



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2014

composta dai magistrati

Anna Maria CARBONE PROSPERETTI	Presidente;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Donatella SCANDURRA	Consigliere;
Elena PAPA	Referendario, relatore.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e ss.mm.ii.;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 4536 del 22.9.2014 con la quale il Sindaco del Comune di Forano (RM) ha inoltrato a questa Sezione richiesta di

parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza n. 43/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 15 dicembre 2014;

UDITO nella Camera di consiglio il magistrato relatore, Referendario Elena Papa;

FATTO

Il Sindaco del comune di Forano (RI) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione delle disposizioni introdotte dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in materia di diritto di rogito del segretario comunale.

In particolare, il Sindaco chiede se i presupposti fissati dalla legge per il riconoscimento del diritto di rogito al segretario comunale – assenza di dipendenti con qualifica dirigenziale nella dotazione organica dell'ente e assenza di qualifica dirigenziale in capo al segretario comunale – debbano concorrere, ovvero se nel caso di comuni privi di dirigenti detto diritto debba essere riconosciuto a prescindere dalla qualifica dirigenziale o meno in capo al segretario.

Chiede, altresì, se l'importo percentuale da riconoscere al segretario vada calcolato su base annua ovvero in quale altro modo.

Chiede, infine, cosa di debba intendere per "*quote già maturate*" cui non si applica la nuova disciplina e cioè se il nuovo regime giuridico dei diritti di rogito operi anche per i contratti già rogati alla data di entrata in vigore del d.l. 90/2014 ma non ancora liquidati.

AMMISSIBILITÀ

La richiesta di parere è soggettivamente e oggettivamente ammissibile.

Quanto al profilo di ammissibilità soggettiva basti qui ricordare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce, tra gli altri, anche ai Comuni, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, per il tramite del CAL, se istituito, ovvero, come da costante giurisprudenza della Corte dei conti in sede consultiva, in via diretta, sempreché la richiesta sia sottoscritta dal rappresentante legale dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta di parere è presentata dal Comune in via diretta e reca la sottoscrizione del Sindaco, suo rappresentante legale ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., pertanto è soggettivamente ammissibile.

Tuttavia, il Collegio non può esimersi dal rilevare che nella Regione Lazio il CAL è stato istituito ed esercita le sue funzioni quale organo permanente di consultazione e di raccordo fra la Regione e gli Enti locali, avente lo scopo, tra gli altri, di favorire l'intervento diretto degli Enti locali nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed Enti locali.

Come già evidenziato la norma istitutiva della funzione consultiva della Corte dei conti nei confronti di Regione ed Enti locali ai fini interpretativi delle norme in materia di contabilità pubblica, prevede che le richieste di parere siano trasmesse tramite il CAL, qualora istituito. Pertanto per il futuro invita il Comune a provvedere alla trasmissione per detto tramite.

Quanto al profilo di ammissibilità oggettiva, il parametri cui fare riferimento è, innanzitutto, quello dell'attinenza delle questioni interpretative sottoposte ad esame alla materia della contabilità pubblica. Per tale si deve

intendere il "*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*" interpretato in senso evolutivo, in relazione alle "*materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. Deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 54 del 17 novembre 2010).

Deve, altresì, aversi riguardo alla necessità di escludere sovrapposizioni dell'attività consultiva della Corte con il potere gestionale dell'amministrazione evitando che si realizzino forme di co-gestione, e deve, infine, constatarsi l'assenza di interferenze con l'esercizio di funzioni giurisdizionali in qualunque sede (sia essa contabile, civile, penale o amministrativa).

Tutto ciò considerato, anche per questo profilo si conclude per l'ammissibilità della richiesta di parere.

Infatti, la materia si deve ritenere di contabilità pubblica, stanti l'appartenenza delle norme da interpretare alla disciplina di una voce di entrata dell'ente locale e delle spettanze del segretario comunale, con riflessi sulla sana e corretta gestione del bilancio. Rimane fermo che l'analisi deve essere svolta in linea generale e da un punto di vista astratto, nel rispetto dei criteri sopra descritti.

MERITO

L'art. 10 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 è intervenuto in materia di diritto di rogito dei segretari comunali apportando una serie di modifiche alla legislazione vigente al momento della sua entrata in vigore.

La *ratio* del nuovo assetto normativo appare essere quella di

assicurare all'Ente locale maggiori entrate in relazione ai diritti di segreteria e al diritto di rogito in particolare.

Infatti, prima dell'intervento del d.l. 90/2014 operava la disposizione contenuta all'art. 30 della legge 15 novembre 1973, n. 734¹ che riconosceva agli Enti locali una percentuale del 90% delle entrate rivenienti da diritti di rogito, mentre il restante 10% doveva essere attribuito al Ministero dell'Interno per la costituzione di un fondo da destinarsi a corsi di formazione e sussidi per i segretari comunali (cfr. art. 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604).

Operava, altresì, il disposto dell'art. 41, comma 4, della legge 11 luglio 1980, n. 312, che riconosceva ai segretari comunali il diritto a percepire una quota delle entrate rivenienti all'Ente locale a titolo di diritto di rogito pari al 75% (da conteggiarsi, appunto, non sul totale dell'entrata, ma sul 90% riservato agli Enti locali), fino alla concorrenza del terzo dello stipendio in godimento.

Le due disposizioni non sono più vigenti.

La prima è stata sostituita dall'integrale attribuzione dei diritti di segreteria all'Ente locale con abrogazione della quota da destinare al Ministero dell'Interno; la seconda dal venir meno di alcuna spettanza ai segretari comunali a titolo di diritto di rogito, a mezzo dell'abrogazione del già citato art. 41, comma 4, della legge n. 312/1980 (art. 10, comma 1, del d.l. n. 90/2014, come convertito con l. n. 114/2014).

A tale storica eliminazione del diritto di rogito dei segretari comunali il

¹ Si fa riferimento all'art. 30 della legge 15 novembre 1973, n. 734 nella formulazione vigente all'epoca dell'entrata in vigore del d.l. 90/2014 e, pertanto, all'art. 30 della legge 15 novembre 1973, n. 734 come modificato dall'art. 25, comma 7, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51.

legislatore prevede, tuttavia, un'eccezione nel punto in cui afferma 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 ... [a titolo di diritti di segreteria, ai sensi di legge...] è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento"* (art. 10, comma 2-bis, del d.l. 90/14, come conv. in legge n. 114/2014).

È questa, appunto la norma la cui interpretazione è sottoposta al vaglio della Sezione.

* * *

1. Come accennato, il primo dubbio interpretativo aveva ad oggetto l'individuazione degli esatti confini dell'eccezione al principio dell'entrata integrale dei diritti di rogito a favore dell'Ente locale, prevista dal legislatore del 2014.

Ci si chiede, cioè, se per riconoscere il diritto di rogito ai segretari comunali sia sufficiente che nel comune manchino dipendenti con qualifica dirigenziale, ovvero se, oltre a questo requisito, sia necessario anche che il segretario comunale non abbia qualifica di dirigente o, più precisamente, a questa equiparata.

La formulazione testuale lascia spazio a dubbi, quanto meno in prima lettura, in quanto costruisce l'eccezione facendo riferimento, dapprima, ad una caratteristica dell'ente locale – la mancanza di dirigenti – e, immediatamente dopo, ad una caratteristica del profilo professionale del segretario – che non deve avere qualifica dirigenziale, collegandole con la locuzione "e comunque".

Per rispondere al quesito occorre preliminarmente ripercorrere il quadro normativo che le retribuzioni dei segretari comunali.

Ai sensi dell'art. 31 del CCNL di categoria, *"I segretari comunali e provinciali sono classificati in tre fasce professionali denominate A, B e C: 1. nella fascia professionale C, sono inseriti i segretari idonei alla titolarità di sedi di comuni fino a 3.000 abitanti...; 2. nella fascia professionale B, sono inseriti i segretari idonei, ... , alla titolarità di sedi di comuni fino a 65.000 abitanti, non capoluogo di provincia; 3. 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 province;"*.

Per l'art. 37 del medesimo CCNL, il trattamento retributivo è composto, tra le altre voci, dallo stipendio tabellare e dall'indennità di posizione.

Lo stipendio tabellare annuo per i Segretari di fascia C è inferiore di circa € 10.000,00 rispetto a quello (tra loro equiparato) dei segretari comunali di fascia A e B che percepiscono, invece, lo stesso stipendio tabellare dei Dirigenti (art. 3, CCNL 1.03.2011).

L'indennità di posizione, pure fissata negli importi dal CCNL, si quantifica in correlazione alle dimensioni dell'ente dove il segretario comunale presta servizio. Ne discende che, comunque, l'indennità dei segretari comunali di fascia C, che possono essere titolari dei comuni con popolazione numericamente inferiore, risulta ridotta rispetto a quella spettante ai segretari di fascia A e B.

A ciò va aggiunto che l'art. 41, comma 5, del CCNL ha introdotto il

principio del c.d. "galleggiamento", da applicarsi *"nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa"*. In base a detto principio l'indennità di posizione del segretario non deve essere *"inferiore a quella stabilita per la posizione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa"*.

Pertanto, fermo restando che per i segretari di fascia A e B il trattamento economico equiparato a quello dei dirigenti spetta in ogni caso, per quanto riguarda i segretari di fascia C - per ciò solo con trattamento economico inferiore - la presenza o meno di dirigenti nella struttura organizzativa del comune di cui sono titolari non è indifferente. Infatti, se sono presenti dirigenti si realizza a favore del segretario un'equiparazione economica al livello di questi. In loro mancanza si realizza comunque un'equiparazione economica alla posizione organizzativa più elevata.

La *ratio* della disposizione contrattuale deve ritrovarsi nel rilievo della posizione rivestita dal segretario, chiamato dall'art. 97, comma 4 del TUEL a sovrintendere *"allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti"* e a coordinarne l'attività. Detta posizione giustifica l'introduzione di una garanzia economica che quanto meno lo equipari ai dirigenti (o alle posizioni comunque apicali) cui sovrintende.

In conclusione, i Segretari che prestano servizio negli enti con dirigenza hanno la retribuzione di posizione "legata" a quella dei dirigenti (anche se il "galleggiamento" non opera sempre) e per ciò solo hanno normalmente una retribuzione di posizione più elevata dei colleghi che operano in enti privi di dirigenza.

Alla luce di quanto sin qui considerato si può osservare quanto segue.

Nel periodo dell'attuale crisi economica del Paese con il d.l. n. 90/2014 il legislatore ha voluto assicurare ai comuni l'entrata riveniente dal diritto di rogito, storicamente riconosciuta, almeno in parte, ai segretari comunali. Nei comuni di dimensioni importanti l'entrata può avere un suo peso effettivo sulle entrate comunali.

Ha, tuttavia, lasciato vivere il diritto di rogito dei segretari in casi eccezionali, dettando una previsione derogatoria al principio generale della non debenza.

La deroga trova giustificazione in presenza di segretari comunali che per fascia di appartenenza e per numero di abitanti dell'ente territoriale di titolarità, non godano di trattamento economico equiparato quello dirigenziale.

La logica è quello del contemperamento degli interessi, che a fronte delle esigenze di maggiori entrate degli enti vede recessivo quello particolare del segretario comunale, fatta salva l'ipotesi della fascia professionale e della condizione economica che meno garantisca il singolo segretario a livello retributivo.

Detta fascia e detta condizione economica sono quelle individuate dalla norma in esame, e riguardano i segretari comunali titolari di comuni di piccole dimensioni collocati in fascia C, e per ciò solo non equiparati alla dirigenza, i quali non usufruiscano del "galleggiamento", vuoi per mancanza di dirigenti nell'ente locale, vuoi per altre ragioni ammesse come visto dall'art. 41, comma 5, del CCNL.

Ne discende che il diritto di rogito continua a spettare solo a questi,

mentre non spetta ai segretari che godono di equiparazione alla dirigenza, sia essa assicurata dall'appartenenza alle fasce A e B, sia essa un effetto del "galleggiamento" in ipotesi di titolarità di *"enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale"*.

* * *

2. Il secondo quesito sottoposto all'esame della sezione riguarda le modalità di calcolo dell'importo percentuale da riconoscere al segretario nei casi di spettanza del diritto di rogito, e cioè, se il dovuto vada calcolato su base annua o in altro modo.

Sul punto soccorre il testo della disposizione ove sancisce che *"una quota del provento annuale spettante al comune... [a titolo di diritti di rogito....] non superiore a un quinto dello stipendio in godimento"*.

Il dubbio interpretativo sorge dal fatto che la disciplina previgente, accanto alla frazione, all'epoca pari ad un terzo dello stipendio in godimento, era prevista una quota percentuale da riconoscere al segretario, pari al 75% del diritto, mentre nella nuova formulazione il riferimento percentuale è scomparso.

Tuttavia, il nuovo testo appare chiaro nel fare rinvio al "provento annuale" come termine di riferimento per il calcolo della quota.

Pertanto, la quota deve essere conteggiata *"in relazione al periodo di servizio prestato nell'anno dal segretario comunale o provinciale"* (cfr. Corte dei conti, sez. di controllo Sicilia, del. n. 194/2014/PAR).

* * *

3. Con il terzo quesito si chiede, infine, come debba essere interpretato l'art. 10, comma 2-ter, del d.l. n. 90/2014 nel punto in cui governa il diritto

intertemporale facendo riferimento alle "quote già maturate alla data di entrata in vigore" del decreto legge, cui la nuova disciplina non si applica. In particolare, si chiede se il nuovo regime giuridico dei diritti di rogito operi anche per i contratti già rogati alla data di entrata in vigore del d.l. 90/2014 ma non ancora liquidati.

Al riguardo basti osservare che il diritto di rogito matura, e cioè si perfeziona, al momento del ricevimento dell'atto e/o contratto stipulato in forma pubblica innanzi al segretario.

A tal momento, dunque, si deve far riferimento per l'applicazione della nuova normativa, a nulla rilevando il fatto che il diritto non sia stato ancora liquidato o pagato.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2014.

Il Magistrato Relatore

f.to Elena Papa

Il Presidente

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositata in Segreteria il 5 febbraio 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina