



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 15 novembre 2016

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 25 ottobre 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Casalpusterlengo (LO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Casalpusterlengo (LO), con nota del 25 ottobre 2016, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto presupposti e limiti, in base alle disposizioni dettate dall'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, per l'erogazione di compensi accessori, a titolo di "*diritti di rogito*", ai segretari in comuni privi di dirigenti in organico.

La norma richiamata dispone 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, comma 2, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del medesimo art. 10, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge n. 604 del 1962, è attribuita al segretario rogante in misura non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento.

La suddetta norma, prosegue l'istanza, rappresenta, ad oggi, l'unica disposizione vigente in materia di riconoscimento dei diritti di rogito ai segretari comunali e, in merito, ai comuni non compete alcun potere di autodeterminazione in materia.

L'art. 10 della legge n. 114 del 2014 è intervenuto riformando la legislazione previgente in materia di diritti di rogito, sostituendo la previsione contenuta nell'art. 30 della legge n. 734 del 1973 e disponendo l'integrale destinazione delle entrate comunali per diritti di rogito al bilancio dell'ente locale, con l'unica deroga prevista all'esposto comma 2-*bis*. Nella stessa logica si pone il comma 1 del medesimo art. 10, che abroga l'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980.

Le motivazioni che stanno alla base della deroga di cui al succitato comma 2-*bis* sono indicate nei lavori preparatori parlamentari (seduta del 25 luglio 2014 della I Commissione permanente della Camera dei deputati): "*tutelare i segretari comunali operanti nei Comuni medio-piccoli, nei quali non sono presenti dipendenti con qualifica dirigenziale, riconoscendo loro i diritti di rogito, seppur in misura minore rispetto ad oggi*".

La problematica interpretativa, precisa l'istanza, è sorta con riferimento ai segretari comunali di fascia "A" e "B", che svolgono la loro funzione in comuni medio-piccoli, normalmente privi di figure dirigenziali in organico. Sembra, infatti, pacifico il riconoscimento dei diritti di rogito ai segretari di fascia "C", che non usufruiscono del cosiddetto galleggiamento. Il principio del galleggiamento (art. 41, comma 5, del CCNL di comparto) dispone che l'indennità di posizione del segretario comunale non deve essere inferiore a quella attribuita alla posizione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quella del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa.

In un quadro così configurato è di tutta evidenza, puntualizza l'istanza, anche una particolare tutela dei segretari comunali di fascia "C". Infatti, mentre ai segretari di fascia "A" e "B" spetta, in ogni caso, un trattamento economico equiparato a quello dei dirigenti (art. 3 CCNL di comparto), per i segretari di fascia "C" l'equiparazione si realizza soltanto se nella struttura organizzativa dell'ente sono presenti dirigenti. Ne consegue che i segretari di fascia "C", che operano in comuni con presenza di dirigenti, finiscono per godere di retribuzione più elevata rispetto ai pari fascia titolari di sedi di comuni nei quali non vi sono dirigenti.

Quanto fin qui espresso sembra spiegare la formulazione del comma 2-bis dell'art. 10 in questione, dove dispone il riconoscimento dei diritti di rogito "*negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale*" e, nel contempo, l'esclusione di tale riconoscimento per tutti i segretari comunali che hanno qualifica dirigenziale o trattamento economico equiparato alla dirigenza, con conseguente applicazione del principio dell'onnicomprendività.

L'istanza ricorda, altresì, come, in materia, hanno avuto modo di pronunciarsi, in termini contrastanti, su richiesta di parere di diversi comuni, alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. A seguito delle pronunce discordanti fornite dalle diverse Sezioni regionali, della questione è stata investita la Sezione delle autonomie, la quale, con deliberazione n. 21 del 4 giugno 2015, resa in sede nomofilattica, ha stabilito che i diritti di rogito spettano ai soli segretari di fascia "C". Sul punto è intervenuto, in data 25 marzo 2016, anche il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, facendo propria la suddetta interpretazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

In data 7 aprile 2016, precisa ancora l'istanza, anche la Corte Costituzionale si è espressa (con sentenza n. 75), in un inciso motivazionale, sull'interpretazione della norma in questione. Per la Consulta, il decreto-legge n. 90 del 2014 riconosce i diritti di rogito ai segretari di enti privi di dirigenti, indipendentemente dalla fascia di classificazione professionale del segretario.

Il Tribunale del lavoro di Milano, invece, con sentenze n. 1539/2016 e n. 2156/2016, evidenziata la chiarezza dell'art. 10, comma 2-bis, del decreto-legge n. 90 del 2014, rileva che sono stati individuati, quali destinatari del beneficio di cui all'art. 30 della legge n. 734 del 1973, due categorie di segretari comunali, ovvero quelli che operano presso enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale e quelli che non hanno qualifica dirigenziale. Pertanto, il riconoscimento dei diritti di rogito compete a tutti i segretari comunali, a prescindere dalla fascia professionale di idoneità, salvo prestino servizio in comuni dotati di dirigenti, ribaltando, quindi, la regola normativa "*negativa*" in una "*positiva*", senza alcun riscontro sistematico di interpretazione, salvo un'interpretazione letterale del solo citato comma 2-bis. Insomma, stante tale interpretazione, per la stragrande maggioranza dei Comuni medio-piccoli, ben poco sarebbe cambiato rispetto alla previgente normativa. Analogamente si è pronunciato, di recente, il Tribunale del lavoro di Busto Arsizio (sentenza n. 307/2016).

Senonché, ricorda infine l'istante, la deliberazione n. 74/2016/PAR della Sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna, non condividendo le argomentazioni del Giudice del Lavoro di Milano e la valenza, sul punto, della sentenza della Consulta, ha confermato l'orientamento pronunciato sulla questione, in sede nomofilattica, della Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 21/2015/QMIG).

Tutto ciò premesso, il Comune di Casalpuusterlengo, chiede alla scrivente Sezione regionale di controllo per la Lombardia di esprimere un parere sulla materia in oggetto, al fine di consentire agli enti locali di determinarsi conformemente alle disposizioni di contabilità pubblica. In particolare, il Comune istante gradirebbe conoscere:

1) se spetti la liquidazione dei diritti di rogito ai segretari collocati nelle fasce professionali "B" e "A" che prestano servizio, e rogano atti, in enti locali sprovvisti di personale con qualifica dirigenziale;

2) se sia consentito, data la persistenza di un oggettivo ed autorevole contrasto interpretativo, di procedere al pagamento dei diritti di rogito ai segretari che operano in comuni che non annoverano dirigenti in organico, con la riserva espressa di ripetere quanto pagato, applicando gli interessi legali sulle somme da recuperare, ove il contrasto interpretativo si risolvesse a favore dell'ente.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Casalpuusterlengo, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto

riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Casalpusterlengo, con nota del 25 ottobre 2016.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *"che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdi più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*. Ma soprattutto, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010).

Con specifico riferimento alle richieste oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che il primo quesito, relativo alla possibilità di riconoscere i *"diritti di rogito"* ai segretari collocati nelle fasce professionali "B" e "A" che prestano servizio, e rogano atti, in enti locali sprovvisti di personale con qualifica dirigenziale, non può essere esaminato nel merito. Infatti, come questa Sezione ha avuto modo di rilevare in riferimento ad analoghe recenti richieste di parere (cfr., di recente, le deliberazioni di questa Sezione n. 180/2016/PAR, n. 214/2016/PAR e n. 290/2016/PAR) il quesito *"interferisce con le funzioni intestate, rispettivamente, alla Corte*

costituzionale, al giudice ordinario e alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nelle loro rispettive sedi, risultando quindi inammissibile in forza della consolidata giurisprudenza della Sezione (cfr. da ultimo deliberazione del 1 marzo 2013, n. 67). Infatti, in base a un costante orientamento (cfr. ex multis deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5) non possono ritenersi procedibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che possano formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri Organi a ciò deputati dalla legge”.

Anche il secondo quesito formulato dal Comune risulta inammissibile poiché non riguarda l'interpretazione di una norma in materia di contabilità pubblica, ma è teso ad ottenere un avallo preventivo a scelte gestionali discrezionali dell'ente locale, per le quali operano i generali parametri propri di ogni provvedimento amministrativo o atto paritetico non vincolato (cfr., di recente, le deliberazioni di questa Sezione n. 62/2016/PAR e n. 290/2016/PAR).

P.Q.M.

dichiara inammissibile la richiesta di parere avanzata dal Comune di Casalpusterlengo.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
22 DICEMBRE 2016
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)