

**Deliberazione n. 133/2018/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza dell'8 novembre 2018**

**Richiesta di parere del Sindaco del Comune di Alseno (PC)**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014, n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Alseno (PC) pervenuta a questa Sezione in data 15 giugno 2018;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 66 del 5 novembre 2018, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore Alberto Stancanelli;

Ritenuto in

#### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Alseno (PC) ha inoltrato, anche per mezzo del Consiglio delle Autonomie locali, a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla legittimità, ai sensi dell'art. 10, comma- 2 *bis* del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, *convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114*, di corrispondere al Segretario comunale i diritti di rogito, nonché sulle modalità di calcolo e di liquidazione degli stessi diritti di rogito al proprio Segretario comunale, in convenzione presso i Comuni di Fiorenzuola d'Arda e di Torrile anch'essi, come il Comune di Alseno, privi di personale con qualifica dirigenziale. In particolare, il Comune di Alseno chiede di conoscere se i diritti di rogito da corrispondere al Segretario comunale, nei limiti del quinto dello stipendio in godimento, stabilito dall'art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. n.90 del 2014, siano omnicomprensivi o, in quanto trattamento economico previsto dal CCNL, siano a carico dell'Ente gli oneri accessori, nonché l'IRAP. Il Comune di Alseno chiede, inoltre, il parere sulle modalità di calcolo relative alla ripartizione dei diritti di rogito liquidati dai Comuni in convenzione e alle modalità di riparto della eccedenza del quinto non corrisposta al segretario comunale, nonché sul conseguente controllo del superamento del citato limite del quinto.

#### **DIRITTO**

L'articolo 7, comma 8, legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie

locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, e generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente da uno dei soggetti istituzionali espressamente legittimati dalla vigente normativa, ossia il Comune, e a firma dell'organo rappresentativo dello stesso, il Sindaco.

Per quanto invece concerne l'ammissibilità oggettiva, occorre innanzitutto accertare se il quesito sia attinente alla contabilità pubblica. Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni Riunite sia la Sezione delle Autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d. l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d. l. n. 174/2012. Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Successivamente, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". È stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione

del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Accertata la riconducibilità del parere alla materia della contabilità pubblica, come sopra delineata, poiché la questione è relativa alle misure introdotte dal Legislatore finalizzate al contenimento della spesa pubblica (c.d. *spending review*), nonché avente un concreto riflesso sul bilancio degli enti locali, occorre altresì verificare la sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva. In particolare, la richiesta di parere presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, in quanto la richiesta attiene alle modalità e alla liquidazione dei diritti di rogito da definire nel quadro sistematico di principio ed interpretativo delle disposizioni normative disciplinanti la materia, al contempo non importando il rischio di un inserimento nei processi decisionali dell'ente richiedente.

Nel caso specifico si deve aggiungere che sulla questione del diritto di rogito dei segretari comunali di fascia A e B nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale si sono espresse, riconoscendo l'ammissibilità delle questioni, alcune Sezioni regionali di controllo, tra le quali questa Sezione con la deliberazione n. 105/2015/PAR del 27 maggio 2015, e da ultimo n. 113/2018/PAR del 14 settembre 2018, ed in particolare sulle modalità di liquidazione la Sezione regionale di controllo Lazio n. 21/2015/PAR e la Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione 194/2014/PAR, nonché la Sezione delle Autonomie che per due volte, si è pronunciata in materia, nella sua funzione nomofilattica, riconoscendo anche l'ammissibilità del quesito.

Sulla base di quanto evidenziato, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Alseno (PC) deve ritenersi ammissibile.

Nel merito della questione deve rilevarsi come l'art. 10, comma 2-bis, del d. l. n. 90 del 2014, introdotto dalla legge di conversione n. 114 del 2014, abbia 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 (.....) è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento."*

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, ed anche il trattamento retributivo è differenziato secondo le suddette fasce: i segretari di fascia A e B sono equiparati alla qualifica dirigenziale quanto a stipendio tabellare e indennità di posizione, mentre i segretari comunali di fascia C, non equiparati a dirigenti, percepiscono stipendio e indennità di importo ridotto.

Sulla interpretazione della norma prevista dal citato art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014, è sorto, come è noto, in sede applicativa, un contrasto tra le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in merito alla esclusiva attribuzione dei diritti di rogito al Segretario comunale di fascia C nei comuni dove non siano presenti dipendenti con qualifica dirigenziale.

Consequentemente la questione è stata sottoposta, in sede nomofilattica, alla Sezione delle Autonomie che, con la deliberazione 24 giugno 2015, n.21/SEZAUT/2015/QMIG, ha enunciato il seguente principio 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."*

Al principio di diritto enunciato dalla citata decisione della Sezione delle Autonomie, che stabilisce l'applicazione dei diritti di rogito esclusivamente ai Segretari comunali di fascia C, e limitatamente ai comuni privi di qualifiche dirigenziali, si sono adeguate le Amministrazioni locali, che hanno respinto le richieste dei Segretari comunali di fascia A e B alla corresponsione della quota dei diritti di rogito nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale.

A seguito del pronunciamento della Sezione delle Autonomie e, quindi, al conseguente diniego da parte delle Amministrazioni locali di corrispondere i diritti di rogito ai Segretari comunali di fascia A e B, nei comuni privi di qualifica dirigenziale, si sono instaurati molteplici contenziosi davanti al Giudice Ordinario, chiamato *ex lege* (art. 63 d.lgs. n. 165 del 2001) a valutare la fondatezza delle richieste economiche nell'ambito di uno specifico rapporto contrattuale di lavoro e a decidere nel concreto delle controversie. Si è quindi formata una giurisprudenza del Giudice del lavoro, diffusa sul territorio nazionale, di contrario avviso alla decisione della Sezione delle Autonomie, che ha riconosciuto il diritto di rogito ai Segretari comunali di fascia A e B, nei comuni privi di qualifiche dirigenziali.

L'applicazione concreta della norma ha ingenerato, quindi, incertezze interpretative concernenti la corretta applicazione, negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, della corresponsione del diritto di rogito ai Segretari comunali di fascia A e B. La Sezione regionale di controllo per il Veneto, con

deliberazione n. 192/2018/QMIG depositata il 18 giugno 2018, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti una questione di massima da sottoporre all'esame della Sezione delle Autonomie che si è pronunciata con deliberazione n. 18/SEZAUT/2018QMIG del 24 luglio 2018.

In tale contesto, e in assenza di una interpretazione autentica della disposizione normativa in questione da parte del Legislatore, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto, nel rivedere il proprio precedente orientamento, che la costante giurisprudenza del Giudice del lavoro rappresenti un parametro di valutazione con la verifica di compatibilità tra "l'indirizzo del giudice ordinario, del quale non può non prendersene atto ed orientamento della Corte dei conti. In altri termini il predetto indirizzo assurge anch'esso, come appena ricordato, a sostanziale parametro di riferimento oggettivo, in punto di diritto, nella decisione della questione di massima", ritenendo "maggiormente aderente ai motivati parametri di riferimento, in punto di diritto, accedere ad una interpretazione letterale della norma".

La Sezione delle Autonomie, quindi, ha enunciato nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG del 24 luglio 2018, il seguente principio di diritto " *In riforma del primo principio espresso nella delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, 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, 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*"

Sulla questione questa Sezione regionale di controllo chiamata ad esprimere un proprio parere ai sensi dell'art 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, 131, si è pronunciata con deliberazione n. 113 del 14 settembre 2018, conformandosi al principio di diritto enunciato nella predetta deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 18 del 2018, e ritenendo, quindi, che anche al Segretario comunale di fascia A e B possa essere corrisposta la quota di diritti di rogito per l'attività prestata presso un Comune privo di personale con qualifica dirigenziale. Conseguentemente la Sezione ritiene legittima, in base a quanto già enunciato con la propria deliberazione n. 113 del 14 settembre 2018, la liquidazione dei diritti di rogito operata dal Comune di Alseno e dagli altri comuni in convenzione al Segretario comunale in quanto privi di personale con qualifica dirigenziale.

Si pone ora la questione delle modalità di calcolo e di liquidazione al Segretario comunale dei diritti di rogito. Il Collegio rileva come la Sezione delle Autonomie, alla quale ci si conforma, proprio con la prima deliberazione n. 21 del

2015, non modificata con la successiva n. 18 del 2018, abbia enunciato in merito il seguente principio di diritto:

*“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”.*

Per quanto attiene alla determinazione del trattamento economico complessivo in godimento (fondamentale, posizione e risultato) del Segretario comunale da assumere come parametro per determinare il limite del quinto dei diritti di rogito da corrispondere (limite che deve essere riferito ai diritti maturati esclusivamente nell’anno; cfr. Corte dei conti, Sez. regionale di controllo Lazio n. 21/2015/PAR) allo stesso Segretario comunale, ai sensi del citato art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014, la Sezione ritiene che nel quadro sistematico delle disposizioni vigenti in materia di limiti retributivi dei dipendenti pubblici di cui al d.l. n. 201 del 2011 e successive modificazioni, ben possano applicarsi al caso di specie le disposizioni applicative della predetta normativa. In particolare, con la circolare n. 8 del 2012 del Ministro per la funzione pubblica, circolare peraltro richiamata e condivisa anche dall’ Anac con la deliberazione n. 241 del 2017, sempre in materia di definizione della retribuzione complessiva, si stabilisce che le amministrazioni per la verifica del raggiungimento del limite *“...devono operare secondo il criterio di competenza, verificando quanto dovuto al dipendente complessivamente in ragione d’anno (...).* Continua ancora la circolare *“Inoltre, è da considerare di competenza dell’anno in cui viene erogato anche la parte di trattamento accessorio che, di norma viene corrisposta nell’anno successivo rispetto a quello in cui sono effettuate le prestazioni. Tale è ad esempio il caso della retribuzione di risultato per il personale dirigenziale e degli analoghi emolumenti la cui corresponsione è subordinata alla verifica successiva del raggiungimento degli obiettivi assegnati nell’anno precedente”.*

Per la determinazione del trattamento economico in godimento 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, per quanto attiene al trattamento economico fondamentale e di posizione si dovrà, quindi, far riferimento al principio della competenza. Diversamente per il trattamento accessorio, come ad esempio

l'indennità di risultato, andrà applicato il principio di cassa. Correttamente, quindi, gli importi dei diritti di rogito sono acquisti integralmente al bilancio dei Comuni per essere erogati nei limiti previsti al Segretario comunale al termine dell'esercizio (cfr. Corte dei conti, Sez. regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione 194/2014/PAR).

In merito all'ulteriore questione evidenziata con la richiesta di parere, la Sezione ritiene che essendo il Segretario in convenzione con più Comuni gli stessi Comuni dovranno regolare con apposito accordo le modalità di erogazione dei diritti di rogito, la verifica del rispetto del limite del quinto dello stipendio complessivo di riferimento, nonché la ripartizione tra gli stessi Enti dell'eventuale eccedenza dei diritti di rogito non corrisposti al Segretario. Ciò in applicazione del principio di ragionevolezza al fine di evitare di penalizzare un Comune rispetto ad un altro solo in ragione del momento temporale dell'esercizio della funzione rogatoria del Segretario comunale.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

#### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Alseno (PC) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nell'adunanza dell'8 novembre 2018.

Il Presidente f.f.  
f.to (Massimo Romano)

Il relatore  
f.to (Alberto Stancanelli)



Depositata in segreteria in data 8 novembre 2018.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)