



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

**Adunanza del 9 gennaio 2025
Richiesta di parere
del Comune di Spilamberto (MO)**

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della

Corte dei conti;

VISTA la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Spilamberto (MO), in data 14 novembre 2024;

VISTO il decreto presidenziale n. 63/2024 del 14 novembre 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 9 gennaio 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Alberto Rigoni

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Spilamberto (MO) ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003. L'Ente chiede se sia possibile riconoscere al Segretario Comunale, ai sensi dell'art. 41, c. 4, del CCNL 2001, la maggiorazione di retribuzione per funzioni aggiuntive con decorrenza 05 giugno 2023 in assenza di espresso decreto del Sindaco.

A supporto della richiesta, il Comune evidenzia che la soluzione del quesito presuppone l'interpretazione dell'art. 97, del T.U.E.L. e dell'art. 41, c. 4, del C.C.N.L. dei Segretari Comunali, sottoscritto il 16/05/2001.

In particolare, l'art. 97, del T.U.E.L., stabilisce che, oltre alle altre funzioni, ai sensi della lett. d), il Segretario Comunale "esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia".

Dal canto suo, l'art. 41, del C.C.N.L. dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, fornisce le coordinate negoziali per la determinazione della retribuzione di posizione che, ai sensi del 1° c., è "... collegata alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell'ente di cui il segretario è titolare".

Considerato in

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 ha intestato la funzione consultiva alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, attribuendo alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha fornito i parametri e le linee generali per l'esercizio di tale funzione. Per tale via, sono stati identificati, in particolare, i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere, qualificandoli come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Pertanto, preliminarmente a ogni valutazione nel merito, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale) della richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 dal Comune di Spilamberto, in considerazione della natura eccezionale di tale ridetta funzione.

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, sulla base dei parametri indicati dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG) occorre valutare la legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna" a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo. La prima *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, contiene un'elencazione tassativa dei soggetti legittimati a richiedere parere alle Sezioni regionali, essendo esso riproduttivo letteralmente dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007). Peraltro, il Giudice contabile, in funzione nomofilattica, ha dilatato ulteriormente il perimetro della previsione, ad esempio riconoscendo tale legittimazione esterna anche alle Unioni di comuni, pur se nei limiti delle questioni inerenti alle funzioni da esse esercitate (cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Relativamente alla "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che la richiesta stessa, d'altra parte, possa considerarsi ammissibile solo se proviene dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nell'ipotesi di atti di normazione, il consiglio regionale, provinciale e comunale) e che, pertanto, nel caso di un Comune *"...ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta soggettivamente ammissibile, sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune ed è sottoscritta dal Sindaco.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dall'art. 123, 4° c., della Costituzione: tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva

La richiesta di parere pervenuta dal Comune di Spilamberto è soggettivamente ammissibile, ma oggettivamente inammissibile.

In termini generali, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ritenendo non condivisibili linee interpretative estensive che ricomprendono nel concetto di contabilità pubblica qualsiasi attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, e che comporti, direttamente o indirettamente, un'entrata o una spesa, ha statuito che *«se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e di spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico»* (Deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sempre sulla medesima linea, a maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, c. 31, del D.L. n. 78 del 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102, hanno nuovamente definito, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54, la portata della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, il detto Giudice ha precisato *«che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali»*.

Oltretutto, la giurisprudenza contabile ha rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione con l'organo di controllo esterno (in tal senso, *ex multis*, Sezione regionale controllo Lazio n. 22/2011/PAR e Sezione regionale controllo Veneto, n. 370/2017/PAR), né può ritenersi consentita una verifica *ex post* della regolarità o legittimità di atti dell'Amministrazione comunale. In altri termini, il parere reso non può costituire una compartecipazione all'amministrazione attiva del Comune, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione, per tale via potendo costituire, altresì, una indebita interferenza con l'attività di altri organi preposti dall'ordinamento alla definizione del procedimento di cui trattasi (in tal senso, *ex pluris*, questa Sezione regionale controllo, da ultimo con delib. n. 119/2024/PAR).

Il quesito prospettato dal Comune di Spilamberto investe profili attinenti alla spesa del personale, la cui rilevanza, in termini di contabilità pubblica, è indubbia, rappresentando una delle voci di costo maggiormente significative per i bilanci delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, allo stesso tempo, afferendo a diritti soggettivi, la sua soluzione potrebbe comportare interferenze con altri organi giurisdizionali e, non da ultimo, anche con altre funzioni di questa stessa Corte. Invero, la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare, da un lato, l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (di amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale, cui spetta procedere alla

adeguata e ponderata valutazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare, conseguentemente, le scelte decisionali più opportune.

Al riguardo, è bene rimarcare che il parere viene reso con precipuo ed esclusivo riguardo agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive interessate, e senza interferire con le funzioni di interpretazione dei contratti di lavoro, unicamente avendo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta. Esso, quindi, non può essere reso con riguardo ad attività e determinazioni già assunte o *in itinere*, né a scelte discrezionali dell'ente.

Al proposito, con specifico riguardo all'art. 41 del CCNL dei Segretari Comunali e provinciali del 16 maggio 2001, espressamente richiamato dall'Ente come riferimento normativo oggetto di interpretazione per la soluzione del quesito, per consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo (in argomento, cfr., *ex alios*, deliberazione Sezione regionale controllo dell'Emilia-Romagna n. 2/2019/PAR e 108/2024/PAR), l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva di questa Corte, in quanto demandata, per legge, alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN (art. 49, D.lgs n. 165/2001). Ciò che è stato più volte messo in evidenza dalle Sezioni riunite della Corte (deliberazioni nn. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011), dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5 del 2006), nonché dalla giurisprudenza costante delle Sezioni regionali di controllo (*ex multis* deliberazioni: Sezione della Liguria n. 61/2023/PAR, Sezione del Piemonte n. 14/2024/PAR e Sezione della Lombardia n. 39/2024/PAR).

Orbene il collegio osserva che il Comune di Spilamberto sottopone all'esame della Corte un quesito che potrebbe comportare la valutazione di atti gestionali specifici da adottare ed in particolare sulla scelta di rideterminazione di una voce della retribuzione del Segretario generale con effetto retroattivo, peraltro in assenza di provvedimento formale di attribuzione di incarico (che, ai sensi dell'art. 97, c. 1, lett. d, del T.U.E.L., costituisce un presupposto essenziale per l'attribuzione di incarichi aggiuntivi), e che comporterebbe al contempo un'operazione di interpretazione dei contratti collettivi di lavoro – attività non rientrante nella competenza della Corte – e suscettibile di interferire sulla competenza di altri plessi giurisdizionali e di altri organi dello Stato.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, si pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Spilamberto nei seguenti termini:

è oggettivamente inammissibile una richiesta di parere che implichi la soluzione al quesito se sia possibile riconoscere al Segretario comunale, ai sensi dell'art. 41, c. 4, del CCNL 2001 per i segretari comunali e provinciali, la maggiorazione di retribuzione per funzioni aggiuntive con decorrenza 05 giugno 2023 in assenza di espresso decreto del Sindaco, in quanto non strettamente rientrante nel concetto di contabilità pubblica; perché, difettando dei requisiti di generalità e astrattezza, è volta a compulsare l'emanazione di una delibera che si sostanzierebbe in una forma di compartecipazione all'amministrazione attiva; infine, perché potenzialmente interferente con altre funzioni magistratuali.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Spilamberto (MO);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 9 gennaio 2025.

Il Relatore
Alberto Rigoni
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 13 gennaio 2025

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(*firmato digitalmente*)