



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario (relatore)

Adunanza del 2 aprile 2020

Richiesta di parere del Comune di Pianoro (BO)

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 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 deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Pianoro in data 19 dicembre 2019, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, e trasmessa alla Sezione in data 23 dicembre 2019;

Vista la nota istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali trasmessa alla Sezione in data 10 febbraio 2020;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 1° aprile 2020, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio in videoconferenza, tramite piattaforma Teams, il relatore dott.ssa Khelena Nikifarava;

Considerato in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Pianoro, dopo l'esposizione dei fatti verificatisi nel periodo 26 maggio 2014 – 26 luglio 2019 e relativi alla contemporanea presenza in servizio presso il Comune medesimo del Segretario generale di fascia A e di un dirigente extra-dotazione assunto a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, secondo comma, del TUEL, formula richiesta di parere in merito ai seguenti quesiti concernenti: 1) la legittimità dell'erogazione di somme a titolo di galleggiamento; 2) eventualmente, la misura dell'indennità di posizione del Segretario da tenere presente, tenuto conto della maggiorazione della retribuzione di posizione; 3) la qualificazione dei diritti di rogito già liquidati.

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce 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.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva

(attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto trasmessa dal Comune di Pianoro tramite il Consiglio delle Autonomie Locali e sottoscritta dal Sindaco del Comune.

1.3. Quanto all'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere (cfr. Corte dei conti, Sez. riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54; Sez. autonomie, deliberazioni n. 3/2014/SEZAUT e n. 5/2006/SEZAUT), la Sezione constata molteplici profili di inammissibilità in relazione ai quesiti sollevati.

1.3.1. La definizione della materia della contabilità pubblica ai fini dell'esercizio della funzione consultiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può essere estesa fino a ricomprendere qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria, ma deve ritenersi riferita alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore" (Corte dei conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/2006/SEZAUT).

Ai fini della verifica dell'attinenza alla materia della contabilità pubblica nel senso sopra indicato, occorre distinguere tra i primi due quesiti sollevati nella richiesta di parere, riferiti all'istituto del cd. galleggiamento previsto dall'art. 41, comma 5, del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001 (attualmente in vigore in forza del richiamo operato dall'art. 12 del CCNL del 14 dicembre 2010), e il terzo quesito riferito alla disciplina dei diritti di rogito ai sensi dell'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90/2014.

Nel constatare la sussistenza di contrasti interpretativi nella giurisprudenza della Corte dei conti circa la possibilità di ascrivere o meno la disciplina del cd. galleggiamento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione ritiene che trattandosi dell'applicazione di un istituto contrattuale del CCNL la relativa interpretazione rientra nella competenza dell'ARAN "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi" ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Campania, parere n. 38/2014). Pertanto, si conclude nel senso dell'estraneità dell'istituto del cd. galleggiamento alla funzione consultiva della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, anche in adesione ai principi espressi nella deliberazione n. 50/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo che esclude l'ammissibilità di "quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi".

La previsione della suddetta competenza interpretativa speciale attribuita all'ARAN è coerente con le funzioni istituzionali di tale ente pubblico e si ricollega sul piano sistematico alla competenza del giudice ordinario – e non della Corte dei conti – in relazione alle eventuali controversie relative al trattamento retributivo dei segretari comunali.

Tale conclusione non è pregiudicata dall'art. 4, comma 26, della l. n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), in quanto la norma finalizzata al contenimento della spesa pubblica si limita ad un intervento di natura interpretativa – che ne giustifica l'efficacia retroattiva, con il solo limite di giudicato – in merito alla base di riferimento per del meccanismo del cd. galleggiamento (la "retribuzione di posizione complessivamente intesa, ivi inclusa l'eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo articolo 41" del CCNL), senza intervenire sui presupposti applicativi e sulla disciplina complessiva dell'istituto che restano regolati dal CCNL di categoria.

Sull'inammissibilità oggettiva di quesiti relativi all'interpretazione delle clausole negoziali dei contratti collettivi nazionali di lavoro, pur in presenza di "una norma di legge la cui *ratio* sia quella del contenimento della spesa pubblica", a causa del rischio di "esorbitanza dell'eventuale pronunciamento della Sezione dall'ambito della 'materia della contabilità pubblica' (cfr. la già citata delibera n. 50/CONTR/2010), con invasione delle attribuzioni dell'Aran o di altri plessi amministrativi", si richiama anche il precedente orientamento di questa Sezione (Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delibera n. 57/2019).

Risulta, invece, astrattamente attinente alla materia di contabilità pubblica la sola questione relativa alla disciplina dei diritti di rogito (punto 3 del quesito del Comune). A tale riguardo, si segnala che la questione interpretativa relativa alla spettanza dei diritti di rogito ai Segretari comunali delle fasce A e B operanti (esclusivamente) "*negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale*" a norma dell'art. 10, comma 2-bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 è stata oggetto di ampia trattazione nelle delibere n. 74/2016/PAR e n. 113/2018/PAR di questa Sezione, in conformità al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG del 24 luglio 2018 (mentre la precedente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2015/QMIG del 24 giugno 2015 escludeva del tutto la possibilità di corrispondere i diritti di rogito ai segretari delle fasce A e B).

1.3.2. Assumono, comunque, rilievo assorbente le considerazioni relative alla mancanza dei requisiti di generalità ed astrattezza di tutti i quesiti formulati, anche sotto il profilo del rischio di interferenze con le funzioni requirenti e giurisdizionali della stessa Corte dei conti o con funzioni proprie di altri plessi magistratuali, oltre che di ingerenze nell'attività amministrativa dell'ente richiedente.

La funzione consultiva della Corte dei conti può essere correttamente esercitata solo in relazione all'interpretazione – in termini generali ed astratti – di norme in materia di contabilità pubblica, al fine di orientare le future scelte degli enti territoriali nell'ottica del rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, con il vantaggio di poter fornire l'ausilio interpretativo a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni interessate dalle richieste di parere.

Viceversa, i quesiti posti in relazione ai fatti di gestione specificamente individuati - a maggior ragione se riferiti a norme in vigore da anni e oggetto di ampio contenzioso giuslavoristico, come nel caso di specie – rischiano di trasformare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in "organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita 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" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

Tutti i quesiti rappresentati alla Sezione risultano inscindibilmente collegati ai fatti storici enunciati nella richiesta di parere; si tratta di una vicenda protrattasi per oltre 5 anni e già conclusa sul piano amministrativo-gestionale all'epoca della richiesta medesima, in quanto sia il Segretario generale interessato, sia il dirigente assunto ai sensi dell'art. 110, comma 2, TUEL hanno cessato il servizio presso il Comune a fine estate 2019. Inoltre, risulta che l'esigenza del parere deriva proprio dalla richiesta economica formulata dal Segretario generale del Comune in prossimità alla cessazione del rapporto di servizio.

Oltre all'evidente necessità di soluzioni amministrativo-gestionali coerenti con la tutela degli interessi finanziari dell'ente (che non possono essere individuate dalla Corte dei conti in sede consultiva), la fattispecie palesa anche un concreto rischio di interferenze tra la soluzione interpretativa eventualmente fornita da questa Sezione e le decisioni di organi giurisdizionali che potrebbero essere chiamati ad intervenire in relazione ai fatti narrati.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna dichiara la richiesta di parere inammissibile sul piano oggettivo, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa – mediante posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Pianoro (BO) e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- 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 l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 2 aprile 2020.

Il presidente
f.to (Marco Pieroni)

Il relatore
f.to (Khelena Nikifarava)

Depositata in segreteria nella data di
apposizione della firma del funzionario preposto

Il funzionario preposto
f.to (Rossella Broccoli)