



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 10 maggio 2022, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa	CARRA	Presidente
Giuseppe	GRASSO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Referendario
Antonino	CATANZARO	Referendario
Emanuele	MIO	Referendario - relatore

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

visto l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione Siciliana;

vista la richiesta di parere del Comune di Sant'Agata di Militello in data 22 marzo 2022 (prot. C.d.c. n. 2292 del 22 marzo 2022);

visto il decreto presidenziale n.41/2022 di nomina del relatore;

vista l'ordinanza n. 58/2022 con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Emanuele Mio;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

PREMESSO IN FATTO.

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Sant'Agata di Militello ha richiesto il parere di questa Sezione in merito ai seguenti due quesiti:

- 1) *“Se l'indennità arretrata di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL 16/05/2001 dei segretari comunali e provinciali e Accordo n. 2 del Contratto Collettivo Integrativo Nazionale del 22/12/2003, costituisce, in caso di incapacienza, anche parziale, del relativo capitolo di bilancio, una passività pregressa e, pertanto, necessita di apposita variazione di bilancio da parte del Consiglio Comunale quale organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa, ovvero sia riconducibile alla fattispecie del debito fuori bilancio ex art. 194 del TUEL n. 267/2000 e s.m.i.”*
- 2) *“Se la maggiorazione dell'indennità di posizione di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL 16/05/2001 dei segretari comunali e provinciali e Accordo n. 2 del Contratto Collettivo Integrativo Nazionale del 22/12/2003, una volta riconosciuta, può essere erogata al segretario comunale con meccanismo automatico, in aggiunta agli emolumenti stipendiali, ovvero se il riconoscimento di detta indennità aggiuntiva debba sottostare ad una graduazione e ponderazione delle maggiori prestazioni rese*

ed all'effettivo accertamento dello svolgimento delle funzioni (cd. condizioni soggettive).

CONSIDERATO IN DIRITTO.

1. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, che conferisce alle regioni, nonché a comuni, province e città metropolitane - per questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali - la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, nonché dei consolidati orientamenti della Corte dei conti.

2. *Ammissibilità soggettiva.*

Per quanto concerne il profilo dell'ammissibilità soggettiva, come recentemente chiarito dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo 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" (Sez. Autonomie, 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, T.U.E.L., 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).

Ciò considerato, la richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo sottoscritta dal sindaco che, ai sensi dell’art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è organo rappresentativo del comune.

3. *Ammissibilità oggettiva.*

Quanto all’ammissibilità oggettiva, il citato art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, nell’intestare alla Corte dei conti la funzione consultiva, prevede che la stessa possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di “contabilità pubblica”. Tale materia rappresenta, quindi, l’oggetto ed allo stesso tempo il limite della funzione consultiva. Le pronunce di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione della contabilità pubblica (Sez. Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014, Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010), hanno innanzitutto chiarito come tale materia non possa essere dilatata fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, posto che “se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile (..) 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 norme di carattere contabilistico” (Sez. Autonomie, n. 5/2006). Dalle deliberazioni di orientamento citate emerge, altresì, il principio secondo cui questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di

bilancio, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ne consegue che la funzione consultiva delle Sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro, tuttavia, di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui relativi equilibri di bilancio (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010 e Sez. contr. Campania, n. 17/2020/PAR).

Dai pronunciamenti già citati, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, risulta, poi, che la funzione consultiva sottende la disamina di questioni che non possono che avere carattere generale ed astratto, non potendo comportare valutazione di casi o atti gestionali specifici e concreti. Difatti, con l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione, di carattere collaborativo, di natura eminentemente consultiva e non già consulenziale (cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 304/2015/PAR). Laddove il giudice contabile si esprimesse su questioni concrete, infatti, si verrebbe a determinare un inaccettabile inserimento di una "magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (cfr. *ex multis* Corte costituzionale n. 60/2013, nonché n. 267/2006 e n. 29/1995) nei processi decisionali degli enti, con conseguente condizionamento di quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (cfr. Sez. Autonomie, n. 5/2006). Ne consegue, altresì, che la funzione consultiva non può sovrapporsi ed interferire con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

3.1 Nel caso in esame la richiesta, con riferimento al primo quesito è ammissibile, in quanto concerne materia di contabilità pubblica *ut supra* precisato con riferimento al requisito di ammissibilità oggettiva.

3.2 Con riferimento al secondo quesito la richiesta di parere è, invece, da ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo perché attiene sia all'interpretazione del CCNL 16.05.2001 dei segretari comunali e provinciali e dell'Accordo n. 2 del Contratto Collettivo Integrativo Nazionale del 22.12.2003 sia all'individuazione dei criteri per calcolare la maggiorazione della retribuzione di posizione con possibile interferenza con l'esercizio di altre funzioni giurisdizionali.

MERITO.

L'analisi del merito è limitata al solo primo quesito.

Il Comune di Sant'Agata di Militello chiede di conoscere se, in caso di incapienza, anche parziale, del relativo capitolo di bilancio, l'indennità arretrata di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL 16/05/2001 dei segretari comunali e provinciali e Accordo n. 2 del Contratto Collettivo Integrativo Nazionale del 22/12/2003, costituisca:

- a) una passività pregressa e, pertanto, necessita di apposita variazione di bilancio da parte del Consiglio Comunale quale organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa;
- b) ovvero sia riconducibile alla fattispecie del debito fuori bilancio ex art. 194 del TUEL n. 267/2000 e s.m.i..

La risposta al quesito postula l'individuazione dell'esatto *discrimen tra* la fattispecie dei debiti fuori bilancio e quella delle passività pregresse o arretrate.

Ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L. il riconoscimento del debito fuori bilancio è ammissibile nei soli casi di: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di previo impegno, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La consolidata giurisprudenza contabile (*ex multis* sezione regionale controllo Lombardia n.436/2013/PAR) considera la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 194 T.U.E.L. una disciplina eccezionale, relativa ad ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione.

Diverse dai debiti fuori bilancio sono le passività pregresse o arretrate, spese che, a differenze dei primi, riguardano debiti per cui si è proceduto a regolare impegno ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo ad un debito in definitiva maggiore.

Proprio perché le passività pregresse si pongono all'interno di una regolare procedura di spesa, esulano dalla fenomenologia del debito fuori bilancio.

In caso di incapacienza del capitolo di spesa vanno effettuate le necessarie variazioni di bilancio, sotto il controllo e il giudizio dell'organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa, vale a dire il Consiglio comunale.

Conclusivamente la fattispecie prospettata dal Comune con il primo quesito non è sussumibile nei casi disciplinati dal richiamato articolo 194 T.U.E.L. ma rientra nell'ambito delle passività pregresse o arretrate.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di Sant'Agata di Militello nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 10 maggio 2022.

IL RELATORE

Emanuele Mio

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria in data 11 maggio 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris rasura