



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 18/SEZAUT/2018/QMIG

Adunanza del 24 luglio 2018

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Carlo GRECO, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA;
Consiglieri	Marta TONOLO, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Nicola BENEDIZIONE, Pasquale PRINCIPATO, Dario PROVVIDERA, Rossana RUMMO, Maria Laura PRISLEI, Marcello DEGNI, Marco VILLANI, Stefano GLINIANSKI, Giampiero PIZZICONI;
Primi Referendari	Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Francesco Antonino CANCELLA;
Referendari	Stefania Anna DORIGO.

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 192/2018/QMIG, depositata il 18 giugno 2018, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, la questione di massima afferente il riconoscimento dei diritti di rogito, ex art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. n. 90/2014, ai Segretari comunali di fascia A e B, negli enti privi di dirigenza;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 14 del 2 luglio 2018 con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1288 del 5 luglio 2018 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Rinieri Ferone e Stefano Glinianski;

PREMESSO

1. Con deliberazione n. 192/2018/QMIG, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha sollevato una questione di massima in merito all'ambito applicativo dell'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 90/2014 riguardante il riconoscimento dei diritti di rogito ai Segretari comunali di fascia A e B, negli enti privi di dirigenza.

La questione trae origine da una richiesta di parere del comune di Spinea (VE). Detto comune ha riferito che il Segretario Generale in servizio in quell'Ente, (Ente privo di figure dirigenziali che conta circa 28.000 abitanti), in qualità di Ufficiale Rogante, ha stipulato dall'anno 2014 diversi contratti in forma pubblica per i quali ha chiesto, ripetutamente, il pagamento dei diritti di rogito. L'Ente, a titolo prudenziale, tenuto conto di un indirizzo giurisprudenziale del giudice del lavoro favorevole al riconoscimento di tale pretesa - indirizzo che si va consolidando - ha accantonato tali somme, ma non ha corrisposto nulla attese le difficoltà interpretative delle vigenti disposizioni che regolano la materia ed ha chiesto alla Sezione remittente se possa ritenersi legittima la liquidazione dei diritti di rogito al Segretario Generale.

2. L'esame, in punto di diritto, della questione posta richiede un preliminare, sintetico, richiamo della normativa concernente lo *status* giuridico ed economico del segretario comunale. In proposito va detto che il Segretario Comunale (Segretario Generale negli enti con popolazione superiore a 10.000 abitanti) ai sensi dell'art. 97, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 267/2000 roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte. Per tale attività, originariamente, l'art 41 della l. n. 312/1980 attribuiva al segretario comunale una quota, fino al massimo di un terzo dello stipendio in godimento, dei diritti di rogito riscossi dall'ente.

Successivamente, il d.l. n. 90/2014 ha abrogato tale disposizione e, all'art. 10, comma 2, ha statuito che il provento annuale dei diritti di segreteria (di rogito) fosse attribuito integralmente al Comune o alla Provincia senza destinare alcuna quota al Segretario Comunale.

In sede di conversione in legge del d.l. n. 90/2014, il Parlamento ne ha modificato il contenuto aggiungendo all'art. 10 il comma 2-bis che testualmente recita: *“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”*.

3. La formulazione letterale della disposizione ha generato incertezze applicative concernenti la corretta individuazione dell'ambito applicativo in relazione al significato della locuzione *“negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale”*; incertezze che hanno originato richieste di parere ad alcune Sezioni regionali di controllo che si sono pronunciate in direzioni diverse. Secondo un primo orientamento, (deliberazione n. 21/2015/PAR del 19 dicembre 2014 della Corte dei conti - Sez. Lazio e deliberazione n. 105/2015/PAR del 27 maggio 2015 della Corte dei conti - Sez. Emilia Romagna) i diritti di rogito, in difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla riforma dell'art. 10 comma 2-bis del d.l. n. 90/2014, sono assegnati al 100% ai soli Segretari appartenenti alla categoria (fascia) C; non spettano invece ai Segretari delle fasce A e B. Tanto seguendo l'argomentazione per cui il legislatore del 2014 avrebbe affermato *“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”* sarebbe quella *“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”*. (cfr. Corte dei conti - Sez. Emilia Romagna, deliberazione n. 105/2015/PAR del 27 maggio 2015). Nello stesso senso si era già espressa la Sezione regionale di controllo Lazio con la deliberazione n. 21/2015/PAR del 19 dicembre 2014 secondo la quale *“il diritto di rogito compete esclusivamente ai Segretari di comuni di piccole dimensioni collocati in fascia C mentre non spetti ai Segretari che godono di equiparazione alla dirigenza, sia essa assicurata dalla 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”*.

Secondo un diverso orientamento, seguendo un'interpretazione letterale dell'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90/2014 i diritti di rogito spetterebbero ai Segretari di qualunque fascia, purché prestino servizio in enti senza dirigenti (cfr. Corte dei conti - Sez. Lombardia, deliberazioni n. 275/2014/PAR del 29 ottobre 2014, n. 297/2014/PAR del 13 novembre 2014, n. 171/2015/PAR del 24 aprile 2015 ed, infine, n. 189/2015/PAR del 5 maggio 2015;

cfr. altresì Corte dei conti – Sez. Sicilia, deliberazione n. 194/2014/PAR del 14 novembre 2014). *“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)”*.

Questa Sezione, con deliberazione numero 21/SEZAUT/2015/QMIG del 04.06.2015 ha risolto la questione di massima posta sullo specifico punto di diritto in argomento, enunciando il principio di diritto secondo il quale *“...i diritti di rogito competono ai soli segretari di fascia C”*. Questa Sezione centrale della Corte ha posto a fondamento di tale decisione la *ratio* della disposizione individuata in un contemperamento di interessi *“che, a fronte delle esigenze di maggiori entrate degli enti (soddisfatta dalla totale devoluzione dei proventi da rogito all'ente), 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”*.

4. La questione della spettanza, o meno, ai segretari di fascia A e B dei diritti di rogito - nei limiti ed alle condizioni previste dal richiamato comma 2-bis -, è stata azionata in sede civile da alcuni segretari comunali. L'esito comune a tutti i ricorsi al Giudice ordinario in veste di Giudice del lavoro è stato quello di un riconoscimento di tale diritto. Detto giudice, attenendosi al dato letterale della norma e alla *ratio* della stessa (perequativa, per il segretario di fascia C; sostanzialmente recuperatoria rispetto alle potenziali spettanze riconoscibili in sedi con dirigenza, per gli altri Segretari, che operano all'interno di un ente in cui non vi sono dipendenti con funzioni dirigenziali) ha ritenuto di individuare due categorie di Segretari Comunali destinatari dei diritti di rogito: i Segretari privi di qualifica dirigenziale (ovvero quelli di fascia C) e i Segretari appartenenti alle altre due fasce superiori (A e B) a condizione che nell'ente locale di appartenenza non vi siano dipendenti con qualifica di dirigente. In tal senso Tribunale di Milano (sentenza n. 1539 del 18.05.2016), Tribunale di Brescia (sentenza n. 75 del 23.01.2017, nonché Tribunale di Milano n. 2960 del 14 novembre 2017; Tribunale di Tivoli n. 1052 del 14 novembre 2017; Tribunale di Busto Arsizio n. 446 del 13 novembre 2017; Tribunale di Busto Arsizio n. 438 del 8 novembre 2017; Tribunale di Parma n. 250 del 26 ottobre 2017; Tribunale di Sassari n. 507 del 9 agosto 2017; Tribunale di Pordenone n. 77 e 78 del 18.07.2017; Tribunale di Milano n. 1386 del 26.06.2017; Corte di Appello di Brescia n. 47 del 18.05.2017; Tribunale di Busto Arsizio n. 307/2016; Tribunale di Taranto n. 3269/2016; Tribunale di Bergamo n. 762/2016; Tribunale di Brescia n. 1486 del 25.11.2016; Tribunale di Verona n. 23 del 26.01.2017; Tribunale di Monza n. 46/2017).

L'applicazione letterale della norma, d'altronde, secondo il Giudice del lavoro, risulta perfettamente aderente al disposto dell'art. 37 CCNL dei Segretari Comunali che, nel novero delle voci che compongono la retribuzione, inserisce anche i diritti di rogito.

CONSIDERATO

5. La questione, all'esame della Sezione, ripropone il quesito circa la riconoscibilità o meno - ancorché nei limiti indicati dalla legge di riforma della materia *de qua* (articolo 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90/2014) - dei proventi discendenti dall'attività rogatoria espletata dai Segretari comunali, ove questi ultimi, ancorché appartenenti alle fasce professionali A e B, esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali.

Occorre preliminarmente precisare che la necessità di un ulteriore intervento da parte di questa Sezione si impone in quanto le reiterate ed univoche, nel merito, pronunce del giudice del lavoro, oltre a far prefigurare la, non remota, possibilità di ulteriori repliche di tali pronunciamenti, mettono in evidenza la progressiva disapplicazione di uno dei due principi di diritto pronunciati da questa Sezione nella ricordata delibera ed il diffondersi di aspetti di disomogeneità e frammentarietà nei modi di risolvere la medesima questione.

Si tratta di pronunce che, ovviamente, si fondano su un percorso valutativo che si differenzia radicalmente da quello della Sezione delle autonomie. Una differenza che rileva sia in ordine alla situazione giuridica soggettiva considerata nella tutela azionata dai segretari che ricorrono al giudice del lavoro e cioè il diritto patrimoniale soggettivo all'emolumento, sia per quel che riguarda l'individuazione dei parametri normativi di riferimento che portano all'accertamento costitutivo del diritto alla percezione dei diritti di rogito, vale a dire la verifica *"tout court"* del presupposto che dà titolo all'attribuzione patrimoniale e cioè l'assenza di figure dirigenziali nella sede di servizio. In sostanza si evidenzia la funzione di reintegrazione del patrimonio del ricorrente che si assume illegittimamente leso dal diniego opposto dall'amministrazione di servizio al riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto.

Questa Sezione, nella deliberazione numero 21/SEZAUT/2015/QMIG del 04.06.2015 ha privilegiato, invece, una interpretazione della norma funzionale al conseguimento dell'interesse pubblico a garantire maggiori entrate in favore degli enti locali che fa recedere l'interesse (patrimoniale) particolare del segretario comunale, *"fatta salva l'ipotesi della fascia professionale e della condizione economica che meno garantisca il singolo segretario a livello retributivo"*.

Ciò detto, il percorso argomentativo per una nuova valutazione degli aspetti di diritto del tema posto deve muovere dalla verifica di una compatibilità logica tra gli aspetti sostanziali sottesi al consolidato indirizzo giurisprudenziale che connota gli accertamenti costitutivi del giudice del lavoro e quelli sottesi alla prospettazione della questione che aveva indirizzato questa Corte nell'analizzare l'articolo 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90/2014 che è sfociato, poi, nella deliberazione numero 21/SEZAUT/2015/QMIG del 04.06.2015:

garantire, nell'ottica di un contemperamento tra due interessi diversi, maggiori entrate agli enti locali, così da salvaguardare un superiore interesse pubblico, qual è la concreta tutela della finanza locale.

In sostanza, nel definire il perimetro dell'azione di contemperamento disegnato dal legislatore con la previsione legislativa in argomento, questa Sezione ha individuato due aspetti meritevoli di tutela: garantire maggiori entrate alle amministrazioni locali, salvaguardando, nel contempo, gli specifici interessi patrimoniali della sola categoria professionale dei Segretari comunali di fascia C, la cui tutela rinviene la sua qualificazione in una finalità perequativa necessaria a sopperire a situazioni stipendiali meno favorevoli.

Opinando diversamente, il giudice del lavoro, così come una parte della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, nel privilegiare l'interpretazione letterale della norma, hanno, al contrario, ampliato l'area di legittimazione alla percezione dei diritti di rogito, individuandone il presupposto nell'assenza di figure dirigenziali nell'ente in cui è prestato il servizio.

Logico corollario di tale assunto è, pertanto, una dilatazione del suddetto contemperamento fino al punto di prevenire il sacrificio di ulteriori posizioni di vantaggio quali sono da considerare quelle dei segretari comunali appartenenti alle fasce A e B che però prestano servizio in enti privi di dirigenza.

In proposito vale considerare che, verosimilmente, la *ratio* della disposizione non è da individuarsi nella carenza in sé nell'ente di personale con qualifica dirigenziale, circostanza che da sola non consente di costruire concettualmente la logica dell'attribuzione, ma nel fatto che tale carenza influisce sulla consistenza del trattamento economico, tenuto conto della disciplina delle sue specifiche componenti che risentono, nella loro quantificazione, della correlazione alle dimensioni dell'ente dove il segretario presta servizio.

Tale azione di conformazione della situazione di fatto alla norma, prodotta dalle sentenze del G.O. in quanto declinata in reiterate pronunce, assume la sostanziale consistenza di parametro di valutazione alla luce del quale va ridefinito il suddetto perimetro. In questa operazione di rivisitazione del principio di diritto espresso dalla Sezione delle autonomie nella delibera più volte richiamata, si concretizza la verifica di compatibilità tra indirizzo del giudice ordinario, del quale non può non prendersene atto ed orientamento della Corte dei conti. In altri termini il predetto indirizzo assurge anch'esso, come appena ricordato, a sostanziale parametro di riferimento oggettivo, in punto di diritto, nella decisione della questione di massima.

Per le ragioni esposte ed in considerazione della fondamentale regola di giudizio per cui è compito del Giudice utilizzare ogni strumento ermeneutico che gli consenta di pervenire ad una soluzione del caso sottoposto al suo esame e rispettosa di un principio di coerenza sistematica, si ritiene maggiormente aderente ai motivati parametri di riferimento, in punto di diritto, accedere ad una interpretazione letterale della norma.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 192/2018/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

“In riforma del primo principio di diritto espresso nella delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, alla luce della previsione di cui all’art. 10 comma 2-bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali”.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell’adunanza del 24 luglio 2018.

I Relatori

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

F.to Stefano GLINIANSKI

Depositata in segreteria il 30 luglio 2018

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO