



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE	dott.ssa Emanuela Pesel
CONSIGLIERE	dott. Daniele Bertuzzi
REFERENDARIO	dott.ssa Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 13 luglio 2021

**Motivato avviso da parte del Comune di Cordenons in relazione al significato della locuzione
stipendio in godimento di cui all'art. 10, comma 2bis, del DL n. 90/2014**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli - Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

VISTA la richiesta di motivato avviso formulata dal Sindaco del Comune di Cordenons con nota acquisita in ingresso al n. 2256, del 12.5.2021, del protocollo della Sezione;

VISTA la nota prot. n. 2450, del 26.5.2021, della Sezione e il riscontro prot. n. 15871, dell'10.6.2021 del Comune di Cordenons acquisito in ingresso al prot. n. 2573 dell'11.6.2021;

VISTA la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 1 del 12 febbraio 2021 avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2021;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 4, del 4 marzo 2021, relativa alla competenza e alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 12/2021 del 15.6.2021, con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria sulla richiesta di motivato avviso è stata affidata al Referendario Tamara Lollis che ne riferirà in Collegio in qualità di relatore;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 13, dell'8.7.2021, con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 13.7.2021;

UDITO il relatore nella Camera di Consiglio del 13 luglio 2021 svolta in videoconferenza con l'applicativo Teams per il perdurare della situazione epidemiologica ai sensi dell'art. 85 del DL n. 18/2020;

Premesso in fatto

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Cordenons ha formulato istanza di parere volto a conoscere se la locuzione stipendio in godimento prevista dal comma 2-bis dell'art. 10 del Dl. n. 90/2014 implichi o meno che il calcolo del quinto vada rapportato allo stipendio annuo tabellare teorico senza raffrontarlo all'effettivo periodo di servizio svolto.

In particolare, il Sindaco rappresenta l'esistenza di posizioni interpretative divergenti tra la giurisprudenza contabile da un lato, supportata peraltro dal Consiglio di Stato (con la sentenza n. 5183/2015) che, avvalorando la stessa tesi, ritiene che le amministrazioni pubbliche non possano erogare trattamenti accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese; dall'altro, invece, difformi sono gli orientamenti della giurisprudenza civile e amministrativa più risalente e ondivaga.

Nel richiamare gli indirizzi giurisprudenziali in materia, il Comune rileva che non apparirebbe infondato l'approccio interpretativo in base al quale lo stipendio in godimento esprimerebbe la relazione con uno stipendio annuale, di cui il titolare disporrebbe con facoltà piena e fruizione incondizionata nel momento in cui è chiamato a svolgere la funzione rogante, onde la remunerazione gli spetterebbe per intero a prescindere dalla durata del servizio. Un tanto anche per il fatto che il numero di giorni di effettivo servizio svolto nell'anno è assente dalla dizione letterale dell'articolo in questione.

Alla luce dei due orientamenti interpretativi il Comune di Cordenons si rivolge alla Sezione per conoscere la corretta lettura della disposizione dell'art. 10, comma 2-bis, del Dl. n. 90/2014.

Considerato in diritto

La funzione consultiva intestata alle Sezioni di controllo della Corte dei Conti s'iscrive nell'ambito delle funzioni attribuite ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. 131/2003 che ha previsto la possibilità per le Regioni e per Comuni, Province e Città metropolitane di formulare pareri in materia di contabilità pubblica.

Con riferimento all'adita Sezione occorre ricordare che l'attività consultiva è disciplinata all'art. 33 del d.p.r. n. 902/1975, nella versione novellata dal D.lgs. n. 125/2003 recante l'adeguamento e l'integrazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, il quale prevede, al comma 4, che a richiesta dell'amministrazione controllata la Sezione può rendere motivati avvisi di contabilità pubblica.

In via preliminare e pregiudiziale rispetto all'esame nel merito la Sezione è, quindi,

chiamata in conformità a consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile a vagliare la sussistenza dei necessari requisiti di ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo, in relazione alla legittimazione dell'organo richiedente, sia quello oggettivo con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica.

In punto di verifica dell'ammissibilità soggettiva sussistono, nella fattispecie, i presupposti individuati dalla deliberazione di questa Sezione n. 19/Sez. Pl. dd. 12.10.2004 come successivamente aggiornata con la deliberazione n. 27/Sez. Pl. dd. 11.2.2007, nella quale si precisa che la funzione consultiva può essere esplicata nei confronti delle amministrazioni sulle quali la Sezione stessa esercita le funzioni di controllo, tra cui rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i suoi enti strumentali nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nel territorio regionale. Inoltre, il soggetto competente a presentare richieste di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'ente istante.

L'odierna richiesta di motivato avviso è presentata in via diretta dal Sindaco pro tempore del Comune istante che la sottoscrive nella sua qualità di rappresentante legale dell'ente e, quindi, è soggettivamente ammissibile.

Quanto all'ammissibilità oggettiva occorre in primis verificare l'attinenza della tematica posta all'attenzione di questa Sezione alla contabilità pubblica secondo i criteri di riferimento elaborati dalla giurisprudenza contabile e, in particolare, dalle Sezioni delle Autonomie e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (del. 5/AUT/2006; n. 54/CONTR/2010 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) che hanno privilegiato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che ricomprende la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione della spesa, l'indebitamento e la rendicontazione.

Circa l'esatta individuazione della nozione di contabilità pubblica giova ricordare che gli indirizzi elaborati dalla giurisprudenza contabile hanno, altresì, chiarito che la stessa va interpretata in senso dinamico ed evolutivo e non circoscritta alle sole questioni che tradizionalmente appartengono al nucleo originario della contabilità. La funzione consultiva della Corte sarebbe, infatti, incompleta "se non avesse la possibilità di svolgersi anche in relazione a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...) in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria e sui pertinenti equilibri di bilancio" (n. 54/CONTR/2010).

Nondimeno, la nozione dinamica della contabilità pubblica non può spingersi fino a ricomprendere ogni attività che presenti riflessi di natura finanziaria ma è necessario, per valutare l'ammissibilità del quesito proposto, accertarne l'attinenza ad una competenza tipica della Corte in sede di controllo sulle autonomie territoriali (Sez. Autonomie delib. n. 3/2014). Non potranno, quindi, essere ammissibili quesiti in cui "non si rinvergono 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".

Va evidenziato, inoltre, che per consolidato orientamento la funzione consultiva può essere resa solo rispetto ad ambiti e aspetti di carattere generale che si prestino ad essere considerati in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che implicherebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza dell'organo magistratuale. La funzione consultiva infatti "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 valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione (...) restando esclusa qualsiasi forma cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno" (Campania/26/2018/PAR; cfr. anche Lombardia 36/2009/PAR).

L'analisi della problematica sollevata in sede di motivato avviso va dunque svolta in linea generale fornendo nell'ambito del complessivo quadro normativo di settore quelle indicazioni di natura generale e astratta che possano essere di utilità anche ad altri enti con la precisazione che è esclusivo onere dell'amministrazione ogni valutazione in ordine alla situazione specifica e alle relative scelte gestionali.

Deve, infine, escludersi la possibilità di sovrapposizioni e interferenze con l'esercizio di funzioni assegnate ad altre magistrature o collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della stessa Corte. In tale prospettiva, l'attività consultiva, pur potendo originare dall'esigenza dell'Amministrazione di gestire una situazione determinata, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme e istituti riguardanti la contabilità pubblica, non potendo l'esercizio della funzione consultiva "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»” (deliberazione n. 24/SE-ZAUT/2019/QMIG e n. 11/2020/QMIG).

In linea con le coordinate interpretative sopra ricordate questa Sezione con deliberazione n. 27/Sez. Pl. dd. 5.10.2007 ha precisato, nel fissare i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso, che “le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicitarsi l’attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l’essenza del suo controllo”. La stessa deliberazione ha individuato, quali altri requisiti di ammissibilità, l’inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all’organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Ciò premesso, si rileva che la richiesta di motivato avviso qui in esame può ricondursi alla materia della contabilità pubblica, nell’accezione dinamica sopra descritta, in quanto la disciplina introdotta dall’art. 10 del DL n. 90/2014 con l’abrogazione della precedente normativa sui diritti di rogito e l’attribuzione integrale del provento annuale all’ente locale, salva la deroga per gli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale e per i segretari comunali privi della medesima qualifica, rappresenta una voce di entrata dell’ente con riflessi sulla gestione del bilancio (cfr. Sez. controllo per il Lazio n. 21/2015/PAR). Il nuovo assetto normativo derivante dalla suddetta disposizione, inoltre, si iscrive nel quadro delle diverse misure di finanza pubblica finalizzate al contenimento della spesa atteso che la ratio della stessa, come si vedrà meglio infra, è quella di assicurare all’ente locale, salva la suddetta ipotesi derogatoria, maggiori entrate in relazione ai diritti di rogito (cfr. Sez. Controllo Emilia - Romagna n. 133/2018/PAR).

Come osservato dalla Sezione di controllo per il Veneto n. 400/2018/PAR i quesiti in materia di diritti di rogito, con particolare riferimento alle modalità di corresponsione di tale

emolumento aggiuntivo previsto a favore della specifica categoria di dipendenti rappresentata dai segretari comunali, possono ricondursi alla contabilità pubblica “ atteso che riguardano l’interpretazione di norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica e alla contabilizzazione di oneri relativi alla gestione del personale che hanno diretta incidenza sul bilancio dell’Ente richiedente (...)” e, in particolare, su un rilevante aggregato della spesa corrente. (vedasi Sezione controllo Veneto n. 232/2019/PAR).

La disciplina del trattamento economico dei pubblici dipendenti riguarda ambiti giurisdizionali con riferimento all’applicazione della contrattazione collettiva, nondimeno, specifici aspetti della materia possono essere attratti nel campo della contabilità pubblica, quando certe tipologie di spesa incidano sul contenimento della spesa, sui bilanci e i relativi equilibri secondo l’assunto espresso dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n. 15/2008. Nel caso di specie assume preminenza la relazione tra l’attribuzione integrale dei proventi agli enti locali al fine di ampliare le loro entrate e la deroga introdotta in sede di conversione che ne limita gli effetti.

Questa Sezione, ha ben presente, la posizione espressa dalla Sezione delle Autonomie con la recente deliberazione n. 24/2019/QMIG che ha dichiarato inammissibile la questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con riferimento alla corretta applicazione degli oneri accessori ed IRAP nel calcolo della quota di provento da attribuire ai segretari comunali ex art. 10, comma 2bis, del DL n. 90/2014.

Per la Sezione delle Autonomie la suddetta questione non è stata ritenuta attinente ad una competenza della Corte dei Conti in sede di controllo nella considerazione che la stessa “involge l’applicazione di norme di diritto pubblico quali sono quelle che appartengono alla materia del diritto tributario” nonché “la cognizione e l’accertamento di diritti soggettivi patrimoniali la cui tutela si fonda su propri statuti processuali e sostanziali inderogabili rispetto ai quali non hanno rilevanza ed efficacia fonti ad essi estranee”.

Assume rilievo, per la deliberazione della Sezione Autonomie n. 24/2019/QMIG, oltre al fatto che la materia ricade nello specifico campo della disciplina fiscale e previdenziale, anche la presenza di diverse pronunce di organi giurisdizionali ritenuta possibile indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica in quanto si tratta di fattispecie in cui i profili contabili non sono preminenti e vanno risolte in diversa sede.

Al riguardo può osservarsi che la suddetta Sezione delle Autonomie è stata interpellata dalla Sezione ligure remittente per un pronunciamento di orientamento generale in ordine alla sola problematica della corretta individuazione del soggetto debitore IRAP e degli

altri oneri riflessi contributivi e previdenziali, oggetto di due dei quattro quesiti posti dall'amministrazione locale, diversamente tra gli altri due quesiti, riscontrati invece dalla Sezione regionale, uno è relativo all'interpretazione della locuzione salario in godimento.

Si richiama, inoltre, quanto espresso dalla Sezione Controllo del Molise che nella deliberazione n. 74/2020/PAR ha ritenuto scrutinabili i quesiti non direttamente attinenti alla problematica sollevata innanzi alla Sezione delle Autonomie n. 24/2019/QMIG, tra cui la corretta quantificazione del quinto dello stipendio in godimento contemplata all'art. 10 comma 2-bis del DL n. 90/2014. Sul punto, la Sezione Molise afferma, in particolare, che "le conclusioni raggiunte dalla citata Sezione delle Autonomie (...) nella misura in cui inducono a escludere il possibile ricorso alla funzione consultiva quando sussista il rischio di interferenza o, addirittura, sovrapposizione rispetto alle prerogative degli organi giudiziari, potrebbero indurre a dubitare dell'ammissibilità del relativo quesito. Può, infatti, senz'altro prospettarsi l'ipotesi di un contenzioso proposto, ad esempio, dinanzi al giudice del lavoro da un segretario che lamenti il mancato versamento di una parte dei diritti di segreteria incassati per la funzione rogatoria, giustificato dall'Ente con una contestata interpretazione delle modalità di determinazione del quinto stipendiale."

Tuttavia, favorendo la trattazione nel merito del quesito, la Sezione Molise si esprime nel senso che "il predetto principio non può evidentemente presentare una portata applicativa assoluta, almeno nei casi in cui la cognizione della questione da parte di altro giudice appaia remota, come può argomentarsi dall'assenza, per quanto consta, di contenzioso sul punto. Pertanto, nella fattispecie manca un'evidente ragione di inammissibilità del quesito."

Alla luce di quanto sopra considerato e tenuto conto che non emergerebbero dalla nota del Comune di Cordenons attuali pendenze presso altri plessi giudiziari e che il motivato avviso presenta caratteri di generalità e astrattezza in assenza di scelte amministrative già compiute, si ritiene di poter esaminare il quesito nel quadro normativo generale della disciplina in argomento.

Ad ulteriore conforto dell'ammissibilità dell'odierno motivato avviso non va trascurato di considerare che con deliberazione in sede plenaria n. 15/2018/PAR questa Sezione, nel rispondere ad un quesito relativo al riconoscimento dei diritti di rogito a favore dei segretari comunali di fascia A e B, in punto di scrutinio di ammissibilità, ha posto l'accento sul particolare assetto della finanza locale nella Regione Friuli - Venezia Giulia. In particolare, si legge nella richiamata deliberazione:

- "(...) deve essere dato opportuno apprezzamento al fatto che in ragione della modifica dello Statuto, che ha attribuito competenza primaria alla Regione in materia di ordinamento degli enti locali, la normativa di attuazione contenuta nell'art. 9, secondo comma del D.lgs. 9/1997 ha stabilito che sia la Regione a provvedere al finanziamento degli enti locali con fondi del proprio bilancio. Inoltre, l'art. 51 dello Statuto stabilisce che spetti alla Regione il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali sui tributi erariali che le leggi attribuiscono a enti locali per gli enti ricompresi nel territorio regionale.";

- "Ad ulteriore precisazione della peculiarità del Friuli Venezia Giulia si deve sottolineare che, in ragione del disposto del comma 154 dell'art.1 della L.220/2010 (legge di stabilità per il 2011), è la Regione che risponde nei confronti dello Stato del rispetto degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte del "sistema regionale integrato" di cui fanno parte la Regione autonoma, gli enti locali del territorio, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione medesima in via ordinaria e prevalente.";

- "(...) Quindi la Regione Friuli Venezia Giulia, al momento attuale, per quanto qui occupa, riveste il peculiare duplice ruolo di ente finanziatore e garante del rispetto degli equilibri di tutto il sistema degli enti locali del territorio.".

Aderendo al percorso tracciato dalla Sezione Plenaria, qui richiamata, l'odierna richiesta di motivato avviso può ritenersi scrutinabile attesa la non mutata configurazione del sistema regionale integrato.

Passando all'esame nel merito della problematica sollevata dal Comune di Cordemans si tratta di stabilire cosa debba intendersi per stipendio "in godimento", vale a dire se, con tale locuzione, si debba fare riferimento allo stipendio tabellare teorico previsto per i segretari a prescindere dal servizio svolto, oppure, lo stipendio vada rapportato al periodo di effettivo servizio svolto dall'interessato (definito stipendio "percepito").

Per una più compiuta analisi della previsione aggiunta con il comma 2-bis dell'art. 10 del DL n. 90/2014, la cui formulazione appare opinabile, si ritiene opportuno ricostruire il quadro di riferimento in cui si collocano le disposizioni in materia di diritti di rogito.

Come è noto l'art. 10 del Dl. n. 90/2014 dispone, al comma 2-bis, che "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 (...) è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento.".

L'art. 10 del decreto legge qui in esame ha, altresì, disposto nei primi due commi che l'attribuzione del provento annuale dei diritti di segreteria spetti integralmente al comune o

alla provincia provvedendo alla contestuale abrogazione della precedente disciplina di cui all'art. 41, quarto comma, della l. n. 312/1980 la quale prevedeva che una quota del provento spettante al comune o alla provincia fosse assegnata al segretario comunale e provinciale rogante in misura pari al 75% e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento.

Trattasi di un intervento normativo che ha significativamente interessato la materia, poiché la spettanza integrale dei diritti di segreteria a favore degli enti locali ha fatto venir meno le precedenti erogazioni a favore dei segretari comunali. Tuttavia, in sede di conversione il legislatore, con intento perequativo a favore dei segretari destinatari di trattamenti economici meno elevati, ha aggiunto al testo dell'art. 10 il comma 2bis, qui oggetto di esame.

Al fine di comprendere la funzione perequativa voluta dal legislatore è utile ripercorrere in sintesi il quadro contrattuale di interesse. In particolare, il contratto collettivo di categoria sottoscritto il 16.5.2001 per il quadriennio normativo 1998 - 2001 e per il biennio economico 1998 - 1999 dispone all'art. 31 una classificazione per fascia professionale dei segretari comunali a seconda, tra l'altro, delle dimensioni per numero di popolazione degli enti in cui operano.

Ai sensi dell'art. 37 del medesimo contratto collettivo, la struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali è composta dalle seguenti voci:

- a) trattamento stipendiale
- b) indennità integrativa speciale
- c) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita
- d) retribuzione di posizione
- e) maturato economico annuo, ove spettante
- f) retribuzione di risultato
- g) diritti di segreteria
- h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate.

Stando a quanto previsto in sede contrattuale (vedasi sia il CCNL 16.5.2001 che quello dell'1.3.2011 relativo al biennio 2008-2009 nonché da ultimo il contratto collettivo Area funzioni locali 17.12.2020 per il triennio 2016 - 2018) la misura del trattamento economico presenta livelli differenziati in relazione alla fascia di appartenenza e alle dimensioni dell'ente locale (in particolare per il trattamento tabellare e la retribuzione di posizione), ragione per cui l'art. 41, comma 5, del CCNL 16.5.2001 ha disciplinato il c.d. istituto del "galleggiamento" in base al quale l'indennità di posizione del segretario 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". Tale clausola consente di adeguare l'indennità di posizione a quella stabilita per il personale dirigenziale o, per gli enti privi di dirigenti, agli incaricati di posizione organizzativa più elevata e ciò nell'intento di pervenire, o almeno tendere, a un'equiparazione rispetto alle figure apicali che il segretario è chiamato a coordinare.

In tale finalità si rinviene anche la ratio della deroga alla spettanza dei diritti di rogito alle amministrazioni locali che si iscrive nella medesima logica perequativa e di ristoro sotto il profilo retributivo per i segretari che, per fascia di appartenenza e per numero di abitanti dell'ente territoriale in cui prestano servizio, non godano del trattamento equiparato a quello dirigenziale o non usufruiscano del galleggiamento per mancanza di dirigenti o per altre ragioni (cfr. Sez. Controllo Lazio n. 21/2015/PAR; Sez. Controllo FVG n. 15/2018/PAR).

Si tratta di comporre e contemperare due interessi distinti: quello pubblico, alle maggiori entrate, in modo da salvaguardare le finanze locali e quello patrimoniale, di una particolare categoria professionale, volto a conseguire più equi livelli retributivi (vedasi Sez. Controllo Lazio n. 21/2015/PAR; Sez. Autonomie n. 21/2015/QMIG e n. 18/2018/QMIG).

La deroga introdotta con il comma 2-bis, assolvendo alla descritta esigenza perequativa, attribuisce a una determinata categoria di segretari comunali/provinciali una quota del provento annuale spettante al comune per i diritti di rogito secondo modalità simili a quanto avveniva in vigore della disciplina dell'art. 41, comma 4, della l. n. 312/1980 (che si applicava a tutti i segretari senza distinzioni).

Prendendo ispirazione dalla precedente disciplina il legislatore riconosce, eccezionalmente e alle limitate condizioni dettate dal comma 2-bis, un beneficio economico aggiuntivo nella misura non superiore al quinto dello stipendio in godimento.

Tale beneficio economico costituito dalla attribuzione di quota parte dei diritti di rogito configura (come configurava la norma dell'art. 41 della l. n. 312/1980) un compenso aggiuntivo che remunera, nella misura indicata dal legislatore, lo svolgimento della funzione rogante alla quale si correla(va) una particolare responsabilità del dipendente pubblico (cfr. Sez. Controllo Liguria n. 74/2019/QMIG; C.d.S. n. 5183/2015).

Premesso quanto sopra è possibile proseguire nell'analisi circa la corretta definizione del significato della locuzione stipendio in godimento.

L'incertezza al riguardo verte sull'esistenza di due opzioni di lettura segnalate dal Comune di Cordenons e cioè, se con tale locuzione o meglio nella determinazione del quantum, debba farsi riferimento allo stipendio annuo tabellare teorico indipendentemente dall'effettivo servizio svolto, ovvero, allo stipendio percepito nell'anno di riferimento e, dunque, allo stipendio (tabellare) rapportato al periodo di effettivo servizio.

La prima tesi, che propende per lo stipendio tabellare teorico e che cioè fa riferimento alla retribuzione annua spettante in astratto, è stata seguita, secondo quanto rappresentato nel motivato avviso, da una giurisprudenza ordinaria e amministrativa risalente e non univoca. La seconda opzione, invece, rappresenta l'attuale e costante indirizzo seguito dalla magistratura contabile espresso anche nel recente orientamento del Consiglio di Stato n. 5183/2015.

In particolare, il giudice amministrativo, pur pronunciandosi nella sentenza su richiamata sulla precedente disciplina dell'art. 41, comma 4, della l. n. 302/1980 ma che, tuttavia, utilizza analogo locuzione riferita al terzo dello stipendio in godimento, afferma quanto segue:

- "A fronte di tale funzione (rogante), quindi, il legislatore ha previsto un compenso ulteriore, ragguagliandolo ad un terzo della retribuzione annua maturata dall'interessato, retribuzione, quindi, che deve essere effettivamente maturata e non riferita allo stipendio tabellare astrattamente percepibile dal soggetto rogante";

- "Peraltro, anche l'analisi letterale della disposizione induce alle medesime conclusioni; infatti lo "stipendio in godimento" di cui al citato art. 41 non può essere inteso come retribuzione spettante in astratto, atteso che in tanto esso è goduto in quanto è maturato a seguito ed in virtù della prestazione di servizio effettivamente svolta.";

- "Per contro, l'opposta interpretazione non poggia su argomenti letterali, poiché l'espressione "stipendio in godimento" usata nel terzo comma dell'art. 41 della l. n. 312 del 1980, non reca elementi per ritenere che essa si riferisca inequivocabilmente alla retribuzione su base annua";

- "Ad avviso del Collegio, la disposizione va intesa, tenendo soprattutto conto del particolare contesto in cui essa è inserita, nel modo più conforme al principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97, comma 1, Cost. ed ai principi di sana gestione finanziaria.";

- "(...) proprio il principio indicato nell'art. 36, comma 1, Cost., secondo cui il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, risulta in contrasto con l'interpretazione accolta dal giudice di primo grado".

- "l'orientamento che qui si condivide è conforme al principio generale (...) espresso all'art. 7, comma 5, della disciplina sul pubblico impiego (all'epoca del d.lgs. n. 29 del 1993, oggi ex d.lgs. n. 165 del 001), secondo cui le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese".

Peraltro con la medesima sentenza il Consiglio di Stato tiene a sottolineare che la posizione ivi affermata riprende quella già precedentemente enunciata nella propria sentenza

n. 773/1989 - di tenore opposto alla sentenza n. 441/1996 citata dal Comune - in cui si era espresso nel senso che "al fine di determinare la quota dei diritti di rogito che comuni o province debbono corrispondere al segretario comunale o provinciale entro il limite del terzo dello "stipendio in godimento", quest'ultimo deve intendersi, anche secondo il principio di buon andamento stabilito nell'art. 97 cost., nell'ammontare effettivamente dovuto al dipendente per l'anno solare e non come stipendio tabellare annuo".

A conclusioni conformi è giunta anche la magistratura contabile (Sez. Controllo Emilia-Romagna n. 133/2018/PAR; Sezione Controllo Lombardia n. 171/2015/PAR; Sez. Controllo per il Veneto n. 400/2018/PAR e Sez. Controllo Liguria n. 74/2019/QMIG) la quale evidenzia il rispetto del principio di buon andamento, ma anche quello di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione secondo cui il lavoratore ha diritto ad un compenso in proporzione alla quantità e qualità del suo lavoro. In particolare, sia la Sez. Controllo per il Veneto n. 400/2018/PAR che la Sez. Controllo Liguria n. 74/2019/QMIG, nel condividere l'indirizzo del giudice amministrativo, richiamano l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 15/AUT/2008 nella quale, pur riferendosi all'allora vigente art. 41 della l. 312/1980, si afferma che "è proprio la necessità di tenere conto dei principi generali dell'ordinamento che esclude di poter accedere ad una interpretazione della norma di cui trattasi nel senso di darne una lettura secondo cui i diritti di rogito possano essere commisurati allo stipendio teorico annuo anche in assenza di effettivo servizio svolto".

L'approdo ermeneutico cui è giunta la giurisprudenza contabile e il Consiglio di Stato n. 5183/2015 nel solco di quello delle Sezioni delle Autonomie del 2008, cui si ispira, fa leva sulla natura retributiva dell'emolumento in parola, quale compenso aggiuntivo a favore dei segretari interessati, nonché valorizza il concetto stesso di retribuzione. Quest'ultima presenta natura essenzialmente corrispettiva che, salve le eccezioni derogatorie, trova origine nel rapporto sinallagmatico che caratterizza i contratti di lavoro e che si manifesta nello scambio tra prestazione e compenso. In virtù di questo nesso funzionale, che permane nel corso della durata del rapporto lavorativo, l'obbligo retributivo si correla allo svolgimento della prestazione, salvo eccezioni.

Ciò posto si osserva che lo stipendio tabellare costituisce un importo minimo di base, riferito all'annualità, concordato in sede contrattuale e, quindi, godibile in astratto in quanto la misura effettiva esita all'applicazione delle clausole contrattuali nel contesto concreto in correlazione all'effettivo svolgimento della prestazione da parte del dipendente.

La scelta se riferirsi alla misura teorica ed astratta prevista in tabellare oppure alla

misura correlata all'effettivo servizio implica effetti diversi sotto il profilo della spesa pubblica.

Sul punto la Sezione delle Autonomie n. 15/2008 cit., premettendo che il principio di buon andamento si concretizza nel rispetto delle regole di sana gestione finanziaria nell'ottica di evitare oneri di spesa che non costituiscono utilità per l'ente, rileva che la soluzione della questione interpretativa finisce per riflettersi anche sulle previsioni di bilancio da elaborarsi secondo criteri di congruità e attendibilità e, quindi, sulla base di elementi per quanto possibile coerenti.

A confutazione della soluzione favorevole allo stipendio tabellare teorico, da cui sorgerebbe il rischio di attribuzioni prive di giustificazione, la suddetta Sezione afferma, in particolare, che:

- "(...) è di tutta evidenza che, in particolare nella fattispecie all'esame della Sezione, ove si dovesse riconoscere al Segretario collocato a riposo in corso d'anno, la quota dei diritti di rogito fino alla concorrenza del terzo dell'intero stipendio annuo, ciò comporterebbe per l'Ente l'erogazione dei medesimi emolumenti a fronte dei rogiti che dovessero essere effettuati dal nuovo Segretario, anche in questo caso con riferimento all'intero anno";

- "L'Ente, quindi, verrebbe aggravato di una spesa superiore, che potrebbe essere anche doppia, a fronte di una attività di rogito svolta comunque in un unico anno solare".

Sempre la Sezione delle Autonomie n. 15/2008 osserva, inoltre, che il riferimento allo stipendio parametrato all'effettivo servizio si pone in coerenza con la disciplina contrattuale prevista in materia di sostituzione da parte dei vicesegretari incaricati. L'art. 11 del CCNL 9.5.2006 ha previsto, infatti, che al personale incaricato delle funzioni di vicesegretario "sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione. La percentuale di 1/3 dello stipendio, di cui all'art.41, comma 4, della legge n.312 del 1980, deve essere individuata in relazione al periodo di effettiva sostituzione e non con riferimento allo stipendio teorico annuale del vicesegretario."

Nel motivato avviso il Comune di Cordenons rileva, con riferimento alla prima tesi interpretativa, che "non appare infondato l'approccio interpretativo in base al quale la locuzione stipendio in godimento esprimerebbe la relazione con uno stipendio annuale, di cui il titolare dispone ed ha facoltà piena di fruirne incondizionatamente e di cui ha il godimento quando e nel momento in cui viene chiamato ad esercitare la funzione di ufficiale rogante, giacché solo in quella circostanza sorge per lui il titolo ad essere retribuito (...) e pertanto la remunerazione va, quindi, corrisposta in qualsiasi momento e per intero, a prescindere dalla

durata del suo rapporto con l'ente, fatti salvi i limiti del quinto”.

La considerazione sopra rappresentata pur partendo da una premessa condivisibile – il fatto che il segretario ha facoltà piena di fruire incondizionatamente dello stipendio e ne ha il godimento quando e nel momento in cui viene chiamato ad esercitare la funzione di ufficiale rogante – non appare convincente nelle sue conclusioni – la remunerazione va corrisposta per intero a prescindere dalla durata del suo rapporto con l'ente – se si considera che lo stipendio di cui il titolare può fruire in modo incondizionato non è quello astrattamente percepibile, ma quello che effettivamente ha diritto a percepire.

Non andrebbe, poi, sopravvalutata l'enfasi sulla funzione rogante e sulla relativa responsabilità; elementi da cui si fa discendere, nella considerazione sopra rappresentata, il diritto alla remunerazione per intero indipendentemente dal servizio.

La finalità derogatoria del comma 2-bis è, come si è visto, essenzialmente perequativa in ragione del differenziale retributivo e non direttamente in funzione della responsabilità connessa all'attività rogante. Nel fare ciò la norma in via d'eccezione rispetto all'integrale spettanza dei diritti di rogito all'ente locale attribuisce ai segretari che si trovino nelle condizioni del comma 2-bis una quota di tale provento da limitarsi al quinto dello stipendio; ma è ben vero che, anche, la stessa funzione rogante può esercitarsi entro il perimetro del servizio effettivamente svolto nell'ente.

Diversamente, se la quota in parola venisse correlata ad un importo annuale astratto emergerebbe il rischio di corrispondere una remunerazione discordante con lo stato di fatto, nonché, con i criteri di corrispettività che contraddistinguono la retribuzione da riferirsi al periodo di tempo in cui è prestata l'attività lavorativa (si pensi al caso esaminato dalla Sezione Autonomie n. 15/2008 del lavoratore collocato a riposo in corso d'anno o altre situazioni simili). Un tanto non sarebbe in linea anche con la finalità principale della norma dell'art. 10 che è quella di far acquisire nuove risorse agli enti locali, bilanciandone gli effetti nei confronti di una specifica categoria.

Per quanto concerne l'accento alla lettera della norma qui in esame è sufficiente ricordare che la tesi che predilige il collegamento con il tabellare annuo e che poggia su una presunta interpretazione letterale del comma 2-bis, si presta alla medesima obiezione mossa dal C.d.S. n. 5183/2015 laddove si legge “Per contro, l'opposta interpretazione non poggia su argomenti letterali, poiché l'espressione "stipendio in godimento" usata nel terzo comma dell'art. 41 della l. n. 312 del 1980, non reca elementi per ritenere che essa si riferisca inequivocabilmente alla retribuzione su base annua”.

In conclusione, dopo aver ampiamente esaminato la richiesta di parere in fatto/ diritto

la Sezione ritiene di allinearsi alle conclusioni cui è pervenuta la magistratura contabile a partire dalla Sezione delle Autonomie n. 15/2008 e il Consiglio di Stato n. 5183/2015.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia pronunciandosi in relazione alla richiesta del Comune di Cordenons è dell'avviso che la locuzione "stipendio in godimento" contenuta nella disposizione dell'art. 10, comma 2bis, del DL n. 90/2014 va intesa nel senso che il calcolo del quinto dello stipendio va commisurato al periodo di effettivo servizio svolto.

ORDINA

- di trasmettere copia della presente deliberazione al Comune di Cordenons;
- alla Segreteria di pubblicare la presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e di curare gli adempimenti necessari sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in videoconferenza, nella Camera di Consiglio del 13.7.2021

il relatore

F.to Tamara Lollis

il Presidente

F.to Emanuela Pesel Rigo

Depositata in segreteria in data 27 luglio 2021

Il preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian