



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 17 gennaio 2012

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 delle

Sezioni riunite 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/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta in data 10 gennaio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Lodi ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lodi;

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Lodi ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito all'assoggettabilità dei diritti di rogito percepiti dai segretari comunali al taglio previsto dall'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010.

Più nel dettaglio, l'organo rappresentativo dell'ente osserva quanto segue.

Ai sensi dell'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010, *"in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1 gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istat, ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31.12.2009 n. 196, superiori a 90.000 Euro lordi annui sono ridotti del 5% per la parte eccedente detto importo fino a 150.000 Euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 Euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 Euro lordi annui .."*.

La Corte dei Conti sezione regionale di controllo per il Veneto nell'adunanza del 23 febbraio 2011, con delibera n. 250 depositata il 14 marzo 2011, ha escluso l'assoggettabilità dei diritti di rogito al taglio del 5% o del 10% stabilito dalla citata

l. n. 122/2010, muovendo dall'assunto che si tratta di compensi che si autoalimentano, che non comportano un effettivo aumento di spesa e non rientrano tra le voci utili ai fini del calcolo della spesa di personale. In particolare, la Sezione Veneto ritiene che i diritti in questione non siano da ricomprendere nel regime vincolistico recato dall'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010 che concerne, invece, il solo trattamento economico afferente al personale previsto dalle relative norme di legge.

L'Amministrazione segnala che, in senso contrario, la Ragioneria generale dello Stato – facendo leva sull'art. 37 del CCNL dei segretari comunali e provinciali che menziona i diritti di segreteria relativi all'attività rogatoria dei contratti nell'interesse dell'ente tra le voci che concorrono a determinare la struttura della retribuzione in godimento – ritiene che gli stessi rientrino nella nozione di trattamento economico complessivo su cui operare le decurtazioni previste dall'art. 9 comma 2 l. n. 122/2010.

In tale quadro normativo ed ermeneutico il Sindaco osserva, testualmente, che:

- la ricorrenza dei diritti di rogito non costituisce una certezza del trattamento economico del segretario comunale, ma è solo un'eventualità variabile negli anni;
- sulla scorta dell'interpretazione della Sezione Autonomie gli stessi costituiscono compensi corrisposti da terzi che non impegnano il denaro pubblico, che non comportano aumento di spesa del trattamento economico del dipendente a carico della Pubblica Amministrazione, che non rientrano tra le voci rilevanti ai fini del computo della spesa del personale, che costituiscono un'entrata da ripartire tra agenzia dei segretari, comune e segretario comunale che ha rogato gli atti cui, tra l'altro, non è correlato alcun impegno di spesa;
- che, come evincesi dalla legge di stabilità laddove viene creato il vincolo sulle somme erogate per la retribuzione ai dipendenti pubblici con oneri a carico della P.A., l'obiettivo specifico della finanza pubblica è la riduzione della spesa pubblica;
- che, pur volendo aderire alla tesi della Ragioneria Generale dello Stato che vuole i diritti di rogito inclusi nel concetto di "trattamento

economico complessivo”, comunque resta il particolare che, per quanto sopra esposto, detti emolumenti esulano dalle finalità di economia e di tagli stabiliti dalla legge n. 122/2010 per il risanamento della spesa del personale dipendente.

Tutto ciò premesso, l'Amministrazione chiede se – nonostante la posizione contraria della Ragioneria Generale dello Stato – sia corretto continuare a ritenere che sui compensi per i diritti di rogito spettanti al segretario comunale non vada operato il taglio previsto dall'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lodi rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando,

ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della 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.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso

dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che il quesito si palesa ammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto concerne l'esegesi di disposizioni finanziarie finalizzate al contenimento della spesa di personale.

MERITO

In via preliminare il Collegio rammenta che la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione. La Sezione è, dunque, chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Resta, pertanto, ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

La tematica dell'assoggettamento alla decurtazione ex art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010 dei compensi per i diritti di rogito spettanti al Segretario comunale deve essere analizzata alla luce dei recenti orientamenti delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede nomofilattica, secondo cui in concreto non esiste – nell'ambito giuscontabile – una nozione "universale" di spesa di personale.

A questo proposito, è sufficiente richiamare la delibera n. 27 del 12 maggio 2011, emanata in data successiva rispetto alla pronuncia consultiva della Sezione regionale di controllo per il Veneto richiamata nel quesito (quest'ultima depositata il 14 marzo 2011): il Supremo Consesso della Magistratura contabile ha osservato

che *"l'accezione spesa di personale, tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di spesa di personale) in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento. Non si tratta naturalmente di figure ontologiche diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione"* (cfr. altresì le delibere n. 51/2011 e n. 56/2011).

In altri termini, in questa sede il Collegio deve deliberare la latitudine applicativa dell'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010 alla luce della specifica portata della predetta disposizione, a prescindere dal fatto che determinati emolumenti siano esclusi dall'alveo applicativo di altre disposizioni limitative della spesa di personale (cfr., in particolare, le esclusioni di matrice legale e giurisprudenziale dall'art. 1 comma 557 della l. n. 296/2006).

Orbene, nel caso di specie la Sezione non ritiene che sia possibile escludere dalle decurtazioni ex art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010 i compensi per i diritti di rogito spettanti al Segretario comunale.

Innanzitutto, la norma in oggetto si riferisce espressamente al *"trattamento economico complessivo"* che è, comunque, nozione diversa rispetto a quella di spesa di personale già a livello qualificatorio, a prescindere dai mutevoli contorni di quest'ultima.

In ogni caso, non può essere negata l'inclusione degli emolumenti aventi natura retributiva nell'alveo del *"trattamento economico complessivo"*, con il conseguente assoggettamento dei medesimi alle riduzioni del 5% e del 10% (per gli importi eccedenti rispettivamente i 90.000 e i 150.000 Euro). Per quanto concerne i diritti di rogito spettanti al Segretario Comunale, in termini generali la Sezione, da tempo, ne ha evidenziato la natura di corrispettivo di una prestazione resa dal dipendente: essi *"non sono altro che tasse (e degli emolumenti) che i Comuni sono obbligati ad esigere per la stesura di alcuni atti. Trattandosi di un corrispettivo per un lavoro effettivamente svolto, parte di esso spetta al Segretario comunale, che adempie materialmente alla prestazione rogatoria, estrinsecandosi in una funzione eccedente l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al dipendente pubblico e costituiscono una parte integrante dello stipendio in godimento"* (delibera n. 22 del 10 novembre 2006; più recentemente, delibera n. 429 del 15 aprile 2010).

D'altronde, l'articolo 37 del C.C.N.L. dei segretari comunali e provinciali del 19/07/2001 espressamente menziona i diritti di segreteria tra le voci che contribuiscono a determinare la struttura della retribuzione in godimento.

In conclusione, tale emolumento deve essere incluso nel trattamento economico su cui operare le decurtazioni previste dall'art. 9, co. 2, della l. n. 122/2010.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
19 gennaio 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)