

**Diritti di segreteria/rogito. Perché non convincono le posizioni dell'ARAN e della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (parere n. 15/2008).**

*di Carmelo Carlino e Vito Continella\**

La materia è disciplinata dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, il quale dispone che una quota dei diritti di segreteria spettante al comune o alla provincia (in virtù della stipula di una determinata tipologia di contratti comunali) *“è attribuita al Segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75% e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento”*.

In seguito, l'art. 21, ultimo comma, del D.lgs. 465/1997 ha esteso l'obbligo della riscossione dei diritti di segreteria a tutti i contratti ed atti unilaterali rogati dal segretario comunale, ampliando di conseguenza l'ambito di estensione della predetta disposizione normativa.

Naturalmente, anche il vicesegretario risulta destinatario delle predette disposizioni in quanto, nell'esercizio delle funzioni vicarie del segretario comunale, assume lo stesso ruolo di quest'ultimo.

A seguito della privatizzazione del rapporto di impiego pubblico, operata dalla legge 421/1992 e dal relativo D.lgs. 29/1993 - ora D.lgs. 165/2001 -, il predetto comma 4 dell' art. 41 della legge 312/1980, per quanto riguarda i suoi effetti sul trattamento economico del segretario, deve essere letto alla luce del citato art. 2, comma 3, del D.lgs. 165/2001, secondo cui *“l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi... o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del rinnovo contrattuale”*.

In armonia con tale ultima disposizione, il CCNL dei segretari comunali sottoscritto il 16.5.2001, all'art. 37, ha previsto tra le componenti

della retribuzione del segretario anche i diritti di segreteria, escludendo dalla base di calcolo la voce relativa alla retribuzione di risultato.

Poiché la clausola contrattuale si limita al semplice riferimento ai diritti di segreteria, nulla disponendo in ordine al calcolo ed alla ripartizione degli stessi, si ritiene pacificamente che le parti contrattuali abbiano voluto rinviare per la disciplina di dettaglio a quanto previsto dall'art. 41, comma 4, della legge 318/1980, anziché definire una specifica regolazione contrattuale (come invece hanno fatto le parti contrattuali che hanno sottoscritto il CCNL del 9.5.2006 del personale non dirigente).

Conseguentemente, il citato l'art. 41, comma 4, della legge 318/1980 non ha cessato di produrre effetto nei confronti dei segretari.

Analogamente, l'art. 25 del CCNL 22.2.2006 della dirigenza dispone che *“ai dirigenti incaricati delle funzioni di vicesegretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per i diritti di segreteria....per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione”*.

Tale ultima disposizione nulla però dice in ordine al calcolo ed alla ripartizione degli stessi diritti di segreteria, sicchè, in carenza di disciplina, trova applicazione l'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, anche perché ad esso rinvia espressamente la medesima norma contrattuale, laddove stabilisce che i compensi per i diritti di segreteria sono, appunto, corrisposti *“secondo l'ordinamento vigente”*.

Pertanto, anche i diritti di segreteria riscossi per gli atti ricevuti ed autenticati dal vicesegretario dirigente vanno ripartiti con le modalità prescritte dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980.

Viceversa, l'art. 11 del CCNL del personale non dirigente, sottoscritto il 9.5.2006, ha dettato una specifica disciplina in materia di ripartizione dei diritti di rogito dei vicesegretari non dirigenti, stabilendo che:

1. ....*omissis*...

2. *La percentuale di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario, prevista dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, costituisce l'importo massimo che può essere erogato dall'ente a titolo di diritto di rogito e quindi il massimo teorico onere finanziario per l'ente medesimo; tale limite è sempre unico a prescindere dal numero dei soggetti beneficiari.*

3. *La percentuale di 1/3 dello stipendio, di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 312 del 1980 deve essere individuata in relazione al periodo di effettiva sostituzione e non con riferimento allo stipendio teorico annuale del vicesegretario.*

Pertanto, quella operata con il CCNL del 16.5.2001 dei segretari e con il CCNL del 22.2.2006 dei dirigenti è stata una scelta discrezionale delle parti contraenti, diversa da quella effettuata con il CCNL del 9.5.2006 del personale non dirigente, dove si è preferito introdurre, come sopra detto, una disciplina specifica per il riparto dei diritti di segreteria al vicesegretario non dirigente .

E' il caso però di precisare che, trattandosi di distinte discipline negoziali (CCNL dei segretari del 16.5.2001, CCNL dei dirigenti del 22.2.2006 e CCNL del personale non dirigente del 9.5.2006), con diversi ambiti soggettivi di efficacia, non è possibile individuare nella differente disciplina del riparto dei diritti di segreteria una disparità di trattamento.

Con riferimento alle disposizioni (applicabili, ripetesì, anche ai vicesegretari dirigenti) dettate dal comma 4 dell'art. 41 della legge n. 312 del 1980 (secondo cui una quota del provento dei diritti di rogito “è attribuita al Segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75% e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento”) si è discusso in dottrina e in giurisprudenza se per “stipendio in godimento” dovesse intendersi:

a) la retribuzione annua spettante al segretario presso l'ente locale, a prescindere dal periodo di servizio alle dipendenze di quest'ultimo (e cioè la retribuzione teorica);

b) l'effettiva retribuzione percepita e raggugliata al periodo di servizio prestato.

Esemplificando, ad un segretario, che presti servizio in un Comune per 6 mesi, beneficiando di uno stipendio annuo di € 72.000,00, e che all'inizio del settimo mese cessi dal servizio per raggiunti limiti di età dopo aver rogato nel semestre contratti per i quali si siano riscossi diritti per un ammontare di € 25.000,00, verrà attribuito un compenso pari al 75% della quota spettante all'ente stesso (€25.000,00 – 10% per l'Agas = €22.500,00; 75% di 22.500,00 = € 16.875,00), secondo la soluzione a)? Oppure un compenso pari ad un terzo dello stipendio effettivamente percepito nel semestre considerato e cioè € 12.000,00 (1/3 di €36.000,00 = €12.000,00), secondo la soluzione b)?

Nell'ambito delle due possibili interpretazioni prospettate, la giurisprudenza amministrativa (dopo la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico, nessun pronunciamento è ancora intervenuto da parte del giudice del lavoro), tanto in sede consultiva (cfr. Consiglio di Stato. Sez. I, 22.2.1989, n. 2407) quanto in quella giurisdizionale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 18.4.1996, n. 441, TAR Liguria, 9 luglio 1986, n. 295 TAR Emilia-Romagna, Parma, 18 novembre 1987 n. 328/87; TAR Lazio, Sez. I-ter. 10 febbraio 1990, n.175/90; TAR Liguria, 22 luglio 2000, n. 836; TAR Emilia-Romagna, Parma, 31 agosto 1990 n. 260; TAR Lombardia, Milano, 25.5.2001, n. 4011; TAR Emilia-Romagna, Sez: I, 21gennaio 2002,87; TAR Emilia-Romagna, Bologna, 9 maggio 2002, n. 700; TAR Piemonte, Sez. I, 19.12.2005, n. 4093/05) si è consolidata in senso favorevole alla prima tesi, giungendo alla medesime conclusioni sulla base di plurimi ragionamenti, che di seguito si ripercorrono.

Dal punto di vista letterale, l'espressione usata dal legislatore del 1980 "*stipendio in godimento*" non lascia spazio ad un'interpretazione volta ad attribuire ad essa un significato diverso e più restrittivo di quello fatto palese dalla lettera della stessa; il termine "*stipendio*" si riferisce alla retribuzione

tabellare annua (intesa come retribuzione teorica) senza alcun riferimento testuale alla retribuzione effettivamente percepita e ragguagliata al periodo di servizio prestato.

In precedenza, invece, sotto l'imperio dell'art. 41 della L. 604/1992, era prevista la temporizzazione del compenso da corrispondersi in correlazione all'effettiva presenza in servizio del segretario; tale limitazione non è stata riprodotta nel testo dell'art. 41 della legge n. 312 del 1980.

Dal punto di vista logico-sistematico, la giurisprudenza ha avuto modo di riferirsi alla *ratio* cui tendono le disposizioni sui proventi dei diritti di rogito, le quali sono dirette ad incentivare un'attività svolta dal segretario, indipendentemente dal periodo di riferimento, ma in considerazione dell'importanza e del grado di responsabilità insita nella medesima.

I diritti di segreteria, perciò, hanno la funzione di remunerare una particolare ed importante attività per la quale il segretario incorre in responsabilità di carattere speciale; l'effettiva estrinsecazione di tale specifica funzione rogatoria eccede l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego e si concretizza nell'attribuzione al segretario di una quota pari al 75 per cento di quella spettante al Comune.

A tale limite oggettivo, globale (da intendersi come importo massimo erogabile dall'amministrazione) rappresentato dal 75% del 90% del gettito dei proventi, il legislatore ha aggiunto un ulteriore limite: il non superamento del terzo dello stipendio annuo in godimento del segretario rogante, a prescindere da ogni riferimento al periodo di effettivo servizio prestato.

Tale secondo limite, imposto dalla norma, è semplicemente soggettivo, personale e limitativo di un eccessivo arricchimento del segretario e non invece un limite anche oggettivo a tutela dell'amministrazione, perché ciò non traspare dal tenore letterale della norma stessa (cfr. sul punto la *Relazione prot. n. 17200.6290 del 18.8.1988 del Ministero dell'Interno richiamata dal citato parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 22.2.1989 n. 2407/88*).

Nessun altro limite (in aggiunta ai due evidenziati) può essere, in proposito, individuato.

Al contrario, ancorare (come fa l'interpretazione giurisprudenziale assolutamente minoritaria) il detto limite massimo (soggettivo) di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario al periodo di effettivo servizio prestato significherebbe: a) interpretare in modo restrittivo una disposizione di chiara formulazione, con la conseguenza illogica di ancorare il limite massimo ad un dato temporale incerto e di stravolgere la *ratio* della norma, per la quale il compenso di cui trattasi costituisce, per il segretario rogante, il giusto ristoro delle complesse e delicate attività svolte nonché delle tante responsabilità che gliene derivano; b) dar vita a situazioni facilmente intuibili sul piano della parità di trattamento.

A dimostrazione delle situazioni di disparità di trattamento cui condurrebbe detta interpretazione minoritaria, gli scriventi espongono i seguenti esempi.

Al segretario Bianchi, che presti servizio in un Comune per un intero anno, godendo di uno stipendio annuo di €72.000,00, e che roghi contratti per i quali si riscuotono diritti per un ammontare di €25.000,00, va attribuito un compenso pari al 75% della quota spettante all'ente: €25.000,00 – 10% per l'Agas = €22.500,00; 75% di 22.500,00 = €16.875,00. Tale compenso, resta contenuto nel limite di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario rogante (1/3 di €72.000,00 = €24.000,00).

Viceversa, al segretario Rossi, che presti servizio in un Comune per i primi 6 mesi dell'anno e in un altro Comune per i restanti 6 mesi e roghi nel primo ente contratti per i quali si riscuotono diritti per un ammontare di €25.000,00, mentre nel secondo ente non roghi alcun contratto, viene attribuito dal primo ente, secondo il menzionato indirizzo giurisprudenziale minoritario, un compenso pari, non al 75% della quota spettante all'ente stesso (€25.000,00 – 10% per l'Agas = €22.500,00; 75% di 22.500,00 = €

16.875,000), ma ad un terzo dello stipendio effettivamente percepito nel semestre considerato e cioè €12.000,00 (1/3 di €36.000,00 = €12.000,00).

In sostanza, seguendo l'interpretazione minoritaria, la stessa attività svolta dai due segretari viene retribuita in maniera nettamente differente: con €16.875,00 a favore di Bianchi e con €12.000,00 a favore di Rossi.

Seguendo, invece, l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa consolidata, i due segretari percepiscono lo stesso compenso (€16.875,00) e la parità di trattamento è garantita.

Analogamente, se il segretario Rossi roga nel primo ente contratti per i quali si riscuotono diritti sempre per un ammontare de € 25.000,00 e nel secondo ente contratti per i quali si riscuotono diritti per un ammontare di € 6.000,00, percepisce, seguendo sempre la tesi minoritaria, dal primo ente il medesimo compenso di €12.000,00 e dal secondo ente un compenso pari ad 4.050,00 (€6.000,00 – 10% per l'Ages = €5.400,00; 75% di €5.400,00 = €4.050,00). Tale ultimo compenso (di €4.050,00) resta contenuto nel limite di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario rogante nel semestre considerato: infatti,  $1/3 \text{ di } €36.000,00 = €12.000,00 > €4.050,00$ .

Anche qui la sperequazione è di tutta evidenza:

- il segretario Bianchi, che ha rogato contratti per i quali si riscuotono diritti di rogito per un ammontare complessivo di €25.000,00, percepisce compensi per un importo di €16.875,00;

- il segretario Rossi, che ha rogato contratti per i quali si riscuotono diritti di rogito per un ammontare complessivo di € 31.000,00 (€ 25.000,00 + € 6.000,00) percepisce compensi addirittura inferiori e cioè € 16.050,00 (€ 12.000,00 + €4.050,00 = €16.050,00).

Seguendo, invece, l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa consolidata, i due segretari percepiscono compensi diversi: € 16.875,00 il segretario Bianchi e € 20.925,00 il segretario Rossi (di cui € 16.875,00 dal primo ente ed €4.050,00 dal secondo ente).

Il tutto nel pieno rispetto del principio di pari trattamento (due situazioni diseguali sono trattate in maniera diseguale).

In definitiva, le dette sperequazioni si superano interpretando l'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980 nel senso indicato dalla giurisprudenza amministrativa consolidata.

Sulla base, quindi, dei principi da quest'ultima stabiliti, si è dato per scontato ad ogni livello che:

- il segretario, quante volte il gettito di quei proventi lo consenta, può conseguire la quota massima di sua spettanza, che è appunto “*un terzo dello stipendio in godimento*”, in qualsiasi momento, anche nei primissimi mesi dell'anno ed addirittura in un'unica occasione, poiché il suo diritto non può essere minimamente inciso né dalla durata della sua permanenza in servizio né dal fatto che, nel corso dello stesso anno, potrebbe accadergli di prestare servizio in altre sedi;

- in questa seconda ipotesi si opera nel modo seguente: a) nel caso di incarico “*a scavalco*”, l'ente di assegnazione provvisoria deve liquidare gli emolumenti in misura tale che, cumulandoli con quelli percepiti dal segretario presso la sede di titolarità, gli stessi non oltrepassino la soglia di legge; b) nel caso di assegnazione della titolarità di una nuova sede, l'ente di nuova destinazione deve preventivamente verificare in quale misura il segretario abbia percepito analoghi emolumenti presso la sede di precedente titolarità e, in ragione dell'esito di tale accertamento, determinare il limite entro il quale il segretario stesso abbia eventualmente titolo alla riscossione di ulteriori compensi per diritti di rogito inerenti le funzioni ivi espletate.

Ora, però, l'Ispettorato Generale di Finanza – Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, sostiene che bisogna tener conto dei presupposti e delle condizioni introdotte dal CCNL del personale non dirigente sottoscritto il 9.5.2006.

Al riguardo il predetto Ispettorato ritiene che “*il limite massimo teorico, pari ad un terzo dello stipendio del segretario*” (di cui al 2° comma



del citato CCNL dettato per i vicesegretari non dirigenti) trovi applicazione anche al personale con qualifica dirigenziale, portando a sostegno:

A) il parere dell'ARAN del 26.7.2006, secondo il quale valgono per i dirigenti *“i medesimi principi affermati espressamente per il personale non dirigente (importo massimo erogabile, possibili destinatari, ecc.)”*. Infatti, questa tesi interpretativa, cui l'ARAN si sta attenendo rigorosamente, è stata espressa chiaramente nella Relazione illustrativa alla Corte dei Conti per la certificazione dei costi contrattuali del suddetto CCNL del 22.2.2006, su espressa richiesta in tal senso propria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che alla stessa aveva collegato il parere favorevole del Governo alla sottoscrizione definitiva del medesimo CCNL. Infatti, essendo già stata sottoscritta l'ipotesi di accordo, non era più possibile operare alcuna modifica del testo contrattuale”;

B) il parere n. 7 del 2007 della Sezione di Controllo per la Toscana della Corte dei Conti, secondo cui la disposizione di cui all'art. 11 del citato CCNL del personale non dirigente:

- 1) *“ha riconosciuto la corresponsione al Vice Segretario non dirigente dei diritti di rogito nei limiti di un terzo dello stipendio del Segretario (art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) e in relazione al periodo di effettiva sostituzione. Aggiunge la disposizione contrattuale che il terzo dello stipendio del Segretario costituisce l'importo massimo erogabile dall'ente a tale titolo, limite unico a prescindere dal numero dei soggetti beneficiari. Tale disposizione, nel far propri i limiti e criteri dettati dalla legge per gli analoghi diritti del Segretario, consolida l'interpretazione della legge (secondo cui lo stipendio da prendere in considerazione è quello teorico del Segretario ed il limite va rapportato al periodo di effettivo prestato); dall'altro pone a base della corresponsione la figura giuridica della sostituzione. Essa infatti chiarisce che il limite di spesa per l'ente (un terzo dello stipendio teorico del segretario) è indifferente rispetto alle vicende*

sostitutive di fatto, ciò che comporta una ripartizione dei diritti in funzione dei periodi di effettiva durata delle sostituzioni;

- 2) “se è vero, dunque, che il CCNL dell’area non dirigenziale non è direttamente applicabile all’ipotesi di sostituzione del Segretario da parte del Vice Segretario dirigente e che l’interpretazione dei contratti collettivi è materia estranea alla contabilità pubblica è demandata a particolari procedure, vero è anche che la mancata indicazione, da parte dell’art. 25 del diverso CCNL applicabile ai dirigenti, delle modalità di calcolo e di ripartizione dei compensi si presta ad essere interpretata nel senso di un rinvio alle disposizioni di legge. Appare pertanto logico, oltre che conforme a criteri di sana gestione finanziaria, che anche nell’ipotesi considerata il limite di spesa per l’Ente, a prescindere dalle vicende sostitutorie, resti quello del terzo dello stipendio teorico del segretario e che la concreta corresponsione dei diritti di rogito sia effettuata in ragione della durata dei periodi di sostituzione”;

C) il parere n. 22 del 2006 della Sezione di Controllo per la Lombardia della Corte dei Conti, che la relazione ispettiva (alle pagg. 113 e 114) riporta nei seguenti termini: “Orbene, dalla premessa, secondo cui i diritti di rogito “non sono altro che tasse....che i Comuni sono obbligati ad esigere per la stesura di alcuni atti”, la Corte fa discendere la conseguenza secondo cui “il limite di un terzo dello stipendio in godimento....va rapportato al periodo di effettivo servizio prestato. Infatti questa Corte, pur tenendo conto della giurisprudenza della G.A in merito, nonché delle problematiche di giurisdizione in materia di rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali, poste dalla sentenza della Cassazione n. 1241/2003 – SS.UU. civili, reputa fondamentali due esigenze: di non privare l’amministrazione comunale di proprie entrate, erogando diritti di rogito oltre i limiti previsti a più Segretari Comunali che si succedono nell’attività specifica, e di non creare un’evidente disparità di trattamento tra Segretari comunali che

*svolgono la propria attività per un intero anno presso lo stesso Ente e coloro, invece, che la esercitano in più Comuni con il conseguente accumulo di diritti di segreteria, rapportati al previsto limite di 1/3, ma riferiti a più stipendi teoricamente spettanti presso ciascun Comune”;*

D) i pareri della Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, n. 8 /2008 e della Sezione delle Autonomie n. 15/2008, che riconfermano l’orientamento sub B) e C);

E) il parere dell’IGOP della Ragioneria Generale dello Stato in data 8.6.2007, secondo cui:

1) *“il limite massimo dei compensi erogabili resta commisurato ad un terzo dello stipendio del segretario, a prescindere da quanti e quali siano i beneficiari;*

2) *in altri termini, il limite di 1/3 deve essere inteso quale somma massima erogabile dall’ente, qualunque sia il numero dei soggetti legittimati a svolgere l’attività di rogito;*

3) *la ratio della citata norma (legge 312/1980) è infatti riconducibile alla volontà di porre un tetto massimo all’esborso dell’ente in relazione all’attività rogatoria”.*

Tutte le posizioni interpretative suindicate risultano prive di fondamento per i motivi già indicati, tratti dalla giurisprudenza amministrativa consolidata (il giudice del lavoro, cui spetta adesso la giurisdizione nella materia *de qua*, non si è ancora pronunciato) e per quelli qui di seguito evidenziati.

#### **Parere sub A) dell’ARAN del 26.7.2006**

Occorre premettere che i pareri espressi dall’ARAN su questioni attinenti l’interpretazione delle clausole del contratto collettivo assumono il contenuto di un orientamento di parte datoriale che non ha carattere vincolante e non può neppure rivestire la caratteristica di “*interpretazione autentica*”, per la quale è prescritto uno specifico procedimento.

Ciò non di meno, la tesi dell’ARAN è infondata nel merito.

Trattandosi, infatti, di materia riservata alla contrattazione collettiva, la disciplina dettata dall'art. 11 del CCNL del 9.5.2006 del personale non dirigente si applica, ai sensi del D.lgs. n. 165/2001, nei confronti dei soli destinatari (vicesegretari non dirigenti), come peraltro affermato dalla stessa ARAN con nota del 28.9.2006 (diretta alle OO.SS. e p.c. ai Presidenti dell'ANCI, UPI e AGES) che così recita: *“ogni categoria di personale è destinataria di un proprio contratto collettivo nazionale di lavoro e, quindi, le disposizioni dell'art. 11 del CCNL del 9 maggio 2006 si applicano specificamente e direttamente solo ai vice segretari”* (non dirigenti ovviamente, ndr).

Stupisce, però, che col citato parere del 26.7.2006 la stessa ARAN abbia sostenuto la non condivisibile interpretazione secondo cui valgono per i dirigenti *“i medesimi principi affermati espressamente per il personale non dirigente (importo massimo erogabile; possibili destinatari, ecc.)*. Infatti, *questa tesi interpretativa, cui l'ARAN si sta attenendo rigorosamente, è stata espressa chiaramente nella Relazione illustrativa alla Corte dei Conti per la certificazione dei costi contrattuali del suddetto CCNL del 22.2.2006, su espressa richiesta in tal senso propria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che alla stessa aveva collegato il parere favorevole del Governo alla sottoscrizione definitiva del medesimo CCNL. Infatti, essendo già stata sottoscritta l'ipotesi di accordo, non era più possibile operare alcuna modifica del testo contrattuale”*.

Una tale affermazione, proprio perchè deriva da una sola parte negoziale, non è in grado di stabilire vincoli contrattuali.

La stessa, inoltre, non può costituire interpretazione autentica della clausola contrattuale in quanto, oltre a non essere adottata nei modi previsti dall'art. 49 del D.lgs. n. 165/2001, è priva del consenso di tutte le parti negoziali.

In ogni caso, il tenore dell'affermazione è tale per cui sembra quasi un'addenda alla clausola contrattuale, un modo, forse, per ovviare "unilateralmente" ad una ritenuta dimenticanza.

Quello che è certo è che le disposizioni pattizie in esame (quelle di cui all'art. 11 del CCNL del 9.5.2006 del personale non dirigente) non possono trovare applicazione nei confronti dei segretari e dei vicesegretari dirigenti, in quanto non facenti parte del comparto del personale che ha stipulato il detto contratto collettivo. I diritti di segreteria riscossi per gli atti ricevuti ed autenticati da questi ultimi (segretari e vicesegretari dirigenti) vanno ripartiti con le modalità prescritte dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa consolidata.

Ne deriva pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dall'ARAN, che negli enti locali con vicesegretario dirigente:

- l'importo massimo erogabile, e cioè l'entità massima dell'onere finanziario per l'ente, non è costituito dal terzo dello stipendio del segretario (che è invece un limite soggettivo, personale e limitativo di un eccessivo arricchimento del segretario), ma è quello (oggettivo) già fissato per legge nel 75% della quota dei diritti spettante all'ente stesso;

- detta percentuale non può essere superata qualunque sia il numero dei soggetti legittimati a svolgere attività di rogito nell'ente (segretario o vice segretario);

- il segretario ha titolo a partecipare al gettito dei diritti riscossi per l'attività da lui svolta, con le modalità e nel rispetto dei due limiti di cui si è detto (quello oggettivo di non superamento della percentuale del 75% e quello soggettivo di non superamento del terzo dello stipendio in godimento, a prescindere da ogni riferimento al periodo di effettivo servizio prestato) e non può essere chiamato a dividere gli emolumenti di sua spettanza con altri. A ciascuno il suo, perché anche il vicesegretario dirigente, ricorrendone le condizioni, è titolare delle stesse opportunità che l'ordinamento mette a

disposizione del segretario, dal momento che svolge quelle delicate funzioni e se ne assume le conseguenti responsabilità.

Infatti, della quota spettante all'ente, al vicesegretario dirigente va attribuito, non già l'importo pari ad un terzo dello stipendio percepito per il periodo di effettiva sostituzione, ma il 75% dei diritti riscossi in pendenza dell'attività di rogito del medesimo fino al raggiungimento del terzo della retribuzione annua in godimento, computando a tal fine le somme per il medesimo titolo percepite esclusivamente dallo stesso vicesegretario, senza tener conto dei diritti corrisposti al segretario.

**Parere sub B) della Sezione di Controllo per la Toscana della Corte dei Conti (n. 7 del 17/5/2007)**

Si è già rilevato, preliminarmente, come con decreto legislativo n. 165 del 2001 sia stato stabilito, anche per i dipendenti degli enti locali e per i segretari comunali, che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi, fissando il principio della contrattualizzazione. Ebbene, le questioni che investono (come nel caso di specie) profili interpretativi riguardanti la contrattazione, ed in particolare le modalità applicative di norme che chiamano in causa vari CCNL, non rientrano nella materia della contabilità pubblica (secondo i criteri individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti con deliberazione in data 27/4/2004), come già riconosciuto dalle deliberazioni n. 4/2005 della sezione di controllo Basilicata e nn. 10/2007 e 59/2008 della Sezione di controllo Veneto della stessa Corte dei Conti), sicchè la materia *de qua*, ad avviso degli scriventi, esula dalla competenza istituzionale delle Sezioni di controllo, come ammesso dalla stessa Sezione di controllo toscana nel citato parere, laddove afferma che *“l'interpretazione dei contratti collettivi è materia estranea alla contabilità pubblica e demandata a particolari procedure”*.

Ciò nonostante, il parere è infondato anche nel merito.

Infatti, la tesi sub B) paragr. 1 (più sopra riportata) non è condivisibile:

- per le considerazioni come sopra espresse sul parere dell'ARAN;
- per l'inapplicabilità, ripetesi, dell'art. 11 del CCNL del 9.5.2006 del personale non dirigente non solo ai segretari comunali e provinciali ma anche ai vice segretari dirigenti, come ammesso dalla stessa Sezione di controllo toscana;
- perché non è affatto vero che l'art. 11 del CCNL del 9.5.2006 del personale non dirigente *“nel far propri i limiti e criteri dettati dalla legge per gli analoghi diritti del Segretario, da un lato consolida l'interpretazione della legge stessa (secondo cui lo stipendio da prendere in considerazione è quello teorico del Segretario ed il limite va rapportato al periodo di effettivo servizio prestato), dall'altro pone a base della corresponsione la figura giuridica della sostituzione. Essa infatti chiarisce che il limite di spesa per l'ente (un terzo dello stipendio teorico del segretario) è indifferente rispetto alle vicende sostitutive di fatto, ciò che comporta una ripartizione dei diritti in funzione dei periodi di effettiva durata delle sostituzioni”*.

Infatti, i criteri e i limiti dettati dal citato art. 11 divergono totalmente da quelli fissati dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa consolidata, la quale ha stabilito (sia in sede consultiva che giurisdizionale) in maniera chiara ed inconfutabile che il limite del terzo dello stipendio in godimento del Segretario prescinde dal periodo di effettivo servizio prestato. Ne deriva che il Segretario partecipa al gettito dei diritti riscossi per l'attività da lui svolta nel rispetto di tale limite soggettivo (e di quello oggettivo di non superamento della percentuale del 75% della quota dei diritti spettante all'ente) e non può essere chiamato, come sopra detto, a dividere gli emolumenti di sua spettanza con altri. D'altra parte il vicesegretario dirigente, ricorrendone le condizioni, è titolare delle stesse opportunità del segretario.

Anche la tesi sub B) paragr. 2 (più sopra riportata) non è condivisibile per le seguenti ragioni:

- perché, partendo (la detta Sezione di controllo toscana) dall'esatta premessa che *“la mancata indicazione, da parte dell’art. 25 del diverso CCNL applicabile ai dirigenti, delle modalità di calcolo e di ripartizione dei compensi si presta ad essere interpretata nel senso di un rinvio alle disposizioni di legge”* trae l'incoerente conseguenza secondo la quale *“appare pertanto logico, oltre che conforme a criteri di sana gestione finanziaria, che anche nell’ipotesi considerata il limite di spesa per l’Ente, a prescindere dalle vicende sostitutorie, resti quello del terzo dello stipendio teorico del segretario e che la concreta corresponsione dei diritti di rogito sia effettuata in ragione della durata dei periodi di sostituzione”*. Tali conseguenze, infatti, contrastano proprio con la legge richiamata (art. 41, comma 4, L.312/80), la quale va interpretata, ripetesi, sulla base dei contributi (più volte richiamati) della giurisprudenza amministrativa consolidata, senza quindi arricchirla di ulteriori significati, che in effetti non ha, né può avere ;

- perché tali conseguenze, quantunque tendenti al perseguimento di un comprensibile obiettivo di *“sana gestione finanziaria”*, sarebbero state diverse se si fosse tenuto conto che: a) *“il limite di spesa per l’Ente”* è rappresentato, non già dal *“terzo dello stipendio teorico del segretario”* (che è invece un limite soggettivo e personale dello stesso segretario), ma dal 75% della quota dei diritti spettante all’ente, fissato dalla legge medesima; b) la quota spettante al segretario è finanziata per intero dal gettito dei diritti riscossi e non da altre risorse; c) la legge n. 312/80 persegue finalità di incentivazione dell’attività contrattuale degli Enti locali; d) la compartecipazione del segretario non può essere rapportata al periodo di effettivo servizio prestato, ma esclusivamente alla consistenza e all’entità dei contratti e degli atti a lui imputabili.

**Parere sub C) della Sezione di Controllo per la Lombardia della Corte dei Conti (n. 22 del 10/11/2006)**

Anche qui vale la premessa metodologica, secondo cui l’interpretazione dei contratti collettivi è argomento estraneo alla contabilità



pubblica e demandato a particolari procedure, sicchè la materia *de qua* esula, ad avviso degli scriventi, dalla competenza istituzionale delle Sezioni di controllo della Corte dei Conti.

Tuttavia, il parere non è condivisibile neanche nel merito per le seguenti ragioni:

- per le considerazioni come sopra espresse sui pareri dell'ARAN e della Sezione di controllo toscana della Corte dei Conti;
- perché l'affermazione secondo cui *“il limite di un terzo dello stipendio in godimento....va rapportato al periodo di effettivo servizio prestato”* contrasta con l'art. 41, comma 4 della legge n. 312 del 1980, come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa consolidata, la quale ha stabilito (sia in sede consultiva che giurisdizionale) in maniera incontrovertibile che il limite del terzo dello stipendio in godimento del Segretario prescinde dal periodo di effettivo servizio prestato;
- perché sostenere che il detto limite (di 1/3 dello stipendio del segretario, inteso come limite oggettivo anziché soggettivo (come ritiene, invece la giurisprudenza consolidata del giudice amministrativo), sia dettato dalla duplice esigenza *“di non privare l'amministrazione comunale di proprie entrate, erogando diritti di rogito oltre i limiti previsti a più Segretari Comunali che si succedono nell'attività specifica”* e di *“non creare un'evidente disparità di trattamento tra Segretari comunali che svolgono la propria attività per un intero anno presso lo stesso Ente e coloro, invece, che la esercitano in più Comuni con il conseguente accumulo di diritti di segreteria, rapportati al previsto limite di 1/3, ma riferiti a più stipendi teoricamente spettanti presso ciascun Comune”*, significa voler creare problemi là dove questi non hanno motivo di esistere;
- infatti, la quota spettante al segretario rogante è finanziata per intero dal gettito dei diritti riscossi (e non da altre risorse) e non potrà mai superare il 75% della quota dei diritti spettante all'ente stesso,

qualunque sia il numero dei Segretari Comunali che si succedono nell'attività specifica (segretario o vice segretario);

- inoltre, non esiste alcun pericolo di disparità di trattamento tra Segretari comunali che svolgono la propria attività per un intero anno presso lo stesso Ente e coloro, invece, che la esercitano in più Comuni. Ciò per la semplice ragione che verificandosi questa seconda ipotesi si opererà nel modo seguente: a) nel caso di incarico “a scavalco”, l'ente di assegnazione provvisoria liquiderà gli emolumenti in misura tale che, cumulandoli con quelli percepiti dal segretario presso la sede di titolarità, gli stessi non oltrepassino la soglia di legge (1/3 dello stipendio); b) nel caso di assegnazione della titolarità di una nuova sede, l'ente di nuova destinazione dovrà preventivamente verificare in quale misura il segretario abbia percepito analoghi emolumenti presso la sede di precedente titolarità e, in ragione dell'esito di tale accertamento, determinare il limite entro il quale il segretario stesso avrà eventualmente titolo alla riscossione di ulteriori compensi per diritti di rogito inerenti le funzioni ivi espletate.

**D) Parere della Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, n. 8 /2008 e della Sezione delle Autonomie n. 15/2008.**

- Tali pareri riconfermano l'orientamento sub B) e C), sicchè si rinvia alle considerazioni come sopra espresse sui pareri delle Sezioni di Controllo della Toscana e della Lombardia della Corte dei Conti;

**E) Parere dell'IGOP della Ragioneria Generale dello Stato in data 8.6.2007**

Anche tale parere risulta non condivisibile perché, come già più volte ripetuto, il limite di spesa per l'Ente (e cioè il tetto massimo dell'esborso) è rappresentato (secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata) non già (come afferma l'IGOP) dal “*terzo dello stipendio teorico del segretario, a prescindere da quanti e quali siano i beneficiari*” (che è, invece, un limite

soggettivo e personale dello stesso segretario) ma dal 75% della quota dei diritti spettante all'ente, fissato dalla legge medesima.

Vero è che *“la ratio della citata norma (legge 312/1980) è infatti riconducibile alla volontà di porre un tetto massimo all'esborso dell'ente in relazione all'attività rogatoria”*, ma tale tetto (secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata) è stato da fissato dal legislatore proprio nel 75% dell'ammontare dei diritti introitati dall'amministrazione.

Conseguentemente, la previsione di bilancio dell'onere a carico dell'ente sarà effettuata in relazione non al terzo dello stipendio in godimento del segretario ma unicamente alla consistenza dell'entrata; pertanto, in entrata si iscriverà l'ammontare dei diritti che si presume verranno riscossi (per es. € 50.000), mentre nella spesa si allocheranno: a) la somma da trasferire all'AGES (10% di € 50.000 = € 5.000); b) l'importo (€ 33.750) che va a finanziare “le quote di compartecipazione (90% di € 50.000 = € 45.000; € 45.000 x 75% = € 33.750). Il restante 25% (pari ad € 11.250) sarà libero e non vincolato e finanzierà indistintamente (art. 162, comma 2, del T.U. 267/2000) le altre spese iscritte a bilancio.

Le entrate in questione sono in gran parte a specifica destinazione (il 10% da trasferire all'AGES e il 75% del residuo 90% da assegnare alle quote di compartecipazione) e per la parte vincolata non possono essere in alcun modo distratte per altri fini.

A questo punto, due sono le possibili ipotesi:

- 1) i risultati di gestione confermano la previsione di entrata o fanno registrare una minore entrata. In tal caso al segretario o ai segretari roganti verranno attribuiti, in relazione ai diritti riscossi per l'espletamento della loro attività, le quote spettanti. Se l'importo di queste sarà inferiore a quello in teoria impegnabile (1/3 dello stipendio in godimento del segretario o dei segretari roganti), la parte eccedente potrà essere liberamente utilizzata per le esigenze dell'ente;

2) i risultati di gestione fanno registrare una maggiore entrata per diritti di rogito. In tal caso gli stanziamenti di spesa per la quota AGES e per le quote di compartecipazione si rivelano insufficienti e l'onere eccedente la previsione non verrà finanziato con i normali mezzi di bilancio, vale a dire prelevando le occorrenti risorse da altri stanziamenti, ma unicamente, previo assestamento di bilancio, con la contestuale utilizzazione della maggiore entrata, costituita dall'extragittito dei diritti di rogito.

Ne consegue che, quale che sia il numero dei segretari e degli altri ufficiali roganti che si avvicendano in una medesima sede nel corso dell'anno solare, l'entità della spesa a carico dell'ente, a prescindere dalla consistenza, non influisce sulla sua situazione economico-finanziaria, poiché essa trova sempre e comunque copertura per intero nel provento dei diritti.

Il secondo limite, quello soggettivo, concernente il terzo dello stipendio in godimento, rileva solo in sede di impegno di spesa e di liquidazione degli emolumenti, allorchè si determina il *quantum* spettante al segretario, in relazione ai diritti riscossi per l'attività dal medesimo svolta.

In conclusione, le tesi dell'ARAN (in disparte il carattere non vincolante dei suoi pareri, i quali, per sua stessa ammissione, esprimono semplicemente un orientamento di parte datoriale), delle Sezioni di controllo lombarda, toscana e ligure e della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (a parte i profili di incompetenza istituzionale in materia di interpretazione dei CCNL, che esula dalla contabilità pubblica) e dell'IGOP, pur costituendo autorevoli opinioni, non sono "equiparabili" – quanto a valenza giuridica – alla posizione consolidata della giurisprudenza del giudice amministrativo.

Al riguardo, si riporta qui di seguito uno stralcio dell'ultima sentenza (passata in giudicato) intervenuta nella materia *de qua* nel non lontano dicembre 2005.

TAR Piemonte, Sez. I, 19 dicembre 2005, n. 4093/05. Pres. Gomez De Ayala, Est. Goso – L.C. contro Comune di Torino :

*«omissis....Le difficoltà interpretative, che hanno dato luogo a difformi orientamenti giurisprudenziali, sono legate all'esatta accezione di significato della locuzione «stipendio in godimento» cui è ragguagliato il limite massimo della quota spettante al segretario rogante.*

*La relativa indeterminatezza della terminologia legislativa pare consentire, infatti due opzioni interpretative: la prima considera lo stipendio in godimento quale retribuzione effettivamente percepita dal dipendente, con la conseguenza che il computo dei diritti di rogito deve riferirsi allo stipendio mensile e ragguagliato all'effettivo periodo di servizio; la seconda più favorevole al creditore, interpreta la locuzione "stipendio in godimento" quale retribuzione annua teoricamente spettante al dipendente e fa riferimento, quindi, allo stipendio tabellare annuo.*

*4) Si fonda su quest'ultima interpretazione la decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 441 del 18 aprile 1996, espressamente richiamata dai ricorrenti a sostegno delle proprie tesi, condivisa anche da successive pronunce dei giudici di prima istanza (cfr., ad esempio, TAR Liguria, 22 luglio 2000, n. 836; TAR Lombardia, Milano, 25 maggio 2001, n. 401; TAR Emilia-Romagna, Bologna, 9 maggio 2002, n. 700)*

*Secondo la decisione citata, per la determinazione del limite di un terzo dello stipendio in godimento deve farsi riferimento allo stipendio tabellare annuo e non a quello mensile, a nulla rilevando l'effettivo periodo di permanenza del segretario comunale in una determinata sede.*

*Tale interpretazione considera riduttivo il riferimento allo stipendio mensile del funzionario, limite non previsto dalla legge che, se lo avesse voluto, avrebbe dovuto espressamente specificarlo.*

*Inoltre, l'art. 41 della legge n. 312/1980 non contiene più alcun riferimento alla retribuzione in dodicesimi percepita dal dipendente in*

*relazione al servizio effettivamente prestato, mentre tale limitazione sussisteva in base al previgente art. 41 della legge 8 giugno 1962, n. 604.*

*Il Collegio condivide la suesposta interpretazione che appare più aderente, rispetto a precedenti pronunce del giudice amministrativo, al tenore letterale della disposizione in esame, nella quale non compare alcun riferimento testuale allo stipendio mensile del funzionario.*

**L'espressione "stipendio in godimento" deve riferirsi, quindi, alla retribuzione teorica spettante al segretario comunale, non a quella effettivamente percepita e raggugliata al periodo di servizio prestato.**

*Alla stregua di tali principi, pertanto la pretesa del ricorrente si rivela fondata".*

\* sul punto, vedasi il prezioso ed approfondito contributo del collega Francesco Colacicco, autore del testo "Diritti di segreteria e di rogito", Maggioli Editore, 2009