



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

Nella camera di consiglio del 30 gennaio 2020

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU	- Presidente
Dott.ssa Valeria FRANCHI	- Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO	- Referendario
Dott.ssa Paola LO GIUDICE	- Referendario (relatore)
Dott. Fabio CAMPOFILONI	- Referendario
Dott.ssa Cristiana CREMONESI	- Referendario

**PARERE**

**Comune di Sirolo (AN)**

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, 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, 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 gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della

Sezione delle autonomie;

Vista la richiesta di parere del sindaco del Comune di Sirolo (AN) pervenuta per il tramite del CAL in data 23 gennaio 2020;

Vista la nota con la quale il Presidente della Sezione ha rimesso alla camera di consiglio odierna la decisione sul parere in questione;

Udito il relatore, dott.ssa Paola Lo Giudice;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con nota a firma del Sindaco *pro tempore*, pervenuta via PEC in data 23 gennaio 2020 per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), il Comune di Sirolo (AN) trasmetteva a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, dichiarando che le disposizioni di legge di cui si chiede l'interpretazione "sono l'art. 37 'Struttura della retribuzione' e l'art. 42 'Retribuzione di risultato' del CCNL di comparto del 16.05.2001 unitamente alla prescrizione quinquennale delle somme dovute a tale titolo".

Al riguardo l'Ente premetteva che, ai sensi dell'art. 42 del CCNL di comparto del 16 maggio 2001, ai Segretari comunali "è attribuito un compenso annuale, denominato retribuzione di risultato, correlato al conseguimento degli obiettivi assegnati e tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell'incarico di funzione di Direttore Generale. Gli Enti del comparto destinano a tale compenso, con risorse aggiuntive a proprio carico, un importo non superiore al 10% del monte salari riferito a ciascun segretario nell'anno di riferimento e nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa".

Quindi l'Ente rappresentava di avere ricevuto una richiesta, da parte di un Segretario comunale già in servizio presso l'Ente, volta ad ottenere la riliquidazione delle retribuzioni di risultato corrisposte per gli anni in cui era stato in servizio, considerando nel monte salari dell'anno di riferimento anche le retribuzioni di risultato percepite nell'anno stesso ma relative all'anno precedente. In proposito, precisava come fosse prassi liquidare la retribuzione di risultato di un determinato anno di riferimento nell'esercizio successivo a seguito di valutazione. Detta richiesta di riliquidazione richiama l'orientamento ARAN n. 46/2016, nella parte in cui, con riguardo all'art. 42 del CCNL citato, affermava che "...si avrà che, se, ad esempio, l'anno di riferimento della retribuzione di risultato è il 2016, nel momento in cui si procederà al calcolo dell'ammontare della stessa, la percentuale prevista del 10% (che è un limite massimo e, quindi, non tassativo e prescrittivo) sarà applicata al

monte salari del segretario relativo al 2016, nel cui ambito è ricompresa, se pagata nel corso del suddetto anno, anche la retribuzione di risultato del segretario relativa all'anno 2015; si tratta di una conseguenza inevitabile della nozione di monte salari di cui sopra si è detto". Il Comune dichiarava la propria tesi interpretativa in merito alla disposizione di legge citata, sostenendo "che, indipendentemente dall'orientamento ARAN citato, nel momento della liquidazione della retribuzione di risultato relativa all'anno di riferimento, considerando come base di calcolo il monte salari comprensivo della retribuzione di risultato relativa ad anni precedenti, comporti un aggravio finanziario a carico del bilancio dell'Ente, con conseguente aumento della spesa di personale. Nel caso che sia corretto il calcolo del monte salari secondo il meccanismo sopra descritto, si chiede, sempre ai fini di non arrecare danno erariale, la legittimità della riliquidazione della retribuzione di risultato soltanto per i cinque anni precedenti alla data della richiesta del Segretario ritenendo operante per il caso in argomento la prescrizione quinquennale".

Il Comune precisava che il quesito aveva carattere generale e atteneva a temi relativi alla contabilità pubblica in quanto riguardava il potenziale pregiudizio economico da danno erariale all'Ente e i principi di contenimento della spesa di personale. Inoltre, specificava che il parere non riguardava provvedimenti già adottati dall'Ente stesso, né profili relativi ai controlli ex art. 1, commi 166 e seguenti, l. n. 266/2005, essendo il quesito emerso a fronte di specifica richiesta presentata dal precedente Segretario generale, e che non prospettava questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, non essendo allo stato erogata alcuna spesa con i criteri di cui al quesito.

## **DIRITTO**

### *1. Ammissibilità del parere*

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. 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 verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle autonomie ha definito gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione n. 9/2009/INPR. Sul punto si sono espresse anche le Sezioni Riunite della Corte con la deliberazione n. 54/CONTR/2010. Inoltre, le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006 e 3/2014/QMIG, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta questa Sezione, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

### *2. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo*

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. 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.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Sirolo, organo rappresentativo 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.

### *3. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo*

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità e 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.

In proposito, con particolare riguardo alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva, con deliberazione n. 5/AUT/2006 la Sezione delle autonomie ha chiarito che essa deve 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", precisando altresì che se è vero 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".

Come ulteriormente precisato dalla Sezioni Riunite della Corte con deliberazione n. 54/CONTR/2010, il concetto di contabilità pubblica "consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", con necessità di valorizzare sia la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione, sia l'autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo. Per garantire la completezza della funzione consultiva, proseguono le Sezioni Riunite con la citata deliberazione, essa deve svolgersi anche "nei confronti di quei 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 (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Da ciò deriva che "ulteriori 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", limitatamente, tuttavia, "alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati 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".

Con deliberazione n. 3/2014/QMIG, la Sezione delle autonomie ha precisato che deve ritenersi riduttivo e insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio, ritenendo che "in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto si

tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali”.

Con riguardo alla definizione dell’ambito oggettivo di ammissibilità in relazione alla fonte delle norme di cui è ammessa l’interpretazione, con particolare riferimento alle norme dei contratti collettivi, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con deliberazione n. 56/CONTR/2011, hanno chiarito che “in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull’interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...), poiché, come più volte specificato, l’interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all’ARAN. Al riguardo, le Sezioni riunite si sono pronunciate in sede di nomofilachia con delibera n. 50/CONTR/2010, con la quale hanno evidenziato che l’interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In particolare, l’art. 46 prevede che l’ARAN, legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale, assicuri alle stesse assistenza ‘ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi’. Il successivo art. 49 introduce, poi, un’apposita procedura, l’accordo di interpretazione autentica, per la definizione consensuale del significato delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto l’accordo”. Ne discende che “la previsione di una particolare disciplina, in materia di interpretazione dei contratti collettivi, induce a ritenere la prima questione, oggetto di parere, non ammissibile, dal punto di vista oggettivo. Difatti, in base ad un costante orientamento (cfr. ex multis anche Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) non possono ritenersi ammissibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi”.

In proposito, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/2018/QMIG, ha affermato che esula dalla funzione consultiva attribuita dalla legge alla Corte dei conti l’interpretazione sul contenuto delle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro, specificando, con la successiva deliberazione n. 5/2019/QMIG che tali “profili di inammissibilità non possono esimere la Sezione dall’affrontare nel merito il quesito prospettato nei limiti in cui la mera enunciazione delle disposizioni contrattuali sia strumentale alla definizione dell’ambito applicativo” di una diversa norma contabile. Nello stesso senso, deve registrarsi la consolidata giurisprudenza delle Sezioni regionali di

controllo (*ex multis*, questa Sezione, deliberazione n. 31/2019/PAR, nonché, Sezione regionale di controllo Lombardia n. 150/2019/PAR, Liguria n. 27/2019/PAR, Piemonte n. 79/2019/PAR, Sardegna n. 14/2019, Toscana n. 309/2019).

Ciò premesso, sulla base delle richiamate coordinate interpretative, la richiesta di parere deve essere dichiarata oggettivamente inammissibile con riferimento a entrambi i quesiti prospettati.

La prima parte del quesito, infatti, è relativa all'interpretazione di norme del Contratto collettivo nazionale di lavoro di comparto, e non di norme di contabilità, esulando così, per le motivazioni sopra ampiamente esposte e in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, dalle competenze di questa Sezione in tema di attività consultiva.

L'ulteriore quesito, riguardante l'estensione temporale della prescrizione ai fini dell'eventuale riliquidazione della retribuzione di risultato, risulta invece estraneo alla materia della contabilità pubblica oggetto dell'attività consultiva della Corte dei conti, nei sensi di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in quanto, come specificato dalla sopra richiamata giurisprudenza, pur se la fase contabile di amministrazione di entrate e spese può seguire ogni provvedimento amministrativo, la disciplina contabile sulla quale può svolgersi l'attività stessa si riferisce solo a tale "fase discendente", distinta da quella sostanziale e antecedente del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico. A tal fine, non può annettersi valenza dirimente, ai fini della qualificazione quale questione di contabilità, all'eventuale mera sussistenza di un riflesso finanziario (in tal senso, questa Sezione, deliberazione n. 81/2016/PAR).

#### **P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per le Marche dichiara la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Sirolo oggettivamente inammissibile.

#### **ORDINA**

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Sirolo (AN) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2020.

Il Relatore

f.to Paola Lo Giudice

Il Presidente

f.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria

in data 13 marzo 2020

p. Il direttore della Segreteria

Il Funzionario

Gilberta Giuliodori