



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 10 aprile 2019

composta dai magistrati:

- Dott. Antonio CONTU - Presidente (relatore)
Dott. Mario GUARANY - Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO - Referendario
Dott.ssa Paola LO GIUDICE - Referendario

PARERE

Comune di Camerano (AN)

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Camerano (AN) pervenuta per il tramite del Sindaco in data 6 marzo 2019;

Udito il relatore presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Con nota a firma del sindaco pro tempore, pervenuta via PEC in data 6 marzo 2019, il comune di Camerano ha avanzato a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8[^] della L. n. 131/2003, "in merito alla corretta quantificazione delle somme destinate al pagamento dei diritti di rogito".

Al riguardo ha fatto presente quanto segue.

Il comune di Camerano è stato citato in giudizio innanzi al Tribunale civile di Ancona in funzione di giudice del lavoro dal dott. ██████████, per il riconoscimento dei diritti di rogito maturati in qualità di segretario comunale del comune di Camerano relativamente al III e IV trimestre 2015 ed all'anno 2016, non più liquidati a seguito della nuova disciplina introdotta dall'art. 10 del D.L. n. 90/2014.

In forza della sopravvenuta deliberazione della Corte dei conti n. 18/SEZAUT/2018/QMIG del 24 luglio 2018 che, dopo anni di controverse interpretazioni, ha enunciato il principio di diritto in merito al riconoscimento dei diritti di rogito in favore dei segretari operanti nei comuni privi di dirigenza, il comune di Camerano ha provveduto a liquidare quanto richiesto, anche ai fini di limitare il rischio di pagamento delle spese processuali, con determinazione dirigenziale del 2 ottobre 2018.

Con sentenza del 24 ottobre 2018, il Tribunale civile di Ancona, preso atto che il comune di Camerano ha provveduto a riconoscere integralmente la pretesa del ricorrente, dichiarava cessata la materia del contendere sul merito della pretesa e condannava l'Ente al pagamento di interessi e rivalutazione sulle somme riconosciute, oltre al pagamento del 50% delle spese di lite ed accessori.

Il comune ha evidenziato di avere calcolato l'importo integrale dei diritti al netto degli oneri accessori connessi, in applicazione del principio più favorevole per il ricorrente ed in conformità a quanto rappresentato dalla giurisprudenza in vigore al momento dell'adozione dell'atto di liquidazione ma, soprattutto, dalle sentenze del Tribunale di Ancona n. 65 e 66 del 21 febbraio 2018, che hanno disposto in merito a controversie analoghe relative ad altri comuni.

Solo successivamente al pagamento, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con parere n. 366/2018/PAR del 19 dicembre 2018, uniformandosi al principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 21/2015, ha affermato

che le somme destinate al pagamento dei diritti di rogito si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione.

L'ente locale istante ha fatto altresì presente che, sulla base di tale ulteriore giurisprudenza, i diritti di rogito relativi all'anno 2018 spettanti al segretario attualmente in servizio sono stati calcolati al lordo di tutti gli oneri accessori.

Tanto premesso il comune ha chiesto a questa Sezione di controllo un parere nei seguenti termini:

- se i diritti di rogito spettanti al segretario comunale debbano essere liquidati al lordo o al netto di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico dell'ente,
- se, in merito alle liquidazioni già effettuate prima del citato parere della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Lombardia, si debba effettuare azione di recupero per le somme erogate in difformità al contenuto dello stesso parere.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione, n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 3/2014, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

1.1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Camerano, organo rappresentativo dell'Ente, ma non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa non è ammissibile in quanto proveniente da soggetto non legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha richiesto come indefettibile la richiesta del parere per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

Ritiene, tuttavia, la Sezione, ad *abundantiam*, di verificare la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità del parere stesso.

2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

2.1. Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente la materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

Il fatto che il responso del giudice contabile non debba impingere in situazioni di fatto già realizzatesi (per essere l'attività amministrativa già esplicata) deriva dall'esigenza che esso sia destinato a costituire una linea di indirizzo per il futuro e non la certificazione della legittimità dell'operato posto in essere dalla Pubblica Amministrazione.

Parimenti la regola che il parere non debba interferire con azioni poste in essere in altre sedi giudiziarie (ordinaria, amministrativa e contabile) è in linea con l'esigenza che

esso non sia deputato a provenire da una sede giudiziaria parallela per la risoluzione di una controversia devoluta ad altro giudice.

In altri termini, sotto questo profilo, sicuro parametro per ritenere ammissibile la richiesta della Pubblica amministrazione è che l'azione amministrativa prospettata si ponga unicamente a raffronto col parametro legislativo che la prevede e la cui applicazione dia luogo a dubbi interpretativi, in assenza di qualunque controversia, in atto o potenziale, presso un organo giudiziario.

2.2. Calando tali principi nel caso che qui occupa, va subito rilevato che la questione della corresponsione degli emolumenti a titolo di diritti di rogito ha formato oggetto di una controversia civile tra il comune ed il sig. ██████████, conclusasi con una declaratoria di cessazione della materia del contendere da parte del Tribunale civile di Ancona (sentenza n. 343 del 24 ottobre 2018). Tale pronunciamento come più sopra rilevato, ha preso atto della transazione occorsa tra le parti, con la quale l'ente locale aveva riconosciuto la spettanza di detti emolumenti al netto e non al lordo degli oneri accessori; per cui, pur non costituendo tale sentenza giudicato (Cass, 31 agosto 2015, n. 17312) la stessa ha tuttavia preso atto dell'accordo che è intercorso tra le parti che, sotto il profilo processuale, ha carattere di definitività ed intangibilità.

La richiesta di parere presenta dunque insuperabili profili di inammissibilità in ordine all'eventuale recupero di somme corrisposte in esecuzione della transazione, giacché andrebbe ad interferire (quantomeno interpretandola in punto di oneri accessori) sulla sentenza emanata dal giudice civile, ovvero interpretando l'accordo transattivo ad essa sotteso. Peraltro siffatta inaccettabile interferenza sussisterebbe anche ipotizzando l'annullabilità della transazione per errore di diritto, con riferimento ad un eventuale successivo parere della Sezione di controllo della Corte dei conti che dovesse diversamente opinare sul calcolo e la misura di detti emolumenti (a ciò non sarebbe di ostacolo l'art. 1969 c.c., che esclude l'annullabilità della transazione per errore di diritto, giacché l'inclusione o esclusione degli oneri accessori nei diritti di rogito non ha costituito un capo controverso della lite: Cass. sez. III, n. 5139 del 3 aprile 2003; Cass. civ., sez. II, 3 gennaio 2011, n. 72).

2.3. La richiesta di parere risulta, tuttavia, inammissibile anche per quanto concerne la possibilità di un differente calcolo degli emolumenti de quibus (al lordo e non al netto degli oneri) dovuti in epoca successiva all'accordo transattivo.

È stato infatti chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte che il parere del giudice contabile non può soccorrere laddove si sia in presenza non solo di una controversia giudiziaria in atto o conclusa, ma anche di una controversia potenziale. Ed è questa la situazione che ricorre nel caso che qui occupa, laddove una diversa modalità di attribuzione di detti emolumenti rispetto a quanto in precedenza disposto potrebbe dare luogo al rinnovarsi della controversia in sede civile. Al riguardo è significativo l'ente locale abbia rappresentato che la giurisprudenza del Tribunale di Ancona è orientata nel senso dell'attribuzione degli oneri accessori al netto e non al lordo degli oneri accessori, evidenziando che l'esatta quantificazione dell'emolumento in questione è stata oggetto di rivendicazione da parte di diversi segretari comunali: sicché, inevitabilmente, il responso di questa Sezione sarebbe destinato a confermare o a smentire siffatti precedenti giurisprudenziali, espressi dal giudice civile territorialmente competente per casi aventi identico oggetto; precedenti, peraltro, verosimilmente destinati a reiterarsi a seguito dell'insorgere di ulteriori controversie.

2.4. A siffatte interferenze con le pronunce della magistratura ordinaria, si deve aggiungere che, come emerge dalla documentazione allegata, il sig. ████████, in data 21 gennaio 2019, ha effettuato una segnalazione alla Procura regionale delle Marche in ordine ad un possibile danno erariale conseguente all'esito della citata controversia giudiziaria. A tale segnalazione ha fatto seguito, in data 12 febbraio 2019, una memoria del sindaco del comune di Camerano indirizzata alla Procura regionale, con la quale l'ente locale si è proposto di dimostrare la legittimità del proprio operato.

Sul punto non è superfluo rammentare che le indagini del pubblico ministero contabile - in qualunque direzione dovessero volgere - non potranno prescindere dal riguardare la legittimità dell'attribuzione dei più volte citati diritti di rogito al netto o al lordo degli accessori, secondo il consolidato principio che indefettibile presupposto del danno erariale è l'illegittimità dell'atto amministrativo posto in essere dal pubblico dipendente.

Sicché tale circostanza depone per escludere l'ammissibilità del richiesto parere anche per una possibile interferenza con gli accertamenti riservati alla Procura regionale.

2.5. Più in generale, lo scostamento dell'istanza del comune di Camerano dai parametri di generalità ed astrattezza più sopra evidenziati - in relazione ad un dubbio emergente dall'applicazione di una normativa intervenuta - si palesa con tutta evidenza

laddove l'ente locale, dopo avere richiamato i principi di diritto enunciati dalla Sezione Autonomie in tema di diritti di rogito con deliberazione n. 21/2015 (nel senso che essi devono essere erogati al lordo degli oneri accessori), ha chiesto, in sostanza, se detto assunto debba ritenersi valido o giuridicamente rafforzato, a seguito del parere della Sezione di controllo per la Lombardia n. 366/2018/PAR.

Come infatti è stato affermato dalla giurisprudenza di questa Corte per fattispecie del tutto identiche a quella qui proposta (Sezione di controllo per la Lombardia n. 366/2018/PAR e Sezione di controllo Puglia, n. 158/2018/PAR) non compete alle Sezioni di controllo reinterpretare le decisioni delle Sezioni delle Autonomie o affermarne la persistente valenza, in assenza di intervenute modifiche normative.

In definitiva, oltre che soggettivamente, la richiesta di parere è anche oggettivamente inammissibile, giacché priva dei caratteri di generalità, in parte riguardante un'azione amministrativa già posta in essere ed in ogni caso interferente, sia per il pregresso che per il futuro, con l'attività di altri organi giudiziari.

P.Q.M.

la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del comune di Camerano (AN) è inammissibile.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Camerano e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 10 aprile 2019.

Il Presidente estensore

f.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 11 aprile 2019

Il direttore della Segreteria

f.to Barbara Mecozzi