



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 184/2015

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	relatore
I Referend.	Dr.ssa Rossella Bocci	
I Referend.	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Referend.	Dr. Francesco Sucameli	
Referend.	Dr.ssa Carla Serbassi	
Referend.	Dr. Raffaele Maienza	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio dell'8 luglio 2015:

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;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

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 nota prot. n° 8407 data 18/3/2015 (acquisita in data 19.3.2015), con la quale la Commissione Straordinaria del Comune di Quarto (NA) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere

re;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 53/2015 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Tommaso Viciglione;

FATTO

Con la nota sopra indicata, la Commissione Straordinaria del Comune di Quarto (NA) faceva pervenire, a questa Sezione, richiesta di parere del seguente tenore :

“Come noto, l'articolo 10 del decreto legge nr. 90/2014, riformulato dalla legge di conversione nr. 114/2014, ha riformato la materia della corresponsione dei diritti di rogito ai segretari comunali, statuendo in particolare al comma 2 bis:

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, e' attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento. Questa Commissione straordinaria, in merito alla liquidazione dei predetti diritti di rogito, e ai fini di una sana e corretta gestione del bilancio chiede di acquisire autorevole parere in ordine:

1. alla possibilità di riconoscere i diritti di rogito ai segretari comunali appartenenti alla fascia "A" o "B", equiparati per contratto al personale di qualifica dirigenziale, nei comuni privi di dipendenti con qualifica dirigenziale. Di fatto la formulazione del citato disposto normativo porrebbe dei dubbi in ordine alla esigenza che oltre che al presupposto dell'assenza di dipendenti con qualifiche dirigenziali anche il segretario comunale non debba possedere la qualifica di dirigente o, più precisamente, a questa equiparata.

2. alla possibilità che l'ente nella sua autonomia regolamentare possa fissare un limite inferiore ad un quinto dello stipendio in godimento attesa la formulazione della norma di cui al comma 2 bis art. 10 "in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento".

Alla luce di quanto precede si chiede un autorevole parere a codesto organo anche alla luce delle delibere sino ad oggi emanate sulla materia e contrastanti in ordine alla corretta applicazione della norma, significando che presso questo Ente non ci sono qualifiche dirigenziali””.

DIRITTO

A) In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali...”.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata (come nel caso di specie) dall'Organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

B) Sotto il profilo oggettivo, questa Sezione formula le osservazioni di cui appresso.

Va, in primo luogo sottolineato che, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010 (depositata il 17 novembre 2010), le Sezioni Riunite di questa Corte, in sede di controllo - ex art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - nel richiamare la deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 5 del 17 febbraio 2006 e, nel condividere *“le conclusioni cui è pervenuta la suddetta Sezione nella più volte menzionata Delibera, laddove la medesima, nell'ambito di una impostazione tendente a privilegiare un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, ha espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* - aggiungevano, in particolare, che *“La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi **direttamente** sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo **non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla “materia di contabilità pubblica”***. Cioché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle *“ulteriori forme di collaborazione”*, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere *“ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*. **Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.** Non è, pertanto, accoglibile, nel presente contesto, l'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione ... Né sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio. Al riguardo la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che *“se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all' amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contablistico”*.

Orbene, non vi è dubbio, che il quesito si appalesi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, presentando le connotazioni richieste dalle deliberazioni surriportate.

C) Nel merito si svolgono, dunque, le considerazioni che seguono.

Le questioni concernenti i quesiti sottoposti al vaglio del Collegio sono state affrontate e risolte dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, in sede di risoluzione di questione di massima - sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213- con la deliberazione N.

21/SEZAUT/2015/QMIG del 4/24 giugno 2015, con la quale sono stati enunciati i seguenti principi di diritto :

““ 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.

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””.

A sostegno di tali enunciazioni di principio, la Sezione delle Autonomie svolgeva, in particolare, le considerazioni appresso riportate.

Per quanto più specificamente attiene alla questione direttamente sollevata dalla Sezione Lombardia, risolta con la prima e la terza delle statuizioni di principio sopra riportate, l’Organo di nomofilachia poneva in rilievo quanto segue :

““1. Lo scrutinio della questione all’esame della Sezione non può che prendere le mosse dalla previa ricostruzione della disciplina dei diritti di rogito come, di recente, novellata dall’art. 10 del d.l. 90/2014 che è intervenuto sulla materia significativamente modificando criteri e modalità di attribuzione ai segretari comunali degli emolumenti in parola al fine di assicurare all’Ente locale maggiori entrate.

Di particolare rilievo, in questa prospettiva, risultano da un lato, l’abrogazione dell’art. 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 – in forza del quale era riconosciuto ai segretari degli enti locali che rogavano gli atti di cui ai nn. 1 a 5 della tabella D allegata alla legge n. 604/1962 una quota del provento spettante agli enti medesimi in misura pari al 75% fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento – nonché, dall’altro, la sostituzione della previsione di cui all’art. 30 della legge 15 novembre 1973, n. 734 – a mente del quale era accordata agli enti locali una percentuale del 90% delle entrate rivenienti da diritti di rogito ed assegnato il restante 10% al Ministero dell’Interno per la costituzione di un fondo con precipue finalità – donde l’attribuzione integrale al comune o alla provincia del provento di cui trattasi.

Nondimeno, in sede di conversione del decreto legge, con una finalità perequativa significativamente evocata nei lavori parlamentari (cfr. resoconto della seduta della Commissione Affari Costituzionali della Camera in data 25 luglio 2014) è stata introdotta un’eccezione al principio della integrale spettanza dei diritti di rogito laddove con il comma 2 bis, si è previsto che “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’art. 30, seconda comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, (...) è attribuita al segretario comunale rogante in misura non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento”.

2. Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento all’esame della Sezione, la questione sollevata si riferisce alla corretta determinazione degli emolumenti da corrispondersi, nella ricorrenza dei presupposti di cui all’art. 10, comma 2 bis, d.l. 90/2014, al segretario comunale, a titolo di diritti di rogito, laddove l’ammontare del provento acquisito dall’Ente sia pari o inferiore al massimo erogabile a norma della citata disposizione.

A tal fine la Sezione, avuto riguardo all’oggetto del deferimento, è chiamata, in particolare, a pronunciarsi in ordine alla possibilità per gli enti interessati di determinare, in tale ipotesi, la quota del provento da erogare tramite autonomi atti normativi o generali.

Ebbene ritiene la Sezione che valorizzando un’interpretazione rigorosamente incentrata sul dato testuale non possa, in alcun modo, desumersi dalla lettera della norma l’attribuzione in favore degli enti di un siffatto potere di autonoma regolamentazione.

Né, a tal riguardo, appare condivisibile la prospettazione della Sezione remittente circa la “riespansione del più generale potere di autonomia regolamentare e organizzativa dell’ente che si appalesa (anche) nella deter-

minazione delle risorse lato sensu rientranti nell'orbe dei compensi incentivanti" atteso che la stessa potrebbe condurre ad esiti applicativi tali da svuotare di contenuto la norma de qua e da frustrarne le sottese finalità perequative.

In questa prospettiva la Sezione, conformemente all'orientamento formulato dalla Sezione di controllo per la Regione Siciliana, ritiene che "nel silenzio della legge ed in assenza di regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla novella normativa, i proventi in esame sono attribuiti integralmente al segretario comunale laddove gli importi riscossi dal comune, nel corso dell'esercizio, non eccedano i limiti della quota del quinto della retribuzione in godimento del predetto segretario comunale".

D'altro canto, a fondare la diversa opzione interpretativa, non vale nemmeno la considerazione che – in difetto del predetto potere regolamentare e, conseguentemente, della possibilità di determinare autonomamente la quota di proventi da attribuire al segretario – l'Ente locale dovrebbe sostenere, a norma di legge, gli oneri previdenziali e fiscali giacché le somme destinate al pagamento dell'emolumento in questione devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti.

Tali conclusioni, ad avviso della Sezione, oltre ad essere in linea con il regime giuridico che caratterizza altri compensi incentivanti, appaiono coerenti con la ratio sottesa al complesso delle disposizioni che hanno modificato la disciplina dei diritti di rogito – attribuendo l'integralità del gettito all'Ente locale – nonché ai criteri informativi dell'ipotesi derogatoria prevista dal comma 2 bis dalla cui applicazione non possono, evidentemente, derivare maggiori spese per l'Ente".

La Sezione delle Autonomie riteneva, peraltro, di estendere il *thema decidendum* ai profili soggettivi della disciplina in esame, posto che, rispetto ad essi, andava delineandosi, *"alla luce delle diverse ricostruzioni operate dalle Sezioni regionali di controllo, un contrasto interpretativo che appare opportuno ricomporre"*.

Al riguardo, l'Organo di nomofilachia sottolineava quanto segue.

"Si dividono, a tal riguardo, il campo, da un lato, la tesi sostenuta, in fase di prima applicazione, dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (cfr. deliberazioni n. 275-297/2014/PAR) e dalla Sezione di controllo per la Regione Siciliana (cfr. deliberazione n. 194/2014/PAR) e, dall'altro, una diversa, e più rigorosa lettura, propugnata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio (cfr. deliberazione n. 21/2015/PAR), peraltro, di recente condivisa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna (cfr. deliberazione n. 105/2015/PAR).

Muovendo da una interpretazione strettamente letterale, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha, invero, evidenziato che "la norma prevede due distinte ipotesi legittimanti l'erogazione dei proventi in misura frazionale. La prima, quella dei segretari preposti a comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, fattispecie in cui non ritiene rilevante la fascia professionale in cui è inquadrato il segretario preposto. La seconda, quella dei segretari che non possiedono qualifica dirigenziale in cui ancora l'attribuzione di quota dei diritti di rogito allo status professionale del segretario preposto, prescindendo dalla classe demografica del comune di assegnazione".

Ne consegue, a parere della predetta Sezione, che "nel caso di comuni del tutto privi di personale con qualifica dirigenziale sia possibile attribuire, ai sensi del nuovo art. 10, comma 2 bis, del d.l. n. 90/2014, quota dei diritti di rogito, a prescindere dalla fascia professionale in cui è inquadrato, in concreto, il segretario preposto" (cfr. deliberazione n. 297, cit).

Sostanzialmente conforme la ricostruzione operata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana circa la sussistenza di due distinte ipotesi legittimanti l'erogazione dei proventi di cui trattasi.

Con specifico riguardo ai "segretari che non hanno qualifica dirigenziale" la Sezione, nel rilevare che trattasi di un richiamo in senso atecnico, atteso che "ai segretari comunali e provinciali non è attribuita la qualifica dirigenziale ma per alcune categorie, il trattamento stipendiale è equiparato a quello spettante ai dirigenti", sottolinea, richiamando a sostegno l'art. 32 CCNL 2001 dei segretari comunali e provinciali, che "la disposizione si riferirebbe ai segretari comunali appartenenti alla fascia C dell'attuale ordinamento professionale de-

gli stessi, il cui trattamento tabellare stipendiale non è equiparato a quello tabellare del personale dirigenziale e che, per fascia professionale, non sarebbero equiparabili a personale con qualifica dirigenziale” (cfr. deliberazione n. 194/2014/PAR).

A diverse, e più restrittive conclusioni, è, di contro, pervenuta la Sezione regionale di controllo per il Lazio che, di recente, si è pronunciata sulla problematica in esame rigorosamente circoscrivendo l’ambito soggettivo di applicabilità della norma.

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 - la Sezione regionale sottolinea 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”.

Individuando la ratio della disposizione in parola in un 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”, a superamento dell’orientamento surrichiamato, ritiene la Sezione 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.).

Tale più rigorosa lettura è, ad avviso della Sezione, condivisibile atteso che la stessa, coerente con il quadro normativo - e contrattuale - regolatore della materia, appare idonea, per un verso, a non frustrare le finalità perequative sottese al comma 2 bis e, per altro, a garantire gli effetti, anche finanziari, avuti in considerazione dal legislatore (cfr. nota di lettura Senato - A.S. 1582).

D’altro canto, in una più generale visione di sistema, giova evidenziare come tale ipotesi ricostruttiva si coniughi con la tendenza della legislazione a ricondurre entro ristretti limiti le fattispecie che importino deroghe, o comunque temperamenti, rispetto al fondamentale principio di omnicomprensività della retribuzione”.

Orbene, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Campania non può sottrarsi all’obbligo di conformazione alle statuizioni di principio enunciate nella deliberazione in esame, come, del resto, sottolineato, in via generale, dalla stessa deliberazione nomofilattica in questione (cfr. : “La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213”), e ciò in disparte ogni possibile valutazione in ordine alle specifiche ricadute applicative delle medesime nell’economia dei conferenti rapporti sinallagmatico-retributivi di settore; aspetti, questi ultimi, che, peraltro, potrebbero, sul piano concreto, rinvenire più consona sede in ambiti diversi da quelli più strettamente giuscontabilistici che delimitano il “dictum” nella presente sede consultiva.

P.Q.M.

Nelle valutazioni e considerazioni esposte in parte motiva è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all’Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2015.

IL RELATORE

f.to Cons. Tommaso Viciglione

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Dott. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 08 luglio 2015

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi