



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**PAGAMENTO DIRITTI DI ROGITO SEGRETARI COMUNALI E ONERI
FISCALI E PREVIDENZIALI - ART. 10 D.L. 24 GIUGNO 2014, N. 90,
CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 11 AGOSTO 2014, N. 114**

DELIBERAZIONE N. 24/SEZAUT/2019/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 24/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza del 7 ottobre 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Manuela ARRIGUCCI, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO;
Consiglieri	Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Adriana LA PORTA, Carmela MIRABELLA, Francesco UCCELLO, Elena BRANDOLINI, Dario PROVVIDERA, Vincenzo BUSA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Tiziano TESSARO, Franco VIETTI;
Referendari	Alessandra CUCUZZA, Stefania DORIGO, Flavia D'ORO.

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 decreto-legge 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. 74/2019/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Propata (GE), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, 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, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, una questione di massima in merito alla questione se le somme destinate al pagamento dei diritti di rogito dei segretari comunali debbano intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori, ivi compresi quelli a carico degli enti, ovvero se gli oneri fiscali e contributivi vadano ripartiti tra ente locale e segretario comunale;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 20 del 9 settembre 2019, 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 la Liguria;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 591 del 25 settembre 2019 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito i relatori, Consiglieri Rinieri Ferone e Dario Provvidera;

PREMESSO

La questione di massima sulla quale la Sezione delle autonomie è chiamata a pronunciarsi nasce da una richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Propata (GE) per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali alla Sezione regionale di controllo per la Liguria. Nel quesito, come proposto dalla Sezione ligure remittente nella deliberazione n. 74/2019/QMIG, si richiede di chiarire se le somme destinate al pagamento dei diritti di rogito dei segretari comunali devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti (in particolare, IRAP e contributi fiscali e previdenziali), ovvero se gli oneri fiscali e contributivi connessi al pagamento dell'emolumento in parola vadano ripartiti, tra ente locale e segretario comunale, secondo le regole previste dalla vigente normativa fiscale e previdenziale. La Sezione remittente nella propria pronuncia ripercorre la giurisprudenza costituzionale e dei giudici di merito in materia di diritti di rogito, riportando l'orientamento non uniforme palesato sul punto da alcune Sezioni di controllo regionali della Corte dei conti anche successivamente alla pronuncia del principio di diritto espresso nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 21/2015/QMIG nei seguenti termini: «in difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla novella normativa i predetti proventi sono attribuiti integralmente ai segretari comunali, laddove gli importi riscossi dal comune, nel corso dell'esercizio, non eccedano i limiti della quota del quinto della retribuzione in godimento del segretario». Sulla scorta di un orientamento della magistratura ordinaria non conforme alla predetta interpretazione, che ha indotto gli enti

locali interessati a chiedere nuovi pareri in merito, alcune Sezioni regionali di controllo di questa Corte si sono pronunciate nuovamente in sede consultiva sulla problematica *de qua*. In particolare, la Sezione di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 366/2018/PAR), in base a una lettura sistematica del comma 2-*bis* dell'art. 10 del decreto-legge n. 90 del 2014 con il precedente comma 2, si è espressa nel senso che le somme relative al pagamento del diritto di rogito vadano intese al lordo degli oneri accessori. La Sezione di controllo per il Veneto (deliberazione n. 400/2018/PAR) ha ritenuto, invece, che sia l'IRAP che i contributi previdenziali, anche in caso di corresponsione di diritti di rogito ai segretari comunali, vadano corrisposti da parte del soggetto su cui grava, secondo le regole legislative ordinarie, l'onere fiscale (l'ente locale) e contributivo (datore di lavoro o dipendente, secondo le percentuali prestabilite). La Sezione regionale di controllo remittente, pur condividendo l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, ha ritenuto opportuno, in ragione della presenza di divergenti opinioni interpretative richiedere un pronunciamento di orientamento generale ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 s.a., e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213/2014 sul quesito sopra ricordato.

CONSIDERATO

1. La questione prospettata dalla Sezione remittente nei predetti termini attiene alla corretta interpretazione dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

In via preliminare, pertanto, occorre richiamare sinteticamente la normativa concernente le funzioni del segretario comunale, a mente della quale 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, legge 11 luglio 1980, n. 312 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 citato 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, il Parlamento ne ha poi 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».

Questa Sezione, nella deliberazione n. 21/2015/QMIG, in merito alla questione della determinazione del provento annuale dei diritti di segreteria alla luce della citata normativa, ha avuto modo di pronunciarsi anche sul soggetto debitore dell'IRAP e degli oneri contributivi e previdenziali. Si è affermato, infatti, il principio che «le somme destinate al pagamento dell'emolumento in parola devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti». Tale conclusione, oltre ad essere in linea con il regime giuridico che caratterizza altri compensi incentivanti, appare coerente con la *ratio* sottesa al complesso delle disposizioni che hanno modificato la disciplina dei diritti di rogito. Queste ultime, infatti, da un lato, hanno attribuito l'integralità del gettito all'ente locale, mentre, dall'altro, hanno introdotto una specifica ipotesi derogatoria, dalla cui applicazione non possono derivare maggiori spese a carico dell'ente.

2. Tanto premesso, le argomentazioni a supporto dell'orientamento esplicitato dalla Sezione di controllo per il Veneto nella citata deliberazione n. 400/2018/PAR, cui aderisce la Sezione ligure remittente, pongono una questione pregiudiziale rispetto al merito del quesito deferito a questa Sezione. In particolare, la Sezione remittente riporta quanto evidenziato dalla sezione di controllo per il Veneto circa i principi applicati dalla giurisprudenza ordinaria ed amministrativa per i diritti di rogito. Vengono richiamati espressamente Tribunale di Parma, sez. Lavoro, sentenza n. 250/2017 e TAR Sardegna, sentenza n. 493/2016. Ma, successivamente, si sono avute ulteriori pronunce del G.O. in primo grado (per tutte, si veda Tribunale di Ancona, sez. Lavoro, sentenza n. 65/2018).

Occorre ribadire, pertanto, quali siano gli effetti concreti delle pronunce di altri plessi magistratuali in relazione all'esercizio della funzione consultiva di questa Corte ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

3. Questa Sezione si è ripetutamente pronunciata in merito ai profili oggettivi di ammissibilità della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti. In particolare, nella deliberazione n. 5/2006/SEZAUT si è affermato che «la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale», in quanto «ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale». Successivamente, questa stessa Sezione ha precisato (deliberazione n. 3/2014/QMIG) che «È da ritenere (...) che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in

sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio».

In tale ottica, la questione proposta dalla Sezione remittente nei termini sopra evidenziati appare assumere i profili delineati nell'ulteriore passaggio della deliberazione appena richiamata, laddove si precisa che «la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica"», in quanto «si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede». Ed infatti la questione involge, da un lato, l'applicazione di norme di diritto pubblico quali sono quelle che appartengono alla materia del diritto tributario, insuscettibili di ogni possibile adattamento in funzione dei deliberati in sede consultiva della Corte dei conti, dall'altro, la cognizione e l'accertamento di diritti soggettivi patrimoniali, la cui tutela si fonda su propri "statuti" processuali e sostanziali indefettibili rispetto ai quali non hanno rilevanza ed efficacia giuridica fonti ad essi estranee. In altre parole, in situazioni come quella in esame non si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore.

Conclusivamente, appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti dichiara inammissibile la questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 74/2019/QMIG.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 7 ottobre 2019.

I Relatori

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

F.to Dario PROVVIDERA

Depositata in segreteria il 16 ottobre 2019

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

