



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 25 gennaio 2019 composta da:

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Rossana Rummo
Primo referendario	Michela Muti
Referendario	Giovanni Natali, relatore

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Castrignano del Capo (LE), assunta al protocollo della Sezione n. 4912 del 28.12.2018;

vista l'ordinanza n. 3/2019 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 25.1.2019;

udito il relatore Referendario dott. Giovanni Natali;

Ritenuto in

FATTO

Con nota del 24.12.2018 il Sindaco del Comune di Castrignano del Capo ha formulato il seguente quesito *ex art. 7 della l. 5.6.2003, n. 131: "Relativamente alla questione circa la legittimazione alla percezione dei diritti di rogito, alla luce della normativa vigente e dell'evoluzione giurisprudenziale della magistratura contabile, da ultimo espressasi con la delibera 21/SEZAUT/2018/QMIG, nonché della magistratura ordinaria, il Sindaco si chiede se possa ritenersi legittima la corresponsione al Segretario Comunale delle somme derivanti dall'attività di rogito svolta dallo stesso durante l'orario di servizio"*.

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità della richiesta, sotto i profili soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

1.1 Innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, l'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003 ha previsto la possibilità per le Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo *"pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

Al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, con atto del 27.4.2004 la Sezione delle Autonomie ha deliberato *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva"*, poi integrati da successive delibere, con cui ha individuato i

soggetti legittimati alla richiesta dei pareri e precisato che la legittimazione “è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all’ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte”. L’Ufficio di coordinamento delle Sezioni regionali e la maggioranza delle Sezioni stesse hanno perciò ritenuto che legittimati a chiedere i pareri siano solo gli enti espressamente indicati nella disposizione legislativa citata, tenuto conto che l’elencazione ivi contenuta (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce quella dell’art. 114 Cost. (nel testo sostituito dall’art. 1 della l. cost. 18.10.2001, n. 3), della quale l’art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003 è norma di attuazione (Sezione delle Autonomie, del. n. 13/AUT/2007).

Ai fini dell’ammissibilità soggettiva, è stato stabilito che la richiesta deve essere formulata dall’organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati ad avanzare la richiesta medesima; nel caso in esame il quesito è stato sottoscritto dal Sindaco e, dunque, dall’organo rappresentativo dell’ente (art. 50, co. 2 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, di seguito TUEL), legittimato a promuovere l’attività consultiva della Corte dei conti.

In linea con un consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo, da cui non vi è motivo di discostarsi, non può ritenersi di ostacolo all’ammissibilità soggettiva la non operatività nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL); quest’ultimo, ai sensi dell’art. 123, co. 4 Cost., deve essere disciplinato dallo statuto di ogni Regione quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli enti locali e, in base all’art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003, è destinato a svolgere una funzione di filtro per le richieste di parere degli enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

Invero, l’art. 45 dello Statuto della Regione Puglia (approvato con l. r. 12.5.2004, n. 7) ha previsto l’istituzione del CAL e con la successiva l. r. 26.10.2006 n. 29 ne sono state disciplinate modalità di composizione, elezione e competenze; tuttavia, rilevato che allo stato attuale il CAL non è operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

1.2 Per quanto concerne l’ammissibilità oggettiva, occorre innanzitutto scrutinare l’attinenza del quesito alla contabilità pubblica. La locuzione “*contabilità pubblica*”, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 5/AUT/2006), è riferita alla “*attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*”.

Specificando la natura delle questioni sottoponibili alle Sezioni regionali, le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo (del. n. 54/CONTR/2010) – nell’esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall’art. 17, co. 31, del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 102/2009 – hanno precisato che la funzione consultiva in esame deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi con le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In linea con tali approdi la Sezione delle Autonomie (del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) ha rilevato che: i) pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria

concettuale 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”*, l’attinenza del quesito ad *“una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”*; ii) *“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”*.

Accertata la riconducibilità del parere alla materia della contabilità pubblica come sopra delineata, inerendo il quesito al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, occorre altresì verificare la sussistenza degli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva.

In particolare, la richiesta di parere presenta il carattere della generalità e dell’astrattezza, non vertendo su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un’ingerenza della Sezione nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Conclusivamente, il quesito deve ritenersi ammissibile anche in relazione al suo profilo oggettivo.

2. Passando al merito, è opportuna una sintetica ricognizione del quadro normativo di riferimento, della sua evoluzione e della connessa interpretazione offerta dalla giurisprudenza.

2.1 La figura e i compiti del Segretario comunale e provinciale sono disciplinati dal Capo II del Titolo IV della Parte prima del TUEL (artt. 97-106).

Per quanto di interesse in questa sede, l’art. 97 TUEL, dopo aver intestato in via generale al Segretario le funzioni di collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell’ente in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (co. 2), gli attribuisce il compito di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinarne l’attività (salvi i casi in cui sia consentita la nomina del Direttore generale), provvedendo poi a elencare specifiche attribuzioni, fra cui quella di rogare, su richiesta dell’ente, i contratti nei quali l’ente è parte (co. 4, lett. c).

In relazione a tale ultima prerogativa – e in deroga al generale principio di onnicomprensività del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici – ai Segretari competono i c.d. diritti di rogito (o di segreteria) versati a titolo di spese dalle controparti contrattuali delle pubbliche amministrazioni; ciò originariamente ai sensi dell’art. 41, co. 4 della l. 11.7.1980 n. 312 (che ha attribuito al Segretario comunale una quota, fino a un terzo dello stipendio in godimento, dei diritti di rogito riscossi dall’ente in relazione a specifici atti) e dell’art. 21, co. 4 del D.P.R. 4.12.1997, n. 465 (che ha esteso l’obbligo della riscossione dei diritti di segreteria a tutti i contratti rogati dal Segretario comunale) e, dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, in base all’art. 37 del CCNL di categoria del 16.5.2001.

Lo stesso CCNL (artt. 31 e 32) classifica i Segretari comunali e provinciali in tre fasce professionali (A, B e C), a cui corrispondono idoneità alla titolarità di sedi di enti locali differenziate a seconda della popolazione amministrata e differenti trattamenti retributivi: i Segretari di fascia A e B sono equiparati al personale con qualifica

dirigenziale quanto a stipendio tabellare e indennità di posizione; quelli di fascia C, non equiparati a dirigenti, percepiscono stipendio e indennità di importo ridotto.

2.2 La materia dei diritti di rogito ha formato oggetto di un recente intervento legislativo.

In dettaglio, l'art. 10 del d.l. 24.6.2014, n. 90 ha abrogato il citato art. 41, co. 4 della l. n. 312/1980 (co. 1) e previsto l'integrale devoluzione al Comune o alla Provincia del provento annuale dei diritti di segreteria (co. 2).

In sede di conversione in legge (l. 11.8.2014, n. 114), all'articolo in esame è stato aggiunto il co. 2-bis, che recita: *"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"*.

2.3 Sull'interpretazione dell'art. 10, co. 2-bis del d.l. n. 90/2014 è sorto un contrasto tra le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

In base a un primo orientamento (Sez. Lazio, del. n. 21/2015/PAR; Sez. Emilia-Romagna, del. n. 105/2015/PAR), i diritti di rogito, in difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo all'art. 10, co. 2-bis citato, dovevano essere assegnati ai soli Segretari di fascia C; ciò sul presupposto che il legislatore del 2014 avrebbe sancito il principio dell'integrale destinazione delle entrate comunali al bilancio dell'ente e quello dell'onnicomprendività del trattamento economico dei Segretari, abrogando il precedente regime che contemplava la riserva agli stessi del diritto di rogito o di quota del medesimo; l'unica deroga consentita sarebbe stata quella volta a tutelare i Segretari privi di qualifica dirigenziale e non operanti in comuni con presenza di dirigenti e, quindi, non destinatari di retribuzione economica a questi equiparata.

Un secondo orientamento (Sez. Lombardia, del. n. 275/2014/PAR, n. 297/2014/PAR, n. 171/2015/PAR e n. 189/2015/PAR; Sez. Sicilia, del. n. 194/2014/PAR), seguendo un'interpretazione letterale della disposizione legislativa, ha per contro affermato che la norma avrebbe distinto due ipotesi legittimanti l'erogazione di quota dei proventi: i) la prima, quella dei Segretari preposti a comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, in cui non rilevarebbe la fascia professionale di inquadramento del Segretario preposto; ii) la seconda, quella dei Segretari che non hanno qualifica dirigenziale, in cui l'attribuzione di quota dei diritti di rogito sarebbe ancorata allo *status* professionale del Segretario, prescindendo dalla classe demografica del comune di assegnazione.

Investita della questione, nel giugno 2015 la Sezione delle Autonomie (del. 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"*; a fondamento di tale conclusione la Sezione ha posto la *ratio* della disposizione, individuata in un contemperamento di interessi *"che, a fronte delle esigenze di maggiori entrate degli enti, vede recessivo quello particolare del segretario comunale, fatta"*

salvo l'ipotesi della fascia professionale e della condizione economica che meno garantisca il singolo segretario a livello retributivo", nonché la sincronia di tale lettura "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".

2.4 Dando seguito a tale principio di diritto, che ha affermato la spettanza dei diritti di rogito esclusivamente a favore dei Segretari comunali di fascia C e limitatamente ai comuni privi di qualifiche dirigenziali, le Amministrazioni locali hanno respinto le richieste dei Segretari comunali di fascia A e B di corresponsione della quota dei diritti di rogito nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale.

Ciò ha comportato l'instaurazione di molteplici contenziosi davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, titolare del potere cognitorio in ordine a tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro c.d. privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 63 del d.lgs. 30.1.2001, n. 165).

Si è quindi formata una giurisprudenza di detto giudice, diffusa sul territorio nazionale, di segno contrario alla decisione della Sezione delle Autonomie, che ha riconosciuto il diritto di rogito ai Segretari di fascia A e B nei comuni privi di qualifiche dirigenziali. In particolare, il giudice del lavoro, privilegiando un'interpretazione letterale della norma, ha individuato due tipologie di eccezioni al riversamento integrale dei diritti di segreteria nelle casse degli enti locali: una riferita ai rogiti effettuati dai Segretari negli enti privi di dirigenti, senza differenziazione di classe di appartenenza, l'altra (introdotta dalla formula "*e comunque ...*") ai Segretari privi di qualifica dirigenziale (fascia C), anche se in servizio presso comuni dotati di figure dirigenziali.

2.5 Gli orientamenti divergenti del giudice contabile e di quello ordinario circa l'ambito soggettivo di applicazione dei diritti di rogito hanno indotto la Sezione regionale di controllo per il Veneto (del. n. 192/2018/QMIG) a sollevare una nuova questione di massima circa l'ambito applicativo del più volte citato art. 10, co. 2-*bis* del d.l. n. 90/2014.

Nel luglio 2018 la questione è stata affrontata dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 18/SEZAUT/2018/QMIG), che ha rivisto il proprio precedente orientamento. Merita riprodurre alcuni passaggi salienti della deliberazione: "*In sostanza, nel definire il perimetro dell'azione di contemperamento disegnato dal legislatore con la previsione legislativa in argomento, questa Sezione ha individuato due aspetti meritevoli di tutela: garantire maggiori entrate alle amministrazioni locali, salvaguardando, nel contempo, gli specifici interessi patrimoniali della sola categoria professionale dei Segretari comunali di fascia C, la cui tutela rinviene la sua qualificazione in una finalità perequativa necessaria a sopperire a situazioni stipendiali meno favorevoli.*

Opinando diversamente, il giudice del lavoro, così come una parte della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, nel privilegiare l'interpretazione letterale della norma, hanno, al contrario, 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.

Logico corollario di tale assunto è, pertanto, una dilatazione del suddetto contemperamento fino al punto di prevenire il sacrificio di ulteriori posizioni di vantaggio quali sono da considerare

quelle dei segretari comunali appartenenti alle fasce A e B che però prestano servizio in enti privi di dirigenza.

In proposito vale considerare 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.

Tale 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 suddetto perimetro. In questa operazione di rievocazione del principio di diritto espresso dalla Sezione delle autonomie nella delibera più volte richiamata, si concretizza la verifica di compatibilità tra 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.

Per le ragioni esposte ed in considerazione 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, si ritiene maggiormente aderente ai motivati parametri di riferimento, in punto di diritto, accedere ad una interpretazione letterale della norma”.

La Sezione ha quindi concluso affermando il seguente principio di diritto: *“In riforma del primo principio di diritto 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”.*

3. Alla luce di tali conclusioni, è possibile individuare due categorie di Segretari comunali destinatari dei diritti di rogito: da un lato, i Segretari operanti in enti privi di dirigenti, a prescindere dalla fascia professionale di appartenenza; dall'altro, i Segretari privi di qualifica dirigenziale (quelli di fascia C).

In definitiva la Sezione, in conformità al principio di diritto da ultimo enunciato dalla Sezione delle Autonomie, ritiene che, nei termini richiamati e ferma restando l'autonoma valutazione gestionale dell'ente, al Segretario comunale possa essere corrisposta la quota di diritti di rogito per l'attività prestata presso il comune.

P.Q.M.

nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Castrignano del Capo.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 25.1.2019.

Il Magistrato relatore
F.to Giovanni Natali

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria il 25 gennaio 2019
Il Direttore della segreteria
F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo