



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

**composta dai magistrati:**

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Molinaro	Primo Referendario

**nella camera di consiglio del 9 gennaio 2018**

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 14 dicembre 2017 con la quale i sindaci dei comuni di La Valletta Brianza e Santa Maria Hoè associati nell'Unione dei comuni Lombarda della Valletta hanno 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. Marcello Degni

### **Fatto**

I sindaci dell'Unione dei comuni Lombarda della Valletta fanno presente che:

- a) il segretario dell'Unione, nominato con decreto del Presidente, è il segretario comunale titolare della Convenzione di segreteria tra gli stessi comuni dell'Unione e altri (Olgiate Molgora e Airuno);
- b) il comune di Olgiate Molgora (estraneo all'Unione e capo-convenzione) ha una popolazione inferiore a 10.000 abitanti, per cui la sede di segreteria convenzionata, recentemente ricostituita dopo le elezioni, è stata declassificata in classe III;
- c) nella dotazione organica del comune capo-convenzione non sono previsti dirigenti e il trattamento economico attuale del segretario comunale, iscritto alla fascia "A" dell'ordinamento professionale, corrisponde a quello previsto per la fascia di appartenenza del comune (III) e non è soggetto all'applicazione dell'art. 41, comma 4 del CCNL ("galleggiamento");

- d) i comuni dell'Unione hanno trasferito tutti i dipendenti delle rispettive dotazioni organiche a quella dell'Unione (unitamente a tutte le funzioni e i servizi), nel cui ambito non esistono dirigenti.

Dalla nota sono ricavabili due quesiti:

- 1) conoscere se, nel caso più generale del segretario comunale/ufficiale rogante del comune, l'interpretazione restrittiva contenuta nella pronuncia della magistratura contabile (Sezione Autonomie n. 21/04.06.2015) possa essere fatta valere anche per escludere la spettanza dei diritti di rogito già maturati dal segretario comunale per i contratti pubblici stipulati nel periodo antecedente, dall'entrata in vigore della legge di conversione modificativa del DL n. 90/2014 (19.08.2014) , alla data della pronuncia della Sezione autonomie, anche alla luce della differente interpretazione contenuta nelle pronunce emesse in quel periodo dalla Sezione regionale per la Lombardia.
- 2) la spettanza dei diritti di rogito introitati dall'unione all'ufficiale rogante/segretario dell'unione e la corretta modalità di riparto.

### **Premesso che**

La nota in esame richiama la norma che disciplina l'incarico di segretario comunale nelle Unioni di comuni (art. 32, comma 5-ter, del TUEL, come modificato dall'art. 1, comma 105 della legge 56 del 7 aprile 2014). La norma richiamata dispone che *"Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni"*.

Dei due riferimenti normativi richiamati dal comma 5-ter dell'art. 32, il primo attiene alla possibilità per i *"comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni"* di *"servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"* (articolo 1, comma 557, della legge 311/2004).

Il secondo richiama la legge sulle comunità montane e, in particolare, l'articolo 8, che ne disciplina le funzioni dei segretari. Questi, recita la norma, *“sono abilitati a rogare, nell'esclusivo interesse delle comunità montane, gli atti e i contratti”* (riguardanti alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni od appalti di opere come disposto dal richiamato articolo 87 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, successivamente abrogato dall'art. 274 del TUEL), se *“in possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione al concorso di segretario comunale”*. La norma dispone che per *“il rogito degli atti e contratti”* alle comunità montane e ai consorzi di comuni *“spettano i diritti di segreteria nella misura del 90 per cento, mentre il rimanente 10 per cento viene versato in apposito fondo da costituire presso il Ministero dell'interno”*. *“Ai segretari roganti è attribuito il 75 per cento della quota spettante alla comunità montana e al consorzio di comuni, fino ad un massimo di un terzo della base presa in considerazione per i segretari comunali”*.

L'altra disposizione oggetto del quesito, l'art. 10 comma 2 bis del decreto legge 90 del 24 giugno 2014, convertito con modificazioni nella legge 114 dell'11 agosto 2014, pur trattando analoghe questioni per comuni e provincie, differisce nella disciplina (o meglio mantiene le disposizioni in vigore precedentemente). La norma è stata oggetto di molte deliberazioni di questa Sezione (da ultimo la 421 del 2016, cui si rinvia per la puntuale ricostruzione della complessa vicenda normativa e interpretativa), nonché della deliberazione 21 del 2015 della Sezione Autonomie che ha risolto questioni interpretative non omogenee tra alcune sezioni regionali indicando principi di diritto.

L'articolo 10 del richiamato decreto legge dispone l'abrogazione dell'articolo 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, e assegna, (con la sostituzione dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734) al comune o alla provincia, l'integrale attribuzione del *“provento annuale dei diritti di segreteria”*. In precedenza queste somme erano ripartite (come prescrivono tuttora la richiamata legge del 1981 per comunità montane e consorzi di comuni, e il richiamato articolo del TUEL per le unioni) nella misura unica del 90 per cento da attribuire al comune, qualunque fosse la classe di appartenenza, o alla provincia, e il rimanente 10 per cento al fondo previsto dall'articolo 42 della legge 604 del 1962 (istituito presso il Ministro dell'interno sul capitolo di entrata 2442).

Il richiamato comma 4 disponeva che *“Dal 1° gennaio 1979, una quota del provento spettante al comune o alla provincia ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, per gli atti di cui ai numeri 1 [Avvisi d'asta per alienazioni, locazioni, appalti di cose e di opere, concessioni di qualsiasi natura], 2 [Verbali relativi ai procedimenti degli incanti e delle licitazioni*

private riguardanti gli oggetti di cui al numero precedente] 3, [Contratti relativi agli oggetti di cui al n. 1, anche se stipulati a seguito di licitazioni o trattativa privata e intervento di terzi garantiti o cauzionanti], 4 [in cui si indica l'importo, commisurato al valore delle stipulazioni relative agli oggetti indicati al n. 1)] e 5 [in cui si indica l'importo per la scritturazione degli atti originali contemplati ai numeri 2 e 3 e per le copie degli atti estratti dall'archivio] *della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, [fosse] attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75 per cento e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento*". Anche in questo caso ciò che si abroga per comuni e province resterebbe in vigore per unioni, consorzi e comunità montane.

Il comma 2 bis, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, dispone che "Negli enti locali privi i dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune [integralmente]...., per gli atti... [sopra indicati] è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento". Come evidenziato nella richiamata deliberazione 421/2016 di questa sezione *"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 norma da applicare alle Unioni di comuni non può essere diversa da quella applicata ai comuni e alla province; non a caso, sotto il profilo testuale, il comma 2 bis fa riferimento agli "enti locali". Inoltre, sotto il profilo sistematico è del tutto evidente, che non esiste alcun motivo logico per abrogare i diritti di rogito del segretario, da una parte, con i relativi temperamenti inseriti nel corso della conversione del decreto (art.10, comma 2 bis) e mantenere, dall'altra, per le unioni di comuni il riferimento alla legge del 1981 sullo sviluppo della montagna e sui segretari della comunità montana. Pur essendo i due provvedimenti coevi, il richiamo alla legge del 1981 sulle comunità montane (che è inserito nell'art. 32 del TUEL dalla legge 56 del 7 luglio 2014, art.1 comma 105), è precedente all'art.10 comma 2 bis del DL 90 del 24 giugno 2014, convertito nella legge 11 agosto 2014 n. 114. Infatti, il comma 2 bis, richiamato nella richiesta di parere, è stato inserito in sede di conversione e la sua validità è pertanto *ex nunc*, quindi successiva all'entrata in vigore della norma che ha modificato il testo unico (19 agosto 2014). Il profilo temporale integra quello testuale del comma 2 bis e può essere quindi utilizzato per superare il riferimento all'articolo 8 della legge 93

del 1981 (legge sulle comunità montane) richiamata nella novellata disposizione del TUEL sulle Unioni di comuni. A questo si aggiunge un altro profilo che attiene alla finalità di contenimento dei costi della finanza pubblica, rinvenibile sia nel comma 5 ter (“Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”), sia nel comma 2 bis dell'art. 10. La rubrica dell'art. 10, (“*Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria*”), produce, come precisa la RT al DDL, “*un incremento delle risorse di bilancio disponibili per le amministrazioni locali*” e lo stesso comma 2 bis, introdotto nel corso dell'esame parlamentare come elemento di perequazione, ha, da una parte, come rileva la RT, “*posto degli oneri a carico dei comuni che dovranno corrispondere al segretario comunale senza qualifica dirigenziale una quota dei proventi annuali dei diritti di segreteria*”, ma ciò senza determinare il limite della quota. Si stabilisce, infatti “*soltanto che esso non debba superare un quinto dello stipendio in godimento*”; per questo, prosegue la RT, poiché “*la normativa previgente prevedeva il 75 per cento dei proventi e il limite di un terzo dello stipendio in godimento, ... dovrebbero determinarsi effetti di risparmio*”.

### **Ammissibilità soggettiva e oggettiva**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 – disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti -attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, trattandosi, nel caso di specie, di richiesta formulata da un'Unione di Comuni, è necessario soffermarsi sull'individuazione degli enti soggettivamente legittimati a formulare richieste di parere, al fine di verificare se la richiesta di parere sia stata richiesta da un ente legittimato.

In proposito la Sezione ritiene necessario richiamare gli indirizzi espressi dalla Sezione delle autonomie sulla questione degli enti legittimati a formulare richieste di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Negli *“Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”* deliberati dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, è stato precisato che la legittimazione dei soggetti che possono rivolgere richieste di parere alla Corte dei conti *“è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma (i.e. art. 7, comma 8, l. n. 131/2003), stante la natura speciale che essa assume, rispetto all’ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte”* e che, dovendosi considerare l’elencazione contenuta nel comma 8 tassativa, deve essere esclusa la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti.

Successivamente, con deliberazione n. 13/2007/SEZAUT, sono stati integrati gli indirizzi interpretativi forniti nel 2004, stabilendo che il Consiglio delle autonomie locali, laddove già istituito, non può rivolgere direttamente richieste di parere alle Sezioni regionali di controllo e ribadendo che l’elencazione dei soggetti legittimati di cui all’articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003 è da considerarsi tassativa.

Più di recente la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT, ha nuovamente affrontato la questione della legittimazione a formulare richieste di parere ai sensi dell’articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003 in relazione ad un ulteriore e diverso profilo. Si è trattato, in particolare, di stabilire se considerare ammissibili dal punto di vista soggettivo le richieste di parere presentate da enti che, pur se astrattamente legittimati, abbiano rivolto quesiti relativi ad interessi non ad essi direttamente afferenti, ma riguardanti enti od organismi latu sensu partecipati. Nella predetta deliberazione è stato in proposito affermato che *“la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo- amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall’esercizio di attribuzioni intestate all’ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest’ambito solo la mera funzione di “nuncius” che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell’ambito delle proprie attribuzioni.* (vedi deliberazione 34/2017 Emilia – Romagna).

Sulla base di tale indirizzo interpretativo essendo la richiesta di parere sottoscritta da entrambi i sindaci che compongono l’Unione di comuni Lombarda della Valletta i tre quesiti sopra richiamati risultano ammissibili sotto il profilo soggettivo.

I quesiti ammissibili sotto il profilo soggettivo sono inammissibili dal punto di vista oggettivo.

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, nella richiamata 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, per di 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).

Nel primo caso (quesito n. 1) in cui si chiede di conoscere se, nel caso più generale del segretario comunale/ufficiale rogante del comune, l'interpretazione restrittiva contenuta nella pronuncia della magistratura contabile (Sezione Autonomie n. 21/04.06.2015) possa essere fatta valere anche per

escludere la spettanza dei diritti di rogito già maturati dal segretario comunale per i contratti pubblici stipulati nel periodo antecedente, dall'entrata in vigore della legge di conversione modificativa del DL n. 90/2014 (19.08.2014), si rileva come, in tal modo, si potrebbe interferire con funzioni intestate ad altri organi giurisdizionali e questo, "in forza della consolidata giurisprudenza della Sezione (cfr. da ultimo la deliberazione del 1 marzo 2013, n. 67)" e di "un costante orientamento (cfr. ex multis deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5)" non può ritenersi procedibile.

Nel secondo caso (quesito n. 2) la richiesta non riguarda l'interpretazione di una norma in materia di contabilità pubblica, ma è teso a ottenere, come rilevato nella richiamata deliberazione 421 del 2016 *"un avvallo 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)"*. Nel caso di specie un giudizio sulla spettanza dei diritti di rogito introitati dall'unione all'ufficiale rogante/segretario dell'unione e la corretta modalità di riparto.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 gennaio 2018

Il Relatore  
(dott. Marcello Degni)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria

10 gennaio 2018

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)