

Segretari comunali e provinciali

Diritti di rogito per i vice segretari: la Corte dei conti ripristina la consolidata giurisprudenza amministrativa

di Silvano Marchegiani

Segretario Generale della Provincia di Macerata (Mc)

e di Natalia Mancini

Ufficio Sviluppo Organizzativo e Controllo Strategico del Comune di Jesi (An)

La magistrale sentenza n. 786/2012 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione siciliana, ha ristabilito l'equità nell'attribuzione dei diritti di rogito ai vice segretari degli enti locali e per connessione ai segretari comunali e provinciali, ripristinando anche una precedente consolidata giurisprudenza amministrativa in materia. Tale pronuncia ha anche il merito di aver affrontato in maniera egregia i termini della questione, così come essi sono scaturiti nel corso degli ultimi anni, fondati su illegittime ed unilaterali estensioni applicative di una norma contrattuale, peraltro ora dichiarata nulla dalla stessa magistratura

Premessa

È il caso di dire “C’è un giudice a Berlino”. L’incipit della questione che si vuole trattare può essere sinteticamente formulato con la famosa frase del mugnaio di Potsdam, che si oppose al sopruso di un nobile e che a Berlino ebbe giustizia, per significare che prima o poi la giustizia compie il suo corso. La lucida sentenza della Corte dei conti della Sicilia, n. 786/2012, depositata l’8 marzo 2012, fa chiarezza in modo esemplare, in punto di diritto, riguardo all’applicazione della normativa contrattuale concernente l’attribuzione dei diritti di rogito ai vice segretari comunali e provinciali e per connessione ai segretari comunali e provinciali. L’aspetto saliente è che tale sentenza è riuscita a confutare un groviglio di alcune discutibili interpretazioni in sede amministrativa e consultiva, intervenute in materia negli ultimi anni, ripristinando una precedente costante giurisprudenza amministrativa.

Il sasso nello stagno della consolidata applicazione della normativa di che trattasi è stato lanciato con l’anomalo (per i motivi che vedremo) art. 11 del

Ccnl 9 maggio 2006 del personale non dirigente degli enti locali, che ha dettato una specifica disciplina in materia di ripartizione dei diritti di rogito dei vicesegretari non dirigenti, stabilendo che:

“1. Al personale incaricato delle funzioni di vicesegretario, secondo l’ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per i diritti di segreteria (di cui all’art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione.
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”.

Questa bizzarra norma del “terzo unico”, riferita esclusivamente al personale non dirigente è stata poi estesa da unilaterali ed illegittime prese di posizione dell’Aran e della Ragioneria generale dello Stato, anche ai vicesegretari dirigenti, senza contare in ogni caso l’invasione di campo, non possibile né consentita, nei confronti del contratto dei segretari comunali e provinciali anche per quanto concerne lo stravolgimento della radicata accezione di stipendio in godimento.

Dobbiamo, pertanto, ripercorrere le tappe salienti dell’istituto giuridico dei diritti di segreteria/rogito per avvalorare ancora di più la significativa ed ineccepibile sentenza in commento.

Rassegna normativa, giurisprudenziale e consultiva dal 1980 ad oggi (1)

Questo excursus prende le mosse dalla legge 11 luglio 1980, n. 312 contenente il “Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato”. Tale legge nasce con lo scopo di porre rimedio al grave problema della cosiddetta “giungla retributiva” che aveva reso incomprensibili le situazioni giuridiche e stipendiali del personale statale. La materia dei diritti di rogito è disciplinata dall’art. 41, comma 4, della legge n. 312/1980, 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.P.R. n. 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 n. 421/1992 e dal relativo D.Lgs. n. 29/1993 - ora D.Lgs. n. 165/2001 -, il predetto comma 4 dell’art. 41 della legge n. 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. n. 165/2001, secondo cui “l’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi... o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le di-

sposizioni 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 maggio 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 n. 312/1980, anziché definire una specifica regolazione contrattuale (come invece hanno fatto, anche se come vedremo in maniera viziata, le parti contrattuali che hanno sottoscritto il Ccnl del 9 maggio 2006 del personale non dirigente).

Conseguentemente, il citato l’art. 41, comma 4, della legge n. 312/1980 non ha cessato di produrre effetto nei confronti dei segretari.

Analogamente, l’art. 25 del Ccnl 22 febbraio 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 delle relative funzioni”. Tale ultima disposizione nulla però dice in ordine al calcolo ed alla ripartizione degli stessi diritti di segreteria, sicché, 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.

La disciplina codificata con il Ccnl del 16 maggio 2001 dei segretari e con il Ccnl del 22 febbraio 2006 dei dirigenti è stata una scelta discrezionale delle parti contraenti, diversa da quella effettuata con il Ccnl del 9 maggio 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.

Nota:

(1) Per una ricostruzione approfondita dell’argomento cfr. Francesco Colacicco, *Diritti di segreteria e di rogito*, Maggioli Editore, Rimini, 2009.

L'unico problema che si era posto fin dall'inizio all'interprete è stato quello di vedere *quale fosse lo stipendio in godimento, che avrebbe costituito il tetto su cui calcolare le somme* da poter corrispondere a titolo di diritti di rogito, ritenuto che, dalla formulazione dell'art. 41 è escluso ogni riferimento alla retribuzione in dodicesimi e, pertanto, alla durata dell'attività di servizio effettivamente prestata. Di conseguenza con riferimento a tali disposizioni (applicabili storicamente anche ai vicesegretari) 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 ragguagliata al periodo di servizio prestato.

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 (2), quanto in quella giurisdizionale (3), si è consolidata in senso favorevole alla prima tesi, giungendo alla medesima conclusione sulla base delle seguenti argomentazioni.

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 legge 8 giugno 1962 n. 604, 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 rogoria 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% di quella spettante al comune o alla provincia. 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 (4).

Ne deriva che nessun altro limite (in aggiunta ai due evidenziati) può essere, in proposito, individuato.

La questione preminente che ha causato maggiore destabilizzazione interpretativa è stata quella concernente il calcolo dei diritti di segreteria quando gli stessi sono da liquidare sia al segretario comunale o provinciale che al vice segretario dirigente. Il dubbio che si è temporaneamente avvertito attiene al contrasto tra la tesi prevalente della determinazione della quota massima liquidabile al vice segretario con riferimento al proprio stipendio teorico annuale (terzo individuale) e l'opposta tesi minoritaria scatenata dalla distorta applicazione dell'art. 11 del Ccnl 9 maggio 2006 del personale non dirigente con la conseguenza che in tal caso la quota del vice segretario sarebbe ragguagliata al periodo di sostituzione e assorbirebbe una parte del terzo dello stipendio annuale del segretario (terzo unico). Orbene è sicuramente necessario ribadire la portata della norma contenuta nella contrattazione di comparto sopra indicata.

La disciplina contrattuale della predetta regolamentazione del compenso per i diritti di segreteria non ha efficacia generale, ma è limitata alla sola categoria di soggetti che hanno sottoscritto il contratto

Note:

(2) Cons. di Stato, Sez. I, 22 febbraio 1989, parere n. 2407/88.

(3) Cfr. *ex multis* Cons. di Stato, Sez. V, 18 aprile 1996 n. 441; Tar Liguria, Sez. II, 22 luglio 2000 n. 836; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 25 maggio 2001 n. 4011; Tar Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 9 maggio 2002 n. 700; Tar Piemonte, Sez. I, 19 dicembre 2005 n. 4093/05.

(4) Cfr. sul punto la Relazione prot. n. 17200.6290 del 18 agosto 1988 del Ministero dell'interno richiamata dal parere del Cons. di Stato, Sez. I, 22 febbraio 1989 n. 2407/88 citato in nota 2.

collettivo, e cioè quella dei vice segretari non dirigenti, con la conseguenza che la stessa non potrebbe trovare applicazione, neppure in via analogica, ai vice segretari dirigenti, per i quali vige la specifica disciplina contrattuale di comparto. Il Ccnl 22 febbraio 2006 dell'area dirigenza enti locali, disponendo all'art. 25: "Ai dirigenti incaricati delle funzioni di vice segretario, *secondo l'ordinamento vigente* (c.d. contrattualizzazione dell'art. 41 della legge n. 312/1980, altrimenti non più in vigore), *sono corrisposti i compensi per i diritti di segreteria* (di cui all'art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale o provinciale titolare della relativa funzione", si è limitato solo a prevedere la possibilità di erogazione, anche a favore dei vice segretari dirigenti, dei diritti di segreteria, senza incidere in alcun modo sui contenuti dell'attuale regolamentazione legislativa di tale istituto.

Infatti, la disposizione contrattuale, nel prevedere l'attribuzione di quei compensi, nulla innova circa le modalità di erogazione. Il rinvio o il recepimento dell'art. 41, ultimo comma, della legge n. 312/1980, oltretutto perché voluto espressamente dalla stessa norma contrattuale, in forza della quale i compensi per i diritti di segreteria sono appunto corrisposti "secondo l'ordinamento vigente", è allora più che indispensabile, se si vuole ovviare alle evidenti carenze di quella disciplina che altrimenti sarebbe inapplicabile.

In altre parole, il contratto collettivo dei dirigenti per il riparto dei diritti di segreteria ai vice segretari generali, sembrerebbe riferirsi fedelmente alla disciplina contenuta nell'art. 41 della legge n. 312/1980, avente come sua applicazione concreta l'automatica trasposizione delle modalità di riparto previste per i segretari comunali e provinciali.

Così stando le cose, l'esame limitato al combinato disposto delle suddette norme porterebbe a ritenere che il riparto dei diritti di segreteria per l'attività di rogito del vice segretario dirigente, nell'attuale contesto della contrattazione collettiva, debba avvenire per il 75% dei diritti riscossi in pendenza dell'attività di rogito del medesimo fino al raggiungimento del terzo della propria retribuzione annua in godimento, computando a tal fine le somme per il medesimo titolo percepite esclusivamente dallo stesso vice segretario.

Di contrario avviso, tuttavia, è sul punto la relazione dell'Aran illustrativa del predetto contratto collettivo dei dirigenti, dalla quale emerge che "la percentuale di 1/3 dello stipendio come limite massimo attribuibile per i diritti di rogito, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 312/1980, deve essere riferita unicamente allo specifico periodo in cui il vice

segretario ha sostituito il titolare e non essere rapportata allo stipendio teorico annuale del dirigente rogante. In ogni caso, tale limite deve essere inteso come l'importo massimo che può essere erogato dall'ente, e quindi come massimo teorico onere finanziario per l'ente medesimo, a prescindere dal numero dei soggetti beneficiari di esso". Inoltre l'art. 11 del Ccnl 9 maggio 2006 prevede, per i vice segretari privi della qualifica dirigenziale, con altre disposizioni, in evidente contrasto con quelle del richiamato "ordinamento vigente", che il terzo dello stipendio in godimento del segretario costituisce l'importo massimo della spesa a carico dell'ente, quale che sia il numero degli ufficiali roganti o "soggetti beneficiari", che nel corso di un anno solare si avvicendano nella sede. Ed in particolare che "la percentuale di 1/3 dello stipendio", di cui all'art. 41, comma 4, della legge n. 312/1980, deve essere individuata in relazione al periodo di effettiva sostituzione e non con riferimento allo stipendio teorico annuale del vice segretario".

Tenendo presente che questa specifica disciplina trova fondamento in un contratto e non in una legge, i reali destinatari della medesima, non potrebbero che essere i soli vice segretari privi di qualifica dirigenziale, in quanto facenti parte del comparto del personale che ha stipulato il contratto collettivo che contiene la predetta clausola. Il Ragioniere generale dello Stato con nota n. 0042171 in data 7 aprile 2008, avente ad oggetto i diritti di rogito con riferimento all'applicazione dell'art. 11 Ccnl 9 maggio 2006 per il personale del comparto Regioni/Autonomie locali, nonostante il diverso tenore letterale dell'art. 25 del Ccnl della dirigenza sopra esaminato, ribadisce che il limite di spesa per l'ente (somma massima erogabile qualunque sia la tipologia ed il numero dei soggetti legittimati a svolgere l'attività di rogito), a prescindere dalle vicende sostitutorie (presenza in servizio del segretario o intervento del vice segretario dirigente o meno), resta quello del terzo dello stipendio teorico tabellare del segretario e che la concreta corresponsione dei diritti di rogito deve essere effettuata in ragione della durata dei periodi di sostituzione.

Questo orientamento, per quanto privo di ogni supporto logico e giuridico, è stato avallato in qualche misura da alcune sezioni regionali di controllo e dalla sezione autonomie della Corte dei conti (5). Trattandosi, tuttavia, di pareri espressi nell'ambito

Nota:

(5) Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 22/Pareri/2006; Corte dei conti, Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 7P/2007; Corte dei conti, Sez. controllo Sardegna n. 3/2008; Corte dei Conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 15/AUT/2008.

della funzione consultiva (e non già di quella giurisdizionale della Corte dei Conti), in aperto contrasto con il consolidato orientamento della giurisprudenza, e da parte di alcuni soggetti (ARAN e Ragioneria Generale dello Stato) anche unilateralmente, cosa non possibile in ambito contrattuale, gli operatori hanno mostrato un certo scetticismo nel discostarsi dalla giurisprudenza che è stata ricordata in precedenza. In dottrina tali orientamenti non sono stati assolutamente condivisi (6) ed ora si può ben dire che la sentenza della Corte dei conti in sede giurisdizionale, come vedremo subito, ha sciolto in modo risolutivo questo nodo gordiano con le nitide argomentazioni che ci accingiamo a ripercorrere pedissequamente.

La sentenza della Corte dei conti, Sez. giurisdizionale della Sicilia, n. 786 dell'8 marzo 2012

Con una sentenza, la n. 786 dell'8 marzo 2012, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Regione Sicilia smentisce i criticati orientamenti espressi dalla Ragioneria Generale dello Stato, dall'ARAN e da alcune sezioni regionali di controllo della stessa magistratura contabile sul limite massimo erogabile a titolo di diritti di segreteria (cd. rogito) ai vice segretari, affermando la possibilità per i medesimi di percepire i compensi per tali diritti anche oltre il tetto di 1/3 dello stipendio annuale dei segretari comunali e provinciali e ripristinando nel contempo il riferimento allo stipendio teorico annuale del vicesegretario.

Il Giudice contabile, nella fattispecie, era stato chiamato ad accertare l'eventuale responsabilità patrimoniale di un vice segretario comunale, con qualifica dirigenziale, che aveva percepito diritti di rogito in misura superiore alla quantificazione proposta dalla prassi sopra citata.

I punti principali che caratterizzano questa interessante sentenza e che commenteremo possono riassumersi sinteticamente nei seguenti:

— divieto della applicazione analogica (analogia *legis*) ai Ccnl;

— divieto di applicazione analogica dell'art. 11 del Ccnl enti locali del 9 maggio 2006 relativo al personale non dirigenziale anche al personale dirigenziale;

— inefficacia - nullità del comma 2 dell'art. 11 del Ccnl 9 maggio 2006 sopra citato, con abolizione, pertanto, del cd terzo unico per segretario e vicesegretario, affermando viceversa l'applicazione del terzo stipendiale individuale;

— nullità del comma 3 dell'art. 11 del Ccnl 9 maggio 2006, con abolizione, pertanto, del calcolo

dei diritti in relazione al periodo di sostituzione, ripristinando viceversa il riferimento allo stipendio teorico annuale del vicesegretario.

Vediamo nel dettaglio come la magistratura contabile siciliana ha sviluppato le proprie argomentazioni.

In primo luogo, la Corte focalizza l'attenzione sulla specifica disciplina normativa e contrattuale di riferimento, in particolare sulle clausole dei Ccnl che dispongono in maniera differenziata, riguardo ai soggetti incaricati del ruolo in argomento, a seconda che abbiano o meno qualifica dirigenziale.

In particolare, per comodità di lettura giova ripetere che per i dirigenti del comparto Regioni - Enti Locali, l'art. 25 del Ccnl del 25 febbraio 2006 prevede testualmente:

“Ai dirigenti incaricati delle funzioni di vice-segretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria (di cui all'art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione”, mentre per il personale non dirigenziale del comparto Regioni - Enti locali, l'art. 11 del Ccnl 9 maggio 2006 dispone testualmente:

“1. Al personale incaricato delle funzioni di vice-segretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria (di cui all'art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione.

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 diritti 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. 41, 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 vice segretario.

4. Il vice segretario è unico ed è l'unico legittimato a sostituire il segretario nel rogito degli atti, laddove quest'ultimo sia assente o impedito.”

Nota:

(6) Cfr. per una approfondita analisi arricchita di esempi di calcolo: Carmelo Carlino e Vito Continella, *Diritti di segreteria/rogito. Perché non convincono le posizioni dell'ARAN e della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti* (parere n. 15/2008) in www.segretariientilocali.it, Archivio News, 19 maggio 2011.

È evidente che la materia del contendere è essenzialmente incentrata sulla interpretazione ed applicazione delle citate norme contrattuali.

La Corte dei conti siciliana, in via preliminare, afferma che alle citate disposizioni contrattuali si applicano, salvo le specifiche norme contenute nel D.Lgs. n. 165/2001, i normali criteri ermeneutici previsti per tutti i contratti collettivi e non, contenuti nell'art. 1362 e ss. del codice civile, come da dottrina e giurisprudenza consolidata.

Detto ciò, in primo luogo *la Corte esclude la possibilità della interpretazione analogica*, ovvero la estensibilità dell'analogia *legis* come disciplinata dall'art. 12, comma 2 delle disposizioni preliminari al codice civile *ai contratti collettivi di lavoro* (come anche ad ogni altra tipologia di contratto), in quanto non prevista e non applicabile ai criteri di interpretazione dei contratti, proprio perché, essendo il contratto un atto negoziale, frutto della concorde volontà di due o più parti, esso vincola, tranne i casi espressamente previsti dalla legge ai sensi dell'art. 1372 c. c., soltanto le parti stipulanti e, quindi, nella fattispecie dei contratti collettivi solo le categorie datoriali e dei lavoratori in essi espressamente rappresentate e previste.

Se ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro vale esclusivamente per le parti direttamente interessate e non per altre, le diverse formulazioni inserite nei contratti dei segretari, del personale dirigenziale e del restante personale del comparto non sono tra loro estensibili, intersecabili né sovrapponibili.

Va rilevato poi che in materia di pubblico impiego prosegue la Corte - l'interpretazione autentica dei contratti collettivi non è riservata in via unilaterale e vincolante né all'Aran, né alla Ragioneria generale dello Stato, in quanto organi amministrativi, ma alla specifica procedura contrattuale prevista dall'art. 49 del D.Lgs. n. 165/2001, la quale prevede la partecipazione necessaria delle parti contrattuali che hanno redatto la norma originaria.

Tuttavia, l'interpretazione delle norme contrattuali, nei limiti dei criteri ermeneutici stabiliti dal codice civile, compete a tutti gli organi giudicanti competenti a qualsiasi titolo nella specifica materia, e, quindi, anche alla magistratura contabile in sede consultiva, per le evidenti implicazioni in materia di contabilità pubblica.

Ribadita, in generale, l'inammissibilità dell'analogia *legis* ai contratti collettivi, si deve *escludere* - afferma chiaramente la Corte - *che sia comunque possibile applicare analogicamente la norma di un comparto ad un altro per analogia legis*, ovvero l'art. 11 del Ccnl 9 maggio 2006 per il personale dipendente al comparto della dirigenza, in conformità all'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001, che prevede

testualmente che "il trattamento economico fondamentale ed accessorio ... è definito dai contratti collettivi. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'art. 2, comma 2 parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi".

Poiché l'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001 sopra citato è norma di principio imperativa ed inderogabile della contrattazione collettiva, in virtù dell'art. 2, comma 3 del medesimo decreto legislativo, ciascuna amministrazione non può esimersi dall'applicare al dipendente il trattamento economico previsto dal rispettivo contratto collettivo (7).

Pertanto, al caso sottoposto all'esame della Corte, deve e può applicarsi solo l'art. 25 del Ccnl 22 febbraio 2006 area dirigenza, che non contiene le limitazioni e precisazioni dell'art. 11 Ccnl 9 maggio 2006 per il restante personale del comparto.

È esclusiva prerogativa del legislatore emanare norme di legge interpretative di altre leggi, ai sensi del citato art. 12 disp. prel. c.c., fatta salva per i contratti collettivi il rinvio ad una successiva norma contrattuale modificativa e/o interpretativa ad oggi, nel nostro caso, inesistente.

L'art. 11, infatti, non si configura come una mera norma di recepimento mediante rinvio, ma costituisce una nuova specifica disciplina, che oltrepassa i limiti addirittura dello stesso comparto di riferimento.

Se tale disciplina fosse stata già contenuta nelle norme legislative e regolamentari sarebbe stato sufficiente un rinvio analogo a quello previsto dall'art. 25 del Ccnl 25 febbraio 2006.

Ma la Corte si spinge oltre, mettendo in discussione la legittimità della norma dettata dal contratto collettivo del personale, poiché il limite massimo di 1/3 dello stipendio del segretario (il cd. terzo unico a prescindere dal numero dei soggetti beneficiari) contenuto nell'art. 11, comma 2 del Ccnl 9 maggio 2006 citato non si limita a recepire la normativa (ovvero l'art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465), come fa l'art. 25 del Ccnl 22 febbraio 2006 area dirigenza, ma costituisce una nuova specifica disciplina che oltrepassa, secondo la interpretazione sopra esposta, oltretutto lo stesso comparto di riferimento.

In sostanza tale norma, incidendo sullo stato giuridico ed economico dei segretari comunali ha ecceduto i limiti di efficacia della specifica contrattazione collettiva prevista esclusivamente per il personale non dirigente degli enti locali, visto che i segre-

Nota:

(7) Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza n. 1191/1999.

tari comunali costituiscono un separato ed autonomo comparto contrattuale.

Tale clausola, pertanto, deve considerarsi *inefficace*, ai sensi del combinato disposto dell'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001, dell'art. 1325 n. 1 c.c. e 1398 c.c., per l'assenza delle rappresentanze sindacali dei segretari comunali, in quanto incide comunque sul loro stato giuridico ed economico relativo ai diritti di rogito.

La sentenza afferma la rilevanza d'ufficio di questa illegittimità, affermando testualmente che essa "trova il proprio rafforzamento e fondamento nell'art. 45 cit., il quale imponendo l'applicazione di un trattamento non inferiore a quello previsto dal rispettivo contratto collettivo (quello dei segretari comunali, che non prevede un tetto ai diritti di rogito al lordo e comprensivo di quelli spettanti ai vice segretari) e nell'art. 1325 n. 1 c.c., che prevede quale elemento essenziale del contratto l'accordo tra le parti, che, in questo caso è mancante, ciò trasforma l'inefficacia per difetto di rappresentanza in una invalidità assoluta, ovvero nullità della clausola contrattuale, rilevabile d'ufficio ai fini della valutazione da parte di questo collegio della responsabilità del convenuto, qualora avesse (come ritiene parte attrice) superato il suddetto limite quantitativo, ferma restando, comunque, come già accennato, la violazione dell'art. 1372 c.c., non potendo tale contratto vincolare i segretari comunali".

La previsione che il limite di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario sia tetto unico ed invalicabile per le somme erogabili indipendentemente dal numero dei percettori - ad avviso della Corte - incide per l'appunto anche sullo stato giuridico ed economico dei segretari, oltrepassando i limiti di efficacia della specifica contrattazione collettiva.

Da ciò l'inefficacia della clausola, perché non stipulata tra le parti competenti.

Appare, inoltre, contraddittoria la condizione di commisurazione della percentuale di 1/3 "al periodo di effettiva sostituzione e non con riferimento allo stipendio annuale teorico del vicesegretario", contenuta nel comma 3 dell'art. 11 in argomento, in quanto il presupposto è la sostituzione del segretario titolare che, tuttavia, non è determinata solo dall'assenza, in sé misurabile, ma anche dall'impedimento che, invece, non lo è (il segretario risulta in servizio, ma impossibilitato all'attività rogatoria; da ciò la legittima e doverosa sostituzione nei compiti da parte del vice segretario).

Nel caso di impedimento, in sostanza, il segretario non può considerarsi assente, ma, al contempo, il vice segretario può rogare il contratto e pertanto, in pratica, diventa impossibile individuare un periodo di sostituzione, che in fatto è istantaneo.

Dunque, anche questa clausola a parere della Corte

presenta profili di nullità ai sensi dell'art. 1346 c.c. per impossibilità dell'oggetto, dovuta alla impossibilità materiale e giuridica di misurazione del periodo di sostituzione in caso di impedimento del Segretario (8).

In conclusione, pertanto, i vice segretari comunali e provinciali possono percepire i diritti di segreteria anche oltre il tetto di 1/3 dello stipendio annuale dei segretari comunali e, comunque, entro il tetto del terzo individuale dello stipendio teorico annuale dei vice segretari medesimi.

La nullità delle norme suddette, ed in ogni caso l'inefficacia nei confronti dei segretari comunali e provinciali e dei vice segretari dirigenti, ripristinano pertanto lo status quo ante 2006: i compensi vanno quindi corrisposti in misura non superiore al 75% della quota (90%) dei diritti spettanti all'ente, pari al 67.5% (limite oggettivo) ed al terzo dello stipendio in godimento su base annua, rispettivamente, del segretario o vicesegretario rogante (limite soggettivo) (terzo individuale), indipendentemente dal periodo di permanenza in servizio del segretario o di sostituzione del vicesegretario.

Ciò significa, da un lato, ripristinare l'equità e la parità di trattamento in relazione alla responsabilità professionale derivante dalla rilevanza dei contratti e non dal tempo e, dall'altro, rispettare la *ratio* della norma sui diritti di rogito, secondo la quale il compenso di cui trattasi costituisce per l'ufficiale rogante, il giusto ristoro delle complesse e delicate attività svolte nonché delle tante responsabilità che gliene derivano.

Infine è utile rammentare che la *ratio legis*, dal punto di vista degli enti, è quella di evitare il ricorso all'opera di ufficiali roganti esterni che comporterebbe una spesa per l'ente anziché una entrata. Pertanto, il legislatore ha da sempre avuto intenzione di incentivare la funzione rogante interna che è addirittura produttiva di una entrata per gli enti, che va da un minimo del 25% fino all'intera somma spettante all'ente qualora eccedente il limite soggettivo dell'ufficiale rogante.

Nota:

(8) Cass., n. 6362/1987 e id. n. 4013/1988.