



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 maggio 2024

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario - relatore
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le

deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di San Zenone degli Ezzelini (TV), acquisita al prot. Cdc n. 3030/2024 del 30 aprile 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 15/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Fedor Melatti;

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Zenone degli Ezzelini, ha sottoposto il seguente quesito a questa Sezione di controllo: *“[...] Si premette che la funzione del rogito è importantissima e può essere esplicata in una varietà di casi anzi, seguendo un'interpretazione letterale del TUEL, il Segretario ha l'obbligo di rogare tutti i contratti in cui l'Ente è parte; tale norma valorizza il ruolo delle funzioni del segretario e costituisce anche un indubbio vantaggio economico per il Segretario che solo nei Comuni in cui non sussiste la dirigenza può ottenere un vantaggio fino al 20% sullo stipendio in godimento, cosa invece non possibile in tutta il resto dell'Italia, sono esclusi i Comuni nei quali vi è la dirigenza tranne in Trentino Alto Adige, Italia pure ma con regole diverse, sic. Nel caso di Comuni in cui vi è la dirigenza solitamente opera il principio del galleggiamento con sostanziale equilibrio tra galleggiamento da un lato, possibile per i Comuni maggiori e diritti di rogito nei Comuni minori.*

Tale sistema ha subito un vulnus apparente a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti e della particolare lettura che riconduce tutti i contratti che seguono la forma della procedura negoziata alla lettera commerciale e non al rogito del Segretario.

Con la presente nota sono a chiedere l'interpretazione della Corte dei Conti circa tale norma (quella sui contratti) che incidendo sul rogito e quindi sulla remunerazione del Segretario diventa di contabilità pubblica, ma è norma contenuta nel testo unico sull'attività contrattuale del Comune. Come è stato possibile equiparare la formula della lettera commerciale per un contratto di 50 € e un contratto di qualche milione di euro? L'ultimo codice dei contratti ha esteso la procedura negoziata fino alla soglia comunitaria (5 milioni di euro) ma come si fa a sostenere che un contratto con un valore di 4 milioni di euro sia regolato da una semplice lettera commerciale. E' evidente la poca correttezza del Legislatore che nei Commi dell'articolato parla sempre di contratto e mai di lettera commerciale, inoltre forse avrebbe avuto più un senso prevedere la scrittura privata anche perché le stazioni appaltanti che oggi seguono tale interpretazione della lettera commerciale in realtà pongono in essere, per gli appalti, delle vere e proprie scritture private con il medesimo contenuto del rogito in forma pubblico amministrativa, non certo delle lettere commerciali che come tali sono atti unilaterali che non hanno alcun valore di contratto e la norma nel suo esplicitarsi parla di contratto.

Delle due l'una: evidentemente ragioni di buon senso farebbero ritenere rimessa all'Ente la casistica nella quale richiedere la collaborazione del Segretario con il rogito nei

contratti, cioè non ha senso richiederla per i contratti minori i quali esulano dal codice dei contratti non essendo appalti (rogito della cessione di un marciapiede) lasciando fuori tutti quelli del codice dei contratti, per far spazio alla lettera commerciale, il sistema sembra folle.

Per non parlare del controllo che chi roga esercita sull'atto e delle connesse responsabilità.

Su tutto ciò si chiede l'interpretazione della Corte in considerazione anche del fatto che il Segretario percepisce i diritti di rogito fino ad una certa quota dello stipendio, ma il più delle volte l'abbassamento del tetto, recentemente operato fa sì che il ricavato del rogito diventi patrimonio dell'Ente e l'usare di una formula commerciale, anziché un rogito, potrebbe determinare danno per l'Ente”.

DIRITTO

I. Sebbene nel quesito non sia esplicitamente richiamato l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Sezione ritiene che la richiesta possa ascriversi ai *pareri in materia di contabilità pubblica* contemplati da tale norma.

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza del presupposto (soggettivo ed oggettivo) richiesto dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere 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” (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere “*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*” (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz’altro di norma originata da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell’Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all’opportunità dell’attività amministrativa resta in capo all’Ente.

In altri termini, ai fini dell’ammissibilità dell’esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’Ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un’ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell’espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione “*non si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*” (cfr. Sezione delle autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa.

L’ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

II. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell’Ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Ciò comunque non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, nella parte in cui prevede che le richieste possono essere formulate "*di norma*" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

III. Dal punto di vista oggettivo, al contrario, questa Sezione ritiene di dover dichiarare inammissibile la richiesta in esame.

Il quesito, infatti, in primo luogo non richiama la norma rispetto alla quale questa Sezione è chiamata ad esprimere il proprio parere, in ragione di dubbi interpretativi.

Ad ogni modo, può ritenersi che tale norma sia rappresentata dall'art. 18 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), nella parte in cui dispone che il contratto è stipulato "*in caso di procedura negoziata oppure per gli affidamenti diretti, mediante corrispondenza secondo l'uso commerciale, consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o sistemi elettronici di recapito certificato qualificato ai sensi del regolamento UE n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014*".

Relativamente a tale disposizione, il Sindaco lamenta la previsione, da parte del Legislatore, della "lettera commerciale", nel caso di contratti pubblici conclusi a seguito di procedura negoziata oppure di affidamento diretto, in tal modo non pervenendosi al rogito da parte del segretario comunale.

Risulta tuttavia evidente che rientra nella piena discrezionalità del Legislatore prevedere una particolare modalità di stipula del contratto in luogo di un'altra; conseguentemente, l'ausilio richiesto dal Comune a questa Sezione non concerne l'interpretazione della norma citata, ma una valutazione sulla ragionevolezza/opportunità della stessa, competenza che esula dall'attività consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e financo dalle attribuzioni rimesse alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara inammissibile la richiesta di parere del Comune di San Zenone degli Ezzelini.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 maggio 2024.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Fedor Melatti

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 23 maggio 2024.

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini