



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 10 aprile 2024

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA – Presidente
Dott.ssa Fabia D'ANDREA – Consigliere
Dott. Renato CATALANO – Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO – Referendario (*relatore*)

PARERE

ai sensi dell'art. 7 comma 8, della legge n. 131/2003

COMUNE DI SAN BENEDETTO DEL TRONTO (AP)

Vista la richiesta di parere pervenuta, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003, dal Comune di San Benedetto del Tronto (AP), per il tramite del CAL (*Consiglio delle Autonomie locali*), in data 22 gennaio 2024, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 289 in pari data;

Udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 10 aprile 2024, convocata con nota del Presidente della Sezione in data 4 aprile 2024.

Premesso in

FATTO

Con nota trasmessa via PEC per il tramite del CAL (*Consiglio Autonomie Locali*) e pervenuta alla Sezione in data 22 gennaio 2024 (prot. Cdc n. 289 in pari data), il Sindaco del Comune di San Benedetto del Tronto (AP) ha rivolto a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, la seguente richiesta di parere: *“Si chiede di sapere se, ai fini della quantificazione del tetto retributivo individuale posto dall'art. 9, comma 7, del D.L. 90 del 2014 (in base al quale i compensi professionali – sia quelli derivanti da sentenze favorevoli con recupero delle spese legali a carico delle controparti, sia quelli riconosciuti nei casi di compensazione integrale delle spese – possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato dipendente di un ente pubblico una somma non superiore al suo “trattamento economico complessivo”), si debba*

considerare esclusivamente il trattamento fondamentale e quello accessorio di qualunque natura, fissa e variabile, con esclusione degli specifici compensi professionali spettanti agli avvocati, oppure si debba tener conto anche di questi ultimi (corrisposti nell'anno precedente)".

Nella richiesta di parere di parere in oggetto, si dichiara, tra l'altro, che *"La disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è l'art. 9, co. 7, del D.L. n. 90 del 2014, convertito nella L. 114/2014".*

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *«pareri in materia di contabilità pubblica»*.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, legge 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 vagliare l'ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, la Sezione Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG) ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (*«Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva»*) e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 – integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n.9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG – con cui sono stati esplicitati i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

2. La richiesta di parere pervenuta dal Comune di San Benedetto del Tronto è soggettivamente ammissibile, ma oggettivamente inammissibile.

3. La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto promana da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed è stata formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente (*ex art. 50, comma 2 TUEL*). Infatti, con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato articolo 7, comma 8, legge 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. Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco pro-tempore del Comune di San Benedetto del Tronto, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato.

4. La richiesta di parere è oggettivamente inammissibile per le ragioni di seguito esplicitate.

Alla luce della normativa e dei sopra richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario verificare che si tratti di quesito inerente alla 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.

Al riguardo, è significativa la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente affermato come l'articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 abbia conferito alle Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "*materia di contabilità pubblica*", che non può estendersi a tutti i settori dell'azione amministrativa e a qualsivoglia attività degli Enti che abbia riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica assume un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*), ricomprendendo altresì "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica*".

Va evidenziato, altresì, che 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 operare (cosiddetta *amministrazione attiva*) e dall'altro di evitare una funzione consulenziale generale sull'attività dell'Amministrazione locale, cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderata di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali. In altri termini, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

Sul punto, alla luce dei citati criteri volti a perimetrare l'ambito della funzione consultiva di cui all'art. 7, co. 8, l. 131/2003, la Sezione ritiene che la richiesta di parere all'esame sia oggettivamente inammissibile in quanto le argomentazioni sottostanti al quesito – come emerge dalla stessa istanza pervenuta dall'Ente in cui si fa riferimento ad arresti giurisprudenziali di altre magistrature – si risolvono in una richiesta di parere che va ad intersecare le funzioni giurisdizionali di altre magistrature e di altri plessi giurisdizionali e potrebbe costituire, peraltro, una forma di cogestione nell'attività amministrativa. Inoltre, l'aspetto attenzionato dal Comune nel quesito formulato alla Sezione investe piuttosto questioni inerenti al rapporto di lavoro in generale ed al momento retributivo in particolare, in quanto tali sottratte alla funzione consultiva e al sindacato di questo Collegio (*cfr.* in tal senso, Sezione regionale controllo Toscana, deliberazione n. 255/2019/PAR).

Del resto, la richiesta di parere all'esame concerne, altresì, il trattamento economico ai sensi del contratto collettivo e la disciplina normativa di cui trattasi presenta evidenti intersezioni con profili inerenti a diritti soggettivi patrimoniali, la cui tutela si fonda su proprie norme processuali e sostanziali, per i quali l'avvocato già dipendente dell'ente, potrebbe decidere di adire il giudice competente *ratione materiae* per contestare l'operato dell'amministrazione e conseguentemente si verificherebbe una inammissibile interferenza della (eventuale) decisione della Sezione con altri plessi giurisdizionali (*cfr.* Sezione regionale controllo Puglia, deliberazione n. 120/2021/PAR; Sezione regionale controllo Campania, deliberazione n. 121/2022/PAR). Di tale possibile interferenza, come accennato, è la medesima richiesta di parere dell'Ente a dare contezza, in quanto nella stessa richiesta

si fa menzione di svariati arresti giurisprudenziali nell'ambito della giustizia ordinaria, con particolare riferimento alle decisioni dei tribunali del lavoro (*cfr.*, da ultimo, sentenza 11 gennaio 2024 n. 11, del Tribunale ordinario di Latina - Sezione Lavoro; sentenza 15 novembre 2023 del Tribunale di Bologna - Sezione Lavoro). Proprio in tal senso, su quesito analogo a quello pervenuto a questa Sezione (v. anche *infra*), nel pronunciare la relativa inammissibilità oggettiva e nel ricordare il costante orientamento della Sezione autonomie di questa Corte, la Sezione regionale controllo Lombardia ha evidenziato che la *“presenza di pronunce di organi giurisdizionali di ordini diversi può essere ritenuta un indicatore sintomatico della sostanziale estraneità della questione [...] alla “materia di contabilità pubblica” (cfr. Sezione regionale controllo Lombardia, deliberazione n. 75/2024/PAR).*

Dunque, deve rilevarsi come, ad ogni modo, il quesito posto dalla suddetta amministrazione comunale si risolva in una richiesta di parere che interferisce con le funzioni giurisdizionali di altri plessi giurisdizionali. Inoltre, può constatarsi che la stessa disciplina legislativa recata dall'art. 9 del d.l. n. 90/2014 rinvia espressamente al regolamento dell'ente ed ai contratti collettivi per l'individuazione dei criteri di riparto delle somme recuperate e degli emolumenti dovuti ai legali interni, con ciò confermando la natura retributiva dell'emolumento di cui si discute (*cfr.* in tal senso Sezione regionale controllo Toscana, deliberazione n. 255/2019/PAR). Giova a tal proposito rilevare, come già sopra osservato, che l'attinenza della materia oggetto del quesito al rapporto di lavoro ed alle spettanze retributive rechi un ulteriore profilo di inammissibilità poiché ben potrebbe, infatti, l'avvocato civico decidere di adire il Giudice del lavoro per vedersi riconosciuto l'emolumento di cui si tratta, con conseguente inammissibile interferenza della pronuncia della Sezione con altri plessi giurisdizionali (*cfr.*, in tal senso, Sezione regionale controllo Toscana, deliberazione n. 255/2019/PAR). In ordine a quest'ultimo aspetto, nella delibera n. 24/2019/QMIG della Sezione autonomie di questa Corte si rimarca che la funzione consultiva della Corte *«non può 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».*

Nella delineata prospettiva ermeneutica, si evidenzia, infine, che proprio su quesito analogo a quello di cui trattasi, anche la più recente giurisprudenza contabile si è espressa nel senso dell'inammissibilità oggettiva, *“poiché, investendo piuttosto questioni inerenti il rapporto di lavoro, e segnatamente l'interpretazione di una norma (l'art.9, comma 7, d.l. n.90/2014, che non a caso rinvia al regolamento dell'ente ed alla contrattazione collettiva) relativa alle modalità e ai criteri di quantificazione (cfr. “I compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo.”) di compensi di pacifica natura retributiva (v. ex multis Corte cost., n.128/2022 cit.), non può a ben vedere venir ricondotto alla materia di contabilità pubblica ut supra individuata, ed è vieppiù atto a determinare un'interferenza con le funzioni di altro plesso giurisdizionale rappresentato dal G.O. quale di giudice del lavoro”* (cfr. Sezione regionale controllo Lazio, deliberazione n. 18/2024/PAR; in senso analogo, anche Sezione regionale controllo Lombardia, deliberazione n. 75/2024/PAR e Sezione regionale controllo Toscana, deliberazione n. 255/2019/PAR).

Pertanto, sulla scorta delle coordinate ermeneutiche e dei principi sopra richiamati, la Sezione deve rilevare l'inammissibilità del quesito sul piano oggettivo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per le Marche dichiara oggettivamente inammissibile la richiesta di parere in epigrafe.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco del Comune di San Benedetto del Tronto e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deciso nella Camera di consiglio del 10 aprile 2024, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 11 aprile 2024.

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente