



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

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Emanuele Scatola	Referendario

nella camera di consiglio del 18 aprile 2019

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 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 (TUEL);

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 prot. C.d.c. n. 1329 del 20/03/2019, con la quale il Comune di Mercato San Severino (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il sindaco del comune di Mercato San Severino (SA) chiede di sapere qual è la corretta declinazione del limite oggettivo ai compensi erogabili ai segretari comunali ai sensi dell'art. 10,

comma 2-bis, del D. L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

La disposizione prevede che *«negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno la qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al Comune ai sensi dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 è attribuita al Segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento»*.

Segnatamente chiede di sapere se:

1) per il pagamento dei diritti di rogito dovuti al Segretario Comunale, l'imposta IRAP dovuta sui citati compensi debba essere posta a carico del Segretario Comunale o a carico dell'Ente;

2) se i contributi previdenziali dovuti sui diritti di rogito debbano essere ripartiti tra Comune e Segretario Comunale, nella misura del 23,8% a carico dell'Ente e nella misura del 8,85% a carico del Segretario Comunale, secondo le regole ordinarie, o se debbano essere integralmente posti a carico del Segretario Comunale.

Il Comune chiede un avviso chiarificatore, avendo riscontrato un'incertezza interpretativa a seguito di due pronunce discordanti della Magistratura contabile, la prima della SRC Veneto (n. 400/2018/PAR), la seconda della SRC Lombardia (n. 368/2018/PAR), a valle della deliberazione nomofilattica di Sezione Autonomie n. 18/2018/QMIG.

Per la prima Sezione regionale, infatti IRAP e oneri riflessi non si calcolano nel monte lordo su cui si applica il limite di legge di cui sopra, mentre si devono calcolare per la Sezione Lombardia.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – 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.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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. In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti - intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, 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 - il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazioni necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile attesa l'ampia giurisprudenza formatasi in materia, pur in presenza di aspetti che dovrebbero invero riguardare la materia contrattuale (SS.RR. di coordinamento n. 6/CONTR/11 del 2 novembre 2011).

Infatti, la disciplina dei compensi integrativi ai segretari comunali dovrebbe essere oggetto di una disciplina negoziale; nelle more sussiste esclusivamente la disciplina normativa che stabilisce il limite massimo alla regolazione negoziale.

MERITO

1. Con deliberazione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG del 4 giugno 2015, la Sezione delle Autonomie affermava il seguente principio di diritto: *«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 competono ai soli segretari di fascia C.*

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».

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”.

1.2. La Sezione delle Autonomie, sulla base della funzione nomofilattica riconosciuta dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, aveva quindi dato un'interpretazione orientata allo scopo pubblico di limitazione della spesa, delineando limiti soggettivi ed oggettivi che non emergevano immediatamente dalla lettera della norma. Il ragionamento ermeneutico si sviluppava sulla base delle seguenti considerazioni: le limitazioni oggettive e soggettive *“...appaiono coerenti con la ratio sottesa al complesso delle disposizioni che hanno modificato la disciplina dei diritti di rogito – attribuendo l'integralità del gettito all'Ente locale – nonché ai criteri informativi dell'ipotesi derogatoria prevista dal comma 2 bis dalla cui applicazione non possono, evidentemente, derivare maggiori spese per l'Ente”.*

La disposizione normativa di cui al comma 2-bis dell'art. 10 del decreto legge n. 90 del 2014, difatti, avrebbe dovuto essere letta, in chiave sistematica, con la previsione del comma 2 dello stesso articolo che, sostituendo l'articolo 30, comma 2, della legge 15 novembre 1973, n. 734, statuisce che *“il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia”.*

2. Con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG del 24 luglio 2018, riformando solo uno dei principi espressi nel proprio precedente del 2015, la stessa Sezione ha affermato che *“alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 2bis, 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”.*

Rimane però fermo il principio di diritto espresso quanto al limite oggettivo, il quale assorbirebbe nel limite anche gli oneri accessori a carico degli enti (secondo la richiamata pronuncia nomofilattica, i c.d. oneri riflessi, ovvero oneri previdenziali ed Irap da versare in percentuale sul compenso corrisposto).

3. Questa Sezione, in merito al ritenuto superamento del limite oggettivo a suo tempo individuato dalla giurisprudenza contabile, pur non negando una certa consistenza alla ricostruzione interpretativa sul sistema degli oneri riflessi offerta da SRC Veneto n. 400/2018/PAR, ritiene di allinearsi all'orientamento espresso dalla Sezione Lombardia.

Più nel dettaglio, come già evidenziato da SRC Lombardia n. 366/2018/PAR, attesa l'occasione della rimeditazione e del *revirement* complessivo della questione interpretativa sull'art. 10, comma 2-bis del D.L. n. 90/2014, effettuato di recente da Sezione Autonomie con la deliberazione n. 18/2018/QMIG, si ha ragione di ritenere che il richiamato, più risalente, principio di diritto espresso con la deliberazione n. 21/2015/QMIG sia stato implicitamente tenuto fermo.

Pertanto, per ragione di economia processuale e per il carattere assai ravvicinato nel tempo dell'ultimo pronunciamento nomofilattico, si ritiene non vi sia alcuna attualità di un ulteriore contrasto interpretativo.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 18 aprile 2019.

L'estensore
(Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Fulvio Maria Longavita)

Depositata in Segreteria il

il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi