



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 15 ottobre 2014

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 delle Sezioni riunite 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/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 26 agosto 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Cologno al Serio (BG) 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 Cologno al Serio, con nota del 26 agosto 2014, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto l'attribuzione dei diritti di rogito al segretario comunale, materia recentemente novellata dal legislatore.

Il Comune, privo di dirigenti, è convenzionato, per la gestione della segreteria (di classe II) con i comuni di Castel Rozzone e Verdello, anch'essi privi di dirigenti, con preposizione, in qualità di titolare, di un segretario di fascia A, secondo la classificazione del vigente CCNL. L'art. 31, lett. c), del CCNL 16/05/2001 stabilisce che, nella fascia professionale A, sono inseriti i segretari, idonei alla titolarità di sedi di comuni con popolazione superiore a 65.000 abitanti, di comuni capoluogo di provincia, nonché di provincie.

L'art. 32 del prefato contratto nazionale, recante la disciplina della mobilità presso altre amministrazioni, stabilisce, inoltre, che il segretario collocato nella fascia A, è equiparato al personale con qualifica dirigenziale.

L'art. 10, comma 2 bis, del d.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 144/2014, ha previsto che "negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento".

Il comune istante ricorda, altresì, come il 17 ottobre 2013 il Tribunale di Roma, prima sezione lavoro, avrebbe sentenziato l'equiparazione dei segretari comunali e provinciali ai dirigenti, seppure con delle distinzioni. La sentenza farebbe chiarezza, in punto di diritto, sulla figura del segretario da un punto di vista squisitamente giuridico, in quanto ha ritenuto che sussistono diversi elementi, desumibili da fonti normative e contrattuali, dai quali poter desumere che, nell'ambito del comparto Regioni ed Autonomie Locali, sussiste un'area dei segretari comunali e provinciali autonoma, pur assimilabile a quella dei dirigenti.

L'art. 10, comma 2 bis, del recente d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, appare al comune istante di non facile lettura, in quanto introduce una dicotomia che, giuridicamente, sembrerebbe superata a seguito della richiamata pronuncia del giudice ordinario (il beneficio della ripartizione solo per i segretari roganti che operano in enti privi di dirigenti e, indipendentemente dalla presenza o meno di dirigenti, per i segretari che non hanno qualifica dirigenziale, corrispondenti agli appartenenti alla fascia professionale C).

Il comune chiede di sapere se, alla luce del susposto quadro normativo, sia corretto attribuire quota dei diritti di rogito al segretario comunale, inquadrato nella fascia professionale A, atteso che i Comuni aderenti alla convenzione associativa sono privi di dipendenti inquadrati in qualifica dirigenziale.

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 Cologno al Serio, 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 del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

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 soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del comune di Cologno al Serio, con nota del 26 agosto 2014.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio

e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della 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.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza del Sindaco di Cologno al Serio rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene al rispetto di limiti generali posti, dal legislatore nazionale, ai compensi incentivanti al personale dipendente da enti locali.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 10 del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, ha riformato la materia della corresponsione di diritti di rogito ai segretari comunali.

Il primo comma della disposizione abroga l'art. 41, comma 4, della legge n. 312/1908, che attribuiva ai segretari comunali e provinciali, che rogavano predeterminati atti (indicati ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge n. 604/1962) per conto dell'ente presso cui prestavano servizio, una quota del provento, spettante al comune o alla provincia, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge n. 734/1973 (in misura pari al 75 per cento e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento).

Il secondo comma dell'art. 10 del ridetto d.l. n. 90/2014 riformula il citato art. 30, secondo comma, della legge n. 734/1973, statuendo che "il provento annuale dei diritti di segreteria è

attribuito integralmente al comune o alla provincia”.

Il comma 2 bis, oggetto dei dubbi posti dal comune istante, precisa, tuttavia, 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'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento”.

Il comma 2 ter, infine, risolve problemi di diritto intertemporale, precisando che “le norme di cui al presente articolo non si applicano per le quote già maturate alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

La norma si inserisce in un contesto di razionalizzazione della spesa per il personale pubblico, sia in regime di diritto privato che di diritto pubblico, che permea gran parte del decreto legge n. 90/2014, poi convertito con legge n. 114/2014.

Circa la materia della corresponsione dei diritti di rogito ai segretari comunali e provinciali, il decreto, dopo averne sancito la confluenza nel bilancio dell'ente di riferimento (commi 1 e 2), permette l'attribuzione di una quota del provento annuale previsto dall'art. 30, comma 2, della legge n. 734/1973, come modificato dallo stesso decreto legge n. 90/2014, in misura non superiore al quinto dello stipendio in godimento e per i soli segretari che prestano servizio in “enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale”, e comunque per quelli che “non hanno qualifica dirigenziale”.

Alla luce della formulazione letterale della norma in discorso, si deve ritenere che, nel caso di convenzione di segreteria fra comuni tutti privi di personale con qualifica dirigenziale, sia possibile attribuire, ai sensi del nuovo art. 10, comma 2 bis, del d.l. n. 90/2014, quota dei diritti di rogito, a prescindere dalla fascia professionale in cui è inquadrato, in concreto, il segretario preposto.

La norma, infatti, prevede e distingue le due ipotesi legittimanti l'erogazione di quota dei proventi. La prima, quella dei segretari preposti a comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, fattispecie in cui non ritiene rilevante la fascia professionale in cui è inquadrato il segretario preposto. La seconda, quella dei segretari che non hanno qualifica dirigenziale, in cui ancora l'attribuzione di quota dei diritti di rogito allo status professionale del segretario preposto, prescindendo dalla classe demografica del comune di assegnazione.

Si ritiene, pertanto, non rilevante, ai fini del dubbio interpretativo posto dal comune istante, la valutazione dell'assimilazione dei segretari comunali e provinciali al personale con qualifica dirigenziale, operazione ermeneutica da condurre alla luce della disciplina posta dalla vigente contrattazione collettiva nazionale (in cui rilevano gli artt. 31 e 32 del CCNL del 16/05/2001, indicati anche nell'istanza di parere).

In proposito, pare comunque opportuno precisare che la sentenza del Tribunale di Roma del 17/10/2013, citata dal comune istante, pur possedendo il suo valore interpretativo, risulta emanata all'esito di un giudizio riguardante la corretta costituzione delle delegazioni sindacali legittimate alle trattative e stipula del CCNL di riferimento, delineando solo la presenza di un comparto di contrattazione autonomo, all'interno di quello degli enti locali, per i segretari comunali e provinciali (senza prendere posizione circa l'eventuale assimilazione di tutti i segretari comunali e provinciali al personale con qualifica dirigenziale, qualificazione rimessa alla legge ed alla contrattazione collettiva nazionale).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente f.f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
il 29 ottobre 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)