

Deliberazione n. 105/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere (relatore);
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 27 maggio 2015

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Medolla (MO), pervenuta a questa Sezione in data 23 aprile 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 19 maggio 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 27 maggio 2015 il relatore Italo Scotti;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco di Medolla ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente a oggetto l'interpretazione dell'art. 10, comma 2-bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in materia di corresponsione del diritto di rogito al segretario comunale sprovvisto di qualifica dirigenziale.

In particolare, il citato Sindaco, dopo aver precisato che il segretario comunale di cui trattasi è iscritto alla categoria professionale A e presta servizio in sede di Segreteria convenzionata di classe 2° con altri due comuni, pone due quesiti:

1. chiede innanzitutto se per la corresponsione del diritto di rogito ai sensi della disposizione citata è sufficiente il requisito che non vi siano nel comune (in questo caso nei tre comuni ai quali lo stesso segretario comunale presta il proprio

servizio) dipendenti con qualifica dirigenziale oppure se sia necessario anche l'altro requisito previsto dalla norma, ovvero che il segretario comunale in questione non abbia qualifica dirigenziale;

2. chiede inoltre quali "elementi giuridici" integrino il possesso della "qualifica dirigenziale", la cui mancanza soddisfa il requisito chiesto dalla norma per la corresponsione dei diritti di rogito.

A seguito di richiesta istruttoria da parte di questa Sezione è stato precisato da parte dell'Ente interrogante che i tre Comuni convenzionati nei quali opera il medesimo Segretario comunale sono Medolla, Cavezzo e San Prospero, tutti in provincia di Modena e con un insieme di cittadini amministrati pari a poco meno di 20mila abitanti.

Diritto

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, la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i comuni, il sindaco.

In relazione al profilo dell'ammissibilità oggettiva, disciplinato negli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e

della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), non può non rilevarsi che la questione posta insiste su un ambito squisitamente gestionale, riservato all'apprezzamento esclusivo dell'Ente e difficilmente riconducibile alle categorie di generalità e astrattezza. In quanto tale appare di dubbia attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Tuttavia la Sezione ha constatato che sull'argomento esistono almeno tre pronunce di Sezioni regionali, richiamate nella stessa lettera di richiesta del Sindaco, le quali hanno ritenuto ammissibili quesiti analoghi a quello in esame. La questione dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica è stata positivamente risolta sotto il profilo della gestione delle spese e del "rispetto dei limiti generali posti dal legislatore nazionale ai compensi incentivanti al personale degli enti locali" (Deliberazione 194/2014/PAR della Sezione regionale di controllo della Regione Sicilia).

Pertanto la Sezione, dopo aver constatato che la questione proposta dal Sindaco del Comune di Medolla non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente, ritiene di esaminarla in linea generale e da un punto di vista astratto, nella logica del contenimento della spesa imposto alle amministrazioni pubbliche ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

La richiesta, pertanto, può essere esaminata nel merito.

Merito

Preliminarmente, occorre operare una breve ricognizione del quadro normativo.

L'art. 10 del dl 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 è intervenuto apportando una serie di modifiche alla legislazione allora vigente in materia di diritto di rogito dei segretari comunali.

La riforma ha innanzitutto disposto l'integrale destinazione ai Comuni dei diritti di rogito, sostituendo la precedente previsione contenuta nell'art. 30 della l. 15 novembre 1973, n.734 (come successivamente modificato dall'art. 25, comma 7, del dl 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26

febbraio 1982, n. 51) che assegnava ai Comuni il 90 per cento del gettito dei diritto di rogito, riservando il restante 10 per cento al Ministero dell'Interno per la costituzione di un fondo da utilizzare per corsi di formazione e sussidi per i segretari comunali.

Con lo stesso articolo del provvedimento il legislatore ha abrogato l'art. 41, comma 4, della legge n. 312/1980 che riservava ai segretari comunali una quota pari 75 per cento delle entrate da diritto di rogito di spettanza dei Comuni, fino a concorrenza di un terzo dello stipendio loro attribuito.

La *ratio* evidente della riforma, quella di attribuire al Comune l'intero ammontare del gettito da diritto di rogito, abrogando al tempo stesso la consuetudine, poi sancita dall'ordinamento previgente, di riservare una quota delle prestazioni da rogito ai segretari comunali, ha trovato un temperamento nel comma 2-*bis* dell'art.10, introdotto in sede di conversione, a norma del quale *"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"*.

L'interpretazione di questa norma può fornire all'Ente elementi utili per la soluzione di entrambi i quesiti posti dal Sindaco nella richiesta di parere.

Occorre innanzitutto tenere presente che, ai sensi dell'art. 31 del CCNL di categoria, i Segretari comunali e provinciali sono classificati in tre diverse fasce professionali (C, B e A) cui corrisponde l'idoneità degli stessi alla titolarità di sedi di comuni (e province) differenziate a seconda della consistenza della popolazione amministrata (rispettivamente comuni fino a 3mila abitanti; comuni fino a 65mila abitanti, purché non capoluoghi di provincia; comuni di oltre 65mila abitanti, o capoluoghi di provincia, e province).

Anche il trattamento retributivo è differenziato secondo le

fasce, ma i Segretari di fascia B sono equiparati a quelli di fascia A (e quindi ai dirigenti) quanto a stipendio tabellare e indennità di posizione, mentre i Segretari comunali di fascia C percepiscono stipendio e indennità di importo ridotto (artt. 3 e 37 CCNL).

Il quadro retributivo deve essere integrato con la previsione del principio del cosiddetto galleggiamento (art.41, comma 5, CCNL), in base al quale l'indennità di posizione del segretario comunale 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"*.

Infine è opportuno richiamare l'art.19 del DPR 4 dicembre 1997, n. 465, (Regolamento in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali) che prevede il collocamento in posizione di disponibilità dei segretari "non confermati, revocati o comunque privi di incarichi di titolarità di sede (comma 1), aggiungendo che essi vengono utilizzati "favorendo, ove possibile, le prestazioni di servizio e lo svolgimento di incarichi nell'ambito della provincia di residenza o comunque negli ambiti territoriali più vicini alla residenza stessa" (comma 2). L'articolo citato precisa inoltre che "ai segretari comunali e provinciali collocati in posizione di disponibilità ed utilizzati(...) è corrisposto il trattamento economico in godimento nell'ultima sede di servizio" (comma 7). In coerenza con le disposizioni appena richiamate l'art.43 del CCNL, recita: "ai segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità...è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio" (comma 1), precisando che "in caso di nomina presso un ente di fascia inferiore a quella di iscrizione, il segretario collocato in disponibilità conserva il trattamento economico in godimento previsto dal comma 1" (comma2). Quest'ultimo è evidentemente il caso del Segretario dei tre Comuni in convenzione, di cui ai quesiti del Sindaco di Medolla.

Così prospettato, il quadro normativo vigente, integrato dalle previsioni del CCNL, sembra offrire, a tutta evidenza, una particolare tutela per i Segretari comunali di fascia C, in quanto destinatari di un trattamento retributivo inferiore.

Infatti, mentre ai segretari di fascia A e B spetta in ogni caso

il trattamento economico equiparato a quello dei dirigenti (art. 3, CCNL), per i segretari di fascia C l'equiparazione si realizza soltanto se nella struttura organizzativa del Comune sono presenti dirigenti. In tale ultimo caso la disposizione contrattuale, che assicura al Segretario tale garanzia economica deve intendersi come un corollario dell'art.97, comma 4 TUEL che chiama il Segretario a sovrintendere "*allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti*" e a coordinarne l'attività.

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 siano dirigenti.

Ad avviso di questa Sezione, dunque, il legislatore del 2014, ha affermato al contempo il principio dell'integrale destinazione delle entrate comunali al bilancio dell'ente e quello dell'onnicomprendività del trattamento economico dei Segretari, abrogando il precedente regime normativo che prevedeva la riserva agli stessi del diritto di rogito, o di quota del medesimo. L'unica deroga consentita è quella sopra descritta, volta a tutelare i Segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale e non operino in comuni con presenza di dirigenti e quindi non siano destinatari di retribuzione economica a questi equiparata.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Medolla e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 27 maggio 2015.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Italo Scotti)

Depositata in segreteria il 27 maggio 2015

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

