



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N.21/SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 4 giugno 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Agostino CHIAPPINIELLO, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Massimo VALERO, Giuseppe TETI, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e le successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e le successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e le successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 34/2015/QMIG, depositata in data 6 febbraio 2015, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima in relazione alla richiesta di parere posta dal Comune di Nave (BS), in merito alla corretta applicazione dell'art. 10, comma 2 bis, del d.l. n. 90/2014 con specifico riguardo alla determinazione dei diritti di rogito spettanti ai segretari comunali;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 12 del 30 marzo 2015 con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2528 del 26 maggio 2015 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Primo Referendario Valeria Franchi

PREMESSO

Con nota in data 24 dicembre 2014 il Comune di Nave (BS) ha formulato alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia una richiesta di parere in ordine alla corretta determinazione dei diritti di rogito da corrispondersi al segretario comunale, alla luce della novella recata dall'art. 10 comma 2 bis d.l. 90/2014 a mente del quale “negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno la qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 (...) è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento”.

Richiamato l'orientamento espresso dalla Corte dei conti per la Regione siciliana – che, in relazione allo specifico caso in cui 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, con deliberazione n. 194/2014 ha ritenuto doversi attribuire integralmente i proventi in esame all'avente diritto – il Comune istante ha chiesto di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine alla possibilità per l'Ente di deliberare in autonomia la percentuale dei diritti introitati da corrispondere al segretario comunale: ciò anche al fine di scorporare dagli emolumenti in parola i c.d. oneri riflessi (oneri previdenziali ed Irap da versare in percentuale sul compenso corrisposto).

Lo stesso Comune, a sostegno della propria prospettazione, ha rilevato come in tal modo non vi sarebbero effetti pregiudizievoli a carico del bilancio dell'Ente atteso che la somma introitata (pari al 100%) varrebbe a coprire, in uno al compenso da corrispondersi al segretario rogante, anche gli oneri accessori analogamente, peraltro, a quanto avviene per altri compensi spettanti ai dipendenti (a titolo esemplificativo è richiamato il regime previsto per gli incentivi per la progettazione interna).

Scrutinati positivamente i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta, nel merito, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, condividendo i dubbi sollevati, ha ritenuto di non aderire alla ricostruzione operata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana evidenziando, al riguardo, come la stessa “oltre ad apparire più un obiter dictum che il frutto di un'analisi ex professo, non pare essere l'unica interpretazione consentita alla luce del dato normativo, che non sembra riservare alla sola contrattazione di settore la quantificazione delle risorse attribuibili ai segretari comunali”.

A tal riguardo la Sezione remittente ha, invero, argomentato come “in carenza di diversa previsione, la lettera della normativa ben potrebbe determinare la riespansione del più generale potere di autonomia regolamentare e organizzativa dell'ente che si appalesa (anche) nella determinazione delle risorse lato sensu rientranti nell'orbe dei compensi incentivanti” e come “sotto un profilo teleologico parrebbe contraddittorio che il legislatore, proprio in un atto legislativo finalizzato al contenimento dei costi della pubblica amministrazione, abbia sotto certi aspetti incrementato la quota di proventi complessivamente ripartibile ai destinatari del beneficio, precludendo qualsiasi possibilità di determinazione in peius da parte dell'ente interessato” (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 34/2015/PAR).

A completamento, ed a sostegno del proprio assunto, la Sezione regionale ha, peraltro, evidenziato come il riconoscimento in favore del Comune di un autonomo potere regolamentare consentirebbe allo stesso, anche in assenza di specifica disciplina contrattuale collettiva, di scorporare dai proventi introitati la quota-parte da corrispondere al beneficiario a titolo di oneri c.d. riflessi che, diversamente opinando, graverebbero sull'Ente erogatore quale datore di lavoro.

Il Presidente della Corte dei conti, ravvisando la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 6 comma 4, d.l. 174/2012, ha deferito la questione alla Sezione delle autonomie.

CONSIDERATO

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 determinazione 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 informatori dell'ipotesi derogatoria prevista dal comma 2 bis dalla cui applicazione non possono, evidentemente, derivare maggiori spese per l'Ente.

3. Da ultimo la Sezione ritiene di estendere l'originario *thema decidendum* anche ai profili soggettivi della disciplina in esame rispetto ai quali, va, peraltro, delineandosi, alla luce delle diverse ricostruzioni operate dalle Sezioni regionali di controllo, un contrasto interpretativo che appare opportuno ricomporre.

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 degli 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.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima come richiamata in parte motiva pronuncia 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".

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.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 4 giugno 2015.

Il Relatore
f.to Valeria FRANCHI

Il Presidente
f.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 24 giugno 2015

Il Dirigente
f.to Renato PROZZO