigenziale"*.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente ai sensi dell'art.50 del Tuel.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica (cfr: deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se la questione sia oggetto

di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Sotto tale profilo il quesito è da ritenersi ammissibile, nei limiti seguenti.

Va, infatti, esclusa, in questa sede, qualsiasi valutazione circa la specifica e concreta situazione prospettata dall'ente; ciò in quanto la funzione consultiva non può interferire, ancorché potenzialmente, con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e *"non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013). Va, in particolare, esclusa qualsiasi interferenza con le funzioni di controllo intestate a questa Sezione ai sensi degli articoli 148 e 148 bis del TUEL.

Alla luce di tali considerazioni, trattandosi di quesito relativo all'individuazione del corretto ambito di applicazione dell'art. 10, co. 2 bis della *L. 11 agosto 2014, n. 114* recante una normativa evidentemente diretta al contenimento della spesa pubblica o comunque con palesi riflessi finanziari, non c'è dubbio che sia ammissibile.

La Sezione si limiterà alla disamina dei principi generali inerenti la questione specificamente evidenziata nella richiesta di parere in esame, restando affidata alla scelta discrezionale dell'ente e alla sua responsabilità la soluzione del caso concreto.

MERITO

L' art. 10 del D.L. 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 L. 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 L. 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. n. 734 del 1973* ha previsto che *"Il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia"*.

Infine, in sede di conversione la *L. 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 L. 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 L. 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 L. n. 312 del 1980*.

A fronte di divergenti orientamenti (cfr. da un lato Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 275-297/2014/PAR, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 194/2014/PAR, dall'altro, una diversa, e più rigorosa lettura, propugnata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio cfr. deliberazione n. 21/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 105/2015/PAR), la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015 ha precisato: 1) in ordine alla possibilità per gli enti interessati di determinare la quota del provento da erogare tramite autonomi atti normativi o generali, valorizzando un'interpretazione rigorosamente incentrata sul dato testuale, che non possa, in alcun modo, desumersi dalla lettera della norma l'attribuzione in favore degli enti di un siffatto potere di autonoma regolamentazione; 2) in relazione ai profili soggettivi della disciplina in esame, stante l'esistenza di un contrasto interpretativo tra le varie Sezioni regionali di controllo, che *"i diritti di rogito competono ai soli segretari di fascia C"*, specificando, peraltro, 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*.

Quanto alla specifica problematica avanzata con il quesito in esame ovvero il riconoscimento di *"diritti di rogito al segretario comunale collocato nella fascia B che presta servizio e roga contratti per conto e nell'interesse di amministrazioni comunali sprovviste di personale con qualifica dirigenziale"* questa Sezione non può non discostarsi dall'orientamento risolutore del contrasto interpretativo espresso dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la predetta deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015, che ha avallato l'orientamento restrittivo sostenuto dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per il Lazio, 21/2015/PAR). Quest'ultima, muovendo da una compiuta ed articolata ricostruzione, alla stregua delle disposizioni di CCNL, della disciplina delle retribuzioni dei segretari comunali - ed evidenziando il carattere derogatorio della previsione rispetto al principio della non debenza dei diritti di rogito - ha evidenziato come detta deroga *"trovi giustificazione in presenza di segretari comunali che, per fascia di appartenenza e per numero di abitanti dell'ente territoriale di titolarità, non godano di trattamento economico equiparato a quello dirigenziale"*.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la predetta deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015, ha individuato la *ratio* della disposizione in esame nel contemperamento di interessi *"che, a fronte delle esigenze di maggiori entrate degli enti, 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” ed ha affermato “che il diritto di rogito compete esclusivamente ai segretari di comuni di piccole dimensioni collocati in fascia C mentre non spetti “ai segretari che godono di equiparazione alla dirigenza, sia essa assicurata dalla appartenenza alle fasce A e B, sia essa un effetto del galleggiamento in ipotesi di titolarità di enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale” (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per il Lazio, 21/2015/PAR, cit.).

Alla luce di quanto esposto, questa Sezione reputa che tale più rigorosa lettura – che porta ad escludere il riconoscimento del diritto di rogito ai segretari di fascia A e B- appare coerente con il quadro normativo e contrattuale regolatore della materia ed idonea a non frustrare le finalità perequative sottese al comma 2 bis, garantendo gli effetti, anche finanziari, avuti in considerazione dal legislatore (cfr. nota di lettura Senato – A.S. 1582) tenuto conto della tendenza della legislazione a ricondurre entro ristretti limiti le fattispecie che importino deroghe, o comunque temperamenti, rispetto al fondamentale principio di *“omnicomprensività della retribuzione”* (cfr. deliberazione n.49/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per la Liguria; deliberazione n. 74/2016/PAR della Sezione di controllo dell'Emilia Romagna).

Questa Sezione ben sa che tale interpretazione non è stata condivisa dal Tribunale di Milano in funzione di Giudice del lavoro (sentenza n. 1539 del 18 maggio 2016) che ha ritenuto che i diritti di segreteria spettino, oltre che ai segretari di fascia C, anche a quelli che operano in enti che non hanno dipendenti con qualifica dirigenziale.

Si evidenzia, peraltro, che la Sezione di controllo della Corte dei conti dell'Emilia Romagna, con la deliberazione n. 74/2016/PAR del 15 settembre 2016, ha ricostruito l'iter di approvazione della norma, analizzando le possibili interpretazioni, giungendo alla conclusione di *“confermare l'orientamento esplicitato secondo i principi stabiliti in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie”, considerato che “mentre ai segretari di fascia A e B spetta in ogni caso il trattamento economico equiparato a quello dei dirigenti, per i segretari di fascia C l'equiparazione si realizza soltanto se nella struttura organizzativa sono presenti dirigenti” (deliberazione n. 74/2016/PAR della Sezione di controllo dell'Emilia Romagna).*

Come evidenziato in tale sede ai sensi dell'art. 31 del CCNL di categoria, i Segretari comunali e provinciali sono classificati in tre diverse fasce professionali (C, B e A) cui corrisponde l'idoneità degli stessi alla titolarità di sedi di comuni (e province) differenziate a seconda della consistenza della popolazione amministrata (rispettivamente comuni fino a 3mila abitanti; comuni fino a 65mila abitanti, purché non capoluoghi di provincia; comuni di oltre 65mila abitanti, o capoluoghi di provincia, e province).

Anche il trattamento retributivo è differenziato secondo le fasce: i Segretari di fascia B sono equiparati a quelli di fascia A (e quindi ai dirigenti) quanto a stipendio tabellare e indennità di posizione, mentre i Segretari comunali di fascia C percepiscono stipendio e indennità di importo ridotto (artt. 3 e 37 CCNL). Il quadro retributivo deve esser, altresì, integrato con la previsione del principio del cosiddetto galleggiamento (art.41, comma 5, CCNL), in base al quale l'indennità di posizione del segretario comunale non deve essere *“inferiore a quella stabilita per*

la posizione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa".

Ora è evidente che il quadro normativo vigente, integrato dalle previsioni del CCNL, sembra offrire, una particolare tutela solo per i Segretari comunali di fascia C, in quanto destinatari di un trattamento retributivo inferiore, rispetto ai segretari di fascia A e B cui spetta- si ribadisce- il trattamento economico equiparato a quello dei dirigenti (art. 3, CCNL), ciò a prescindere dalla presenza o meno nella struttura organizzativa dei dirigenti e a differenza dei segretari di fascia C in cui l'equiparazione si realizza soltanto se nella struttura organizzativa del Comune sono presenti dirigenti.

La ratio dell'intervento legislativo è stata quella di assicurare maggiori risorse finanziarie all'ente locale a differenza del sistema precedentemente in vigore in cui 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).

Dettando una disciplina derogatoria rispetto a quella generale, l'art. 10, co 2-bis del *D.L. n. 90 del 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 pertanto 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.

Il suddetto ragionamento, ribadendo il fondamentale principio di "*omnicomprensività della retribuzione*" e derogatorio solo per i Segretari comunali di fascia C in considerazione del differente e deteriore regime retributivo si pone in linea con l'intervento chiarificatore della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. cit. deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015), con la successiva giurisprudenza della Corte dei conti (*deliberazione n. 74/2016/PAR della Sezione di controllo dell'Emilia Romagna; Sardegna, n. 74/2016; Marche, n. 90/2016*) e con la pronuncia della Corte costituzionale, che pronunciandosi sulla problematica in esame in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenza in data 23 febbraio 2014), in merito a due articoli della legge regionale Trentino Alto Adige 9 dicembre 2014, n.11, ha riconosciuto che l'art.11 della legge regionale citata, che estende il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, siano essi dirigenti o non dirigenti, in misura pari al settantacinque per cento del provento e fino al massimo di un quinto dello stipendio in

godimento, non è in contrasto con l'art.10, comma 2-bis del decreto legge n.90/2014, come convertito dalla legge n.114/2014, trattandosi di "*principio fondamentale di finanza pubblica*".

PQM

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Sindaco del Comune di Montefusco.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 11 gennaio 2017.

Il relatore
Rossella Bocci

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il 18 gennaio 2017

Il Direttore del Servizio di supporto
dott. Mauro Grimaldi