



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati*:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria relatrice

* riuniti mediante collegamento telematico

nella Camera di consiglio del 23 ottobre 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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

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 criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Perugia, inoltrata dal Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 2390 dell'8 settembre 2025;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA la relatrice, Referendaria Francesca Abbati;

PREMESSO IN FATTO

1. Il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria, in data 8 settembre 2025 (prot. Cdc n. 2390 in pari data), ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere presentata dal Vicesindaco del Comune di Perugia, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In dettaglio, la richiesta risulta articolata nei due quesiti di seguito riportati: *“in attuazione del disposto dell'art. 45, commi 2 e 3 del D.lgs. n. 36/2023, le risorse finanziarie in misura non superiore al 2% dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture posto a base delle procedure di affidamento deve ritenersi al lordo (e quindi comportare una riduzione della quota di incentivo da distribuire al personale tecnico) oppure al netto degli oneri IRAP che restano dunque in forma aggiuntiva a totale carico dell'Amministrazione?”*

Nel secondo caso in cui detto onere IRAP debba essere posto a carico dell'Ente, la sua imputazione contabile va inserita nel quadro economico di riferimento dell'opera oppure essere aggiunta in appositi stanziamenti di bilancio?".

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, occorre verificare se la richiesta di parere del comune di Perugia presenti i requisiti di ammissibilità in riferimento ai limiti della funzione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

Per quanto concerne il profilo dell'ammissibilità soggettiva, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, "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" (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Autonomie, deliberazione n. 13/AUT/2007), che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al Comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale - Sez. Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG). Per quanto concerne la "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, pertanto, nel caso di un Comune "... ai sensi dell'art. 50, comma 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"

(deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Tuttavia, sempre con riferimento ai Comuni, sono possibili ipotesi in cui la *“legittimazione soggettiva interna”* a sollecitare la funzione consultiva della Corte dei conti può essere riconosciuta anche in capo a soggetti diversi dal Sindaco, ossia al Vicesindaco. Ci si riferisce, in particolare, alle ipotesi di impedimento permanente (art. 53, comma 1, TUEL) o temporaneo (art. 53, comma 2, TUEL) del Sindaco, con conseguente sostituzione da parte del Vicesindaco. Nella prima ipotesi si verifica *“... un esercizio delle funzioni vicarie che si concretizza in una vera e propria reggenza a seguito di eventi di particolare rilievo”* (Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 236/2018/PAR e Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 173/2023/PAR), mentre nella seconda si determina una supplenza temporanea. In tali casi, posto che le funzioni del Sindaco sono svolte dal Vicesindaco a titolo di reggenza ovvero di supplenza temporanea, è possibile considerare ammissibile soggettivamente la richiesta sottoscritta da quest'ultimo, in quanto, in tal caso, organo munito di rappresentanza legale esterna. Tuttavia, occorre precisare che, a tal riguardo, la Sezione delle Autonomie, nella già richiamata deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha puntualizzato che, ai fini della legittimazione a richiedere pareri alla Corte dei conti, devono comunque essere esplicitate le circostanze che abilitano la sostituzione del Sindaco, giungendo, quindi, all'enunciazione del seguente principio di diritto: *“Ai fini dell'ammissibilità soggettiva, nella richiesta di parere inoltrata, alla Sezione regionale di controllo, dal Vicesindaco devono essere indicate espressamente le circostanze di cui all'art. 53 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (impedimento permanente o temporaneo, decadenza o decesso del Sindaco) che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie”*. Nel caso di specie la richiesta di parere reca la firma del Vicesindaco, senza che sia fatto alcun riferimento ai presupposti previsti nel suddetto art. 53 TUEL. La già menzionata richiesta, quindi, non risultando formulata nell'esercizio di funzioni vicarie, deve essere considerata inammissibile sotto il profilo soggettivo.

La Sezione ritiene, comunque, necessario vagliare anche l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere al fine di conformarsi a quanto espresso dalla citata pronuncia n. 11/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie, nella parte in cui evidenzia che, qualora anche l'ammissibilità oggettiva del quesito appaia dubbia, è opportuno *“che le Sezioni regionali di controllo non limitino l'esame al solo profilo dell'ammissibilità soggettiva, ma procedano comunque alla verifica della sussistenza di entrambi i requisiti di procedibilità, al fine di evitare che l'ente possa successivamente riproporre, una volta sanato il difetto di legittimazione soggettiva, la medesima richiesta oggettivamente inammissibile”*.

Anche in riferimento al profilo oggettivo dei limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti, la Sezione delle Autonomie e le Sezioni riunite in sede di controllo hanno elaborato alcune fondamentali coordinate orientative, come di seguito compendiate: “[F]atta salva la specificità della fattispecie sottoposta, sarebbe opportuno che le Sezioni formulassero il parere individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile” (atto di indirizzo di cui nota del Presidente della Sezione delle Autonomie, prot. n. 6482 del 20/05/2004);

- La “Sezione delle Autonomie, sin dalla deliberazione del 27 aprile 2004, Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva (trasmessa alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482 e successivamente integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9), specificava come il significato della “materia di contabilità pubblica” fosse in tale ambito piuttosto complesso. La Sezione si esprimeva quindi nel senso che nella materia della contabilità pubblica vi rientra “tutto ciò che attiene ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, all’attività contrattuale, ai controlli interni ed esterni ed alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica”.” (Deliberazione, 07/03/2022, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

- Occorre “privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l’estensione dell’attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa con l’ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. [...] emerge dunque l’esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli [...] Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all’amministrazione di entrate e 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 normative di carattere

contabilistico" (Deliberazione, 10/03/2006, n. 5/AUT/2006);

- *"A riguardo va puntualizzato che la disposizione in questione conferisce alla Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "materia di contabilità pubblica". Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Da ciò discende, in primo luogo, 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. [...] Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (Deliberazione, 17/11/2010, n. 54/CONTR/10);

- *"È evidente, infatti, che "la materia di contabilità pubblica" costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto, è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale. È da ritenere, in primo luogo, che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. [...] Anche le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 54/2010), pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento ad altra fattispecie, hanno condiviso la prospettazione della Sezione delle Autonomie. In quella sede è stato altresì precisato che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri –*

possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Solo in questa particolare evenienza, dunque, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica. La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede" (Deliberazione, 19/02/2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG);

- "Si evidenzia, pertanto, l'opportunità che le Sezioni regionali di controllo non limitino l'esame al solo profilo dell'ammissibilità soggettiva, ma procedano comunque alla verifica della sussistenza di entrambi i requisiti di procedibilità, al fine di evitare che l'ente possa successivamente riproporre, una volta sanato il difetto di legittimazione soggettiva, la medesima richiesta oggettivamente inammissibile" (Deliberazione, 01/06/2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG);

- "Si impone quindi un'ulteriore precisazione, che, tuttavia, si ricava agevolmente da un esame testuale della stessa deliberazione n. 54/CONTR/10. Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che 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». 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 costante tensione verso l'imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti ha quindi condotto all'attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti. Ciò non modifica i caratteri formativi del parere, né altera gli elementi strutturali dell'apporto consultivo offerto dalla Corte a favore delle autonomie territoriali. L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica cioè un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...] Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica,

restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali [...] L'ausilio consultivo deve essere reso «senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali» (così Sezione delle Autonomie, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Allo stesso modo, l'oggetto del parere non deve riguardare fatti oggetto di indagine da parte della Procura contabile o di eventuali giudizi pendenti davanti alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie, deliberazione 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG)» (Deliberazione, 13/10/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Ciò premesso, i quesiti del comune di Perugia devono ritenersi inammissibili sul piano soggettivo.

P.Q.M.

il quesito presentato dal comune di Perugia è soggettivamente inammissibile.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato il 23 ottobre 2025.

Il Magistrato estensore
Francesca Abbati

Il Presidente
Antonello Colosimo

Depositato il 6 novembre 2025
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani