



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Puglia

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente, <i>in collegamento da remoto</i>
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario, <i>in collegamento da remoto</i>
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario, <i>relatore</i>
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Galatone assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n. 3037 del 29/5/2026;

UDITO, nella Camera di consiglio del 24 giugno 2026, convocata con ordinanza del Presidente n. 17/2026, il relatore, Referendario Maria Rosaria Pedaci;

Premesso in

FATTO

Il Comune di Galatone in persona del Sindaco ha inoltrato, alla presente Sezione Regionale di controllo, una richiesta di parere diretta a sapere se sia possibile conferire un incarico per funzionario di Elevata Qualificazione (d'ora in poi EQ) ex art. 1 comma 557 legge n.311/2004, con oneri retributivi corrispondenti a tale categoria, ad un dipendente assunto presso un altro ente con la qualifica di dirigente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

Nella richiesta di parere il Sindaco del Comune di Galatone fa espresso richiamo al presupposto normativo di cui all'art. 7, comma 8 della l. 131/2003.

Come noto l'attività consultiva intestata a questa Corte è stata recentemente oggetto di un importante intervento legislativo.

In particolare, l'art. 2 della legge n. 1/2026 prevede al primo comma che *"le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi"* Il comma 2 della medesima norma, poi, è stabilito che tali pareri siano resi *entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione."*

Le previsioni testé richiamate si inseriscono nell'ambito di un percorso evolutivo di progressivo consolidamento e rafforzamento della funzione consultiva della Corte dei conti che – muovendo dall'archetipo tratteggiato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, originato, peraltro, da un particolare e rinnovato contesto ordinamentale – si è andata, nel tempo, arricchendo di nuovi contenuti e modalità procedurali, nell'intento di rispondere, al contempo, all'emersione di nuove esigenze di certezza, soprattutto in contesti operativi caratterizzati da elevata incertezza interpretativa, e di tempestività dell'azione amministrativa .

La norma è stata interpretata in modo diverso dalle Sezioni regionali di controllo interessate da richieste di parere da parte delle autonomie territoriali.

Un primo orientamento, muovendo da una lettura restrittiva dell'art. 2, ritiene che tale disposizione normativa non abbia, in alcun modo, inciso sull'attività consultiva generale in materia di contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2011 e rimarca, di contro, come l'ambito applicativo della stessa debba circoscriversi alle sole questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro ed estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre (cfr. SRC Veneto, deliberazione n. 42/2026/PAR-PNRR, SRC Umbria, deliberazione n. 17/2026/PAR, SRC Campania, deliberazioni n. 79/2026/PAR e n. 87/2026/PAR, SRC Sicilia deliberazioni n. 12/2026 e 54/2026, SRC Piemonte deliberazioni n. 21/2026 e 41/2026).

A diverse e opposte conclusioni perviene altro orientamento che, alla stregua di una interpretazione dell'art. 2 strettamente aderente al dato letterale, e incentrata sulla valenza della locuzione "anche" di cui al comma 1, oltre che della clausola di esclusione di responsabilità (operante in ogni caso), qualifica la disposizione in parola come "disciplina complessiva della funzione consultiva della Corte dei conti", assegnando alla stessa un'ampia e generale portata con conseguente possibilità di rendere pareri su questioni giuridiche (afferenti alla contabilità pubblica) originate da fattispecie (necessariamente) concrete» anche «in settori diversi dall'attuazione del PNRR e PNC» (Sez. Contr Lombardia, deliberazioni n. 75/2026/PAR, n. 84/2026/PAR e n. 102 /2026/PAR).

Tale interpretazione estensiva si correla e si iscrive nell'ambito di una ricostruzione della legge n. 1/2026 in termini di ampliamento e di rafforzamento della funzione consultiva alla stregua della quale, peraltro, si avrebbe un superamento in via di abrogazione implicita, dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 (deliberazione SRC Campania n. 79/2026/PAR).

Naturale corollario di tale impostazione è, sotto il profilo procedurale, l'estensione a tutte le richieste di parere, anche a quelle afferenti a quesiti in materia di contabilità pubblica generale, non connesse al PNRR e al PNC, delle verifiche relative alle condizioni speciali di ammissibilità di cui all'art. 2 (estraneità delle questioni poste ad atti soggetti al controllo

preventivo di legittimità e a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre), che vanno, pertanto, a integrare quelle ordinariamente svolte.

Un terzo orientamento (deliberazioni SRC Emilia Romagna n. 14/2026/PAR, n. 5/2026/PAR e n. 16/2026), prospetta un' articolata ricostruzione dell' art. 2 che, prendendo le mosse dal tenore letterale dello stesso – in particolare dall' avverbio “anche” cui si assegna un valore rafforzativo e non limitativo – nonché dalla sua rubrica intitolata “Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”, disattende la lettura riduttiva dianzi richiamata che, peraltro, limiterebbe la vigenza della novella normativa a un arco temporale assolutamente contenuto e coincidente con l' attuazione del PNRR e del PNC .

Secondo tale prospettazione alla competenza generale della magistratura contabile a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati su questioni generali ed astratte, da vagliarsi secondo i consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva, va ad affiancarsi una funzione consultiva ulteriore, in materia di contabilità pubblica, in riferimento a *«questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all' attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)»*.

Ne consegue la coesistenza di due istituti diversi e differenziati, quanto a presupposti e modalità procedurali, che troverebbe, peraltro, giustificazione proprio nelle loro rispettive, ontologiche, peculiarità - laddove l' art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 costituisce attuazione dell' art. 118 della Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative di regioni ed enti locali, mentre “l' art. 2 struttura la funzione consultiva nel diverso prisma della responsabilità erariale, oggetto di esimente secondo quanto previsto dal comma 2” (cfr. deliberazioni citate).

In tale contesto ricostruttivo è, nondimeno, rinvenuto un tratto unificante delle due forme di funzione consultiva nella previsione del termine perentorio di 30 giorni entro il quale il parere deve essere reso.

Analoga impostazione è stata recepita dalla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato che, in occasione delle prime pronunce e delle riflessioni rese in merito alla ricostruzione della funzione consultiva alla stessa intestata dall' art. 2 della legge n. 1/2026, ha collocato l' innovativa competenza a

rendere pareri in relazione alle richieste provenienti da amministrazioni centrali o da altri organismi di diritto pubblico “nell’ambito un disegno evolutivo rivolto ad assicurare l’accesso all’attività consultiva, in modo parallelo ed in condizioni di parità, anche a soggetti giuridici titolari di funzioni di rilievo nazionale garantendo quel supporto tecnico della magistratura contabile che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 – archetipo normativo originario delle attribuzioni consultive in argomento – contemplava unicamente a beneficio del sistema delle autonomie territoriali” (cfr. SCCLEG/8/2026).

D’altro canto, in coerenza con tale linea interpretativa, la medesima Sezione nello scrutinare le questioni di ammissibilità delle richieste di parere, segnatamente quelle di ammissibilità soggettiva, ha fatto ampio ricorso ai principi elaborati in materia dalle sezioni regionali di controllo in relazione all’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

2. La soluzione delle Sezioni Riunite in sede di controllo

In merito al contrasto interpretativo sono intervenute le Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 che, nell’ottica di una ricostruzione unitaria della funzione consultiva, evidenziano come detta disposizione, per come articolata, consolida la tradizionale competenza, in capo alle sezioni regionali, a rendere pareri, in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, su questioni generali ed astratte che estende, intestandola alla Sezione centrale di legittimità, anche nei confronti delle amministrazioni centrali e degli organismi di diritto pubblico (cfr. SCCLEG/8/2026).

D’altro canto, introduce una funzione consultiva ulteriore su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti (PNC), subordinata alla ricorrenza di determinate condizioni speciali di ammissibilità, riferibile tanto alla Sezione centrale di legittimità quanto alle sezioni regionali di controllo.

Deve, quindi, ritenersi che la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all’attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri “*su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*”, ed ha, sotto il profilo procedurale, introdotto, per tale “*nuovo*

paradigma della funzione consultiva", l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026 (termine perentorio di trenta giorni/"speciale" effetto scudante, anche connesso allo spirare del termine/nomofilachia delle Sezioni Riunite), che, parimenti, completa ma non elide quello precedente. Conseguentemente rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "Grundnorm" della funzione consultiva.

Il tratto unificante delle due forme di attività consultiva è la previsione, per entrambe, di un termine perentorio di 30 giorni entro cui rendere il parere, riconnettendosi alla mancata resa dello stesso preciso effetto, anche esimente in relazione all'esclusione della colpa grave.

Le Sezioni Riunite hanno evidenziato come il meccanismo previsto dalla l. 1/2026 art. 2, sia un meccanismo inedito su cui si sono appuntate, come già evidenziato, le osservazioni critiche che hanno rimarcato l'incompatibilità dello stesso con la natura della Corte dei conti quale magistratura speciale, ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione - e con la sua posizione di terzietà e imparzialità - rilevando, peraltro, come risulti snaturata la funzione consultiva, trasformata "da presidio tecnico-giuridico a strumento procedurale svuotato di effettività con il rischio di un uso distorto e opportunistico della stessa finalizzata, non già, a ricevere indicazioni giuridicamente fondate ma ad ottenere una copertura preventiva rispetto a una paventata responsabilità amministrativa" (cfr. SS.RR. delib. n. 4/2025/CONS).

Le Sezioni Riunite, nel ribadire le censure già formulate, evidenziano che alla *fiction iuris* dell'art. 2 della legge n. 1/2026 non possa assegnarsi una portata generale, dovendo escludersi, in ogni caso, che allo spirare del termine possano riconnettersi effetti preclusivi. La pronuncia sulla richiesta di parere non può considerarsi inibita, per intervenuta scadenza del termine perentorio di 30 giorni, - in special modo laddove l'interpretazione prospettata dall'amministrazione non sia condivisibile - né la stessa può ritenersi *inutiliter data*, soprattutto, laddove l'amministrazione non abbia ancora posto in essere alcuna attività e fermo, comunque, il dovere di conformarsi nell'azione amministrativa futura nel caso abbia già provveduto.

A sostegno di tale ricostruzione milita, in primo luogo, la natura magistratuale delle funzioni nell'esercizio delle quali è resa l'attività consultiva, alle quali non possono

applicarsi, nemmeno surrettiziamente, categorie proprie della funzione amministrativa, quali la consumazione del potere, il silenzio assenso, nonché la primaria finalità assoluta dalla funzione consultiva quale “presidio di coerenza costituzionale e di necessario ossequio al canone della legalità nell’ambito della materia della contabilità pubblica” (cfr. SRC Emilia Romagna deliberazione n. 14/2026).

Tali conclusioni, peraltro, non inficiano la natura perentoria del termine fissato, con finalità acceleratorie dell’iter procedurale, dall’art. 2 né esimono le sezioni dal rispettarlo rendendo il parere tempestivamente: ciò al fine di evitare la formazione di interpretazioni implicite che - per quanto limitate all’ente istante e prive di una portata generale nei sensi sopra precisati - dequotano la funzione consultiva, introducendo elementi di incertezza interpretativa che contraddicono la richiamata finalità di garanzia.

1) Ammissibilità della richiesta del parere.

In via preliminare, nel corretto esercizio della funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, occorre vagliare l’ammissibilità della richiesta di parere portata all’attenzione del Collegio.

Circa l’ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto formulata dal Sindaco, rispettando i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, sia con riguardo all’ente che ha la capacità di proporre l’istanza, sia relativamente al soggetto che può formalmente avanzarla.

La mancata istituzione del C.A.L. all’interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l’organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell’ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

Circa l'ammissibilità oggettiva.

Quanto al profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si rappresenta che, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), questa Corte ha identificato la materia della *"contabilità pubblica"*, precisando che *"la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una consulenza generale.*

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *"contabilità pubblica"*, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

La nozione di *"contabilità pubblica"* non va, dunque, circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"* (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *"materia della contabilità pubblica"*. La sezione Autonomie di questa Corte, con Deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, è intervenuta specificando che ulteriormente *"l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»" e, dunque, "quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003".*

La Sezione Autonomie, inoltre, sempre nella stessa deliberazione avverte che *«attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»*.

Nella fattispecie, l'estrema scarsità di elementi contenuti nella formulazione del parere non consente di individuare i possibili riflessi sul bilancio che la soluzione della questione potrebbe comportare, essendosi il Comune limitato a richiedere la possibilità di applicare un istituto e quindi di essere orientato in una scelta di natura gestionale che esula dalle competenze di questa Sezione.

Pertanto, il quesito posto dal Comune di Galatone è da ritenersi oggettivamente inammissibile.

Peraltro, questo Collegio ritiene opportuno evidenziare, in un'ottica di ausilio per l'Ente, che la norma richiamata è stata oggetto di numerose interpretazioni giurisprudenziali di questa Corte, alle quali si rinvia, (*ex multis* delibera n. 23/SEZAUT/2016/QMIG ,SCR Basilicata, SCR Emilia-Romagna n.104/2022/PAR, SCR Puglia 149/2023, SCR Puglia 110/2024/PAR) che hanno ricostruito l'istituto del c.d. scavalco di eccedenza, da svolgersi in conformità alla normativa vigente e, in particolare, ai criteri ed ai parametri fissati dai CCNL vigenti e, ovviamente, differenti fra il comparto e la dirigenza.

PQM

la Sezione controllo per la Regione Puglia dichiara inammissibile oggettivamente la richiesta presentata dal Comune di Galatone.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Il Magistrato relatore

F.to Maria Rosaria Pedaci

Il Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 25 giugno 2026

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI