



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:\*

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

\*: riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza dell'8 aprile 2022**

**Richiesta di parere del Comune di Fidenza (PR)**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Fidenza (PR), per il tramite del CAL-Consiglio delle Autonomie Locali, acquisita agli atti con protocollo SC\_ER 0010966 del 5 novembre 2021;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali sulla richiesta di parere formulata;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 271/2021/QMIG;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2022/QMIG;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 7 aprile 2022 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma *Teams*, per la camera di consiglio dell'8 aprile 2022;

Udito il relatore Tiziano Tessaro;

## **FATTO E DIRITTO**

**1.** Il Sindaco del Comune di Fidenza (PR) presentava alla Sezione, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, un quesito in merito all'applicazione del comma 3 dell'art. 110 del TUEL, relativamente alla parte in cui si prevede che per i contratti di cui allo stesso articolo il trattamento economico (equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali) possa essere integrato, con provvedimento motivato della Giunta, da una indennità *ad personam*, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. In particolare, il Sindaco del Comune di Fidenza (PR), formulava una richiesta di parere composta dai seguenti n. 4 quesiti:

- 1) se la motivazione dovesse investire necessariamente tutti gli elementi

indicati dalla disposizione, di guisa che la mancanza di riferimento anche ad uno soltanto degli elementi risulti ostativa all'attribuzione dell'indennità *ad personam*, ovvero se fosse sufficiente soffermarsi soltanto su alcuni dei citati elementi;

- 2) se la temporaneità del rapporto fosse intesa come precarietà della situazione lavorativa ovvero fosse collegata alla natura necessariamente limitata delle peculiari condizioni giuridiche ed economiche direttamente discendenti dalla tipologia del rapporto;
- 3) se la qualificazione professionale fosse unicamente radicata nel possesso di specifici titoli di studio o servizio da indicare nell'avviso ovvero fosse elemento anche relativo allo specifico *curriculum* del candidato alla selezione;
- 4) se fosse esclusa in radice la possibilità di riconoscere l'indennità *ad personam* nel caso in cui il dipendente incaricato fosse già dipendente nel perimetro della pubblica amministrazione e fosse posto in aspettativa senza assegni, ma con conservazione del posto.

**2.** La Sezione con deliberazione n. 271/2021/QMIG affrontava i quesiti di cui ai suddetti punti nn. 1, 2 e 3, fornendo ad essi una propria soluzione.

**2.1** In merito al quesito n. 4 (ovverosia "*se fosse esclusa in radice la possibilità di riconoscere l'indennità ad personam nel caso in cui il dipendente incaricato fosse già dipendente nel perimetro della pubblica amministrazione e fosse posto in aspettativa senza assegni, ma con conservazione del posto*"), la Sezione nella suddetta delibera n. 271/2021 specificava ulteriormente che, a norma del comma 3 dell'art. 110 del TUEL, la possibile integrazione della retribuzione (determinata dal CCNL) con una aggiuntiva voce indennitaria "*ad personam*" dovesse essere commisurata alla:

- a) "*specifica qualificazione professionale e culturale*";
- b) "*considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali*";
- c) "*stretta correlazione con il bilancio dell'ente*".

Giova precisare che questa Sezione aveva già risolto, con la risposta al quesito n. 3 (di cui all'elenco precedente), l'indicazione circa l'interpretazione della locuzione "*specifica qualificazione professionale e culturale*" e, in merito al dato "*stretta correlazione con il bilancio dell'ente*", il Collegio forniva una propria interpretazione.

**3.** Per quanto concerne il dato relativo alla "*considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze*

*professionali*”, va evidenziato che, sul punto, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata (parere n. 69/2017) ha fornito una interpretazione parzialmente diversa da quella strettamente letterale che, ad avviso di questa Sezione, non appariva condivisibile.

Sicché, il Collegio con deliberazione n. 271/2021, ravvisando l’esigenza di una decisione nomofilattica, dovuta alle considerazioni che nello stesso provvedimento si palesavano, sospendeva la pronuncia e sottoponeva al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell’opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell’art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, la questione di massima avente carattere di interesse generale in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa della stessa deliberazione.

**4.** Con ordinanza n. 2 dell’11 gennaio 2022, il Presidente della Corte dei conti, valutati i presupposti per il deferimento dell’esame e della risoluzione della predetta questione di massima, ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012, rimetteva alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna con la suddetta deliberazione n. 271/2021.

**5.** La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG ha risolto la questione ad essa sottoposta ai fini dell’emissione di una pronuncia di natura nomofilattica.

Preliminarmente, la Sezione delle Autonomie nella pronuncia di orientamento procede all’esame della sussistenza del presupposto oggettivo e alla verifica dell’aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, considerato, come ricordato da questa Sezione, nel provvedimento di rimessione, che la perimetrazione del significato e della portata dell’espressione “*materia di contabilità pubblica*” è stata oggetto di specifici interventi della Corte dei conti.

**6.** A seguito dell’esposizione degli orientamenti e delle pronunce della magistratura contabile, che si sono succedute nel tempo in tema di “*materia di contabilità pubblica*” e palesando le perplessità avanzate da questa Sezione remittente, che si è interrogata sul fatto se la richiesta di parere formulata dal Comune di Fidenza, a mente della nozione di “contabilità pubblica”, intesa nell’accezione quale corretto utilizzo delle risorse pubbliche e gestione della spesa pubblica, potesse essere ritenuta non ammissibile in quanto riguarda, piuttosto, la normativa applicabile al contratto di lavoro del personale dirigenziale e, solo in modo remoto, i profili di contabilità pubblica come delineati, la Sezione delle

Autonomie non ha rinvenuto, in situazioni come quella posta in esame dal Comune di Fidenza, 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 (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003).

**7.** La Sezione delle Autonomie ha operato quindi la disamina del requisito di ammissibilità della richiesta di parere in termini di non interferenza della funzione consultiva della Corte con altre funzioni della magistratura contabile o di altri ordini giurisdizionali avvalorando le perplessità manifestata da questa Sezione remittente.

In particolare, come evidenziato nella delibera di rimessione, tale requisito “*prima facie, risulterebbe nella fattispecie carente, in quanto la questione posta all’esame del Collegio riguarda, in parte qua, l’interpretazione della normativa statale in materia di incarichi dirigenziali, conferiti a soggetti esterni all’amministrazione. Tale conferimento, disciplinato dall’art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 come modificato dall’art. 40, comma 1, lett. f, secondo capoverso, del d.lgs. n. 150 del 2009, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, disciplina ritenuta dalla Corte costituzionale riconducibile alla materia dell’ordinamento civile di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (cfr. Corte cost., sent. n. 324/2010, secondo la quale devono ritenersi compresi anche i precetti relativi alla durata massima dell’incarico). Tanto premesso, l’incarico dirigenziale a contratto, della cui durata si tratta, dà vita a un rapporto giuridico soggetto alla disciplina del pubblico impiego “contrattualizzato”, non rientrante, come tale, nella cognizione anche consultiva della magistratura contabile e sul quale si è peraltro pronunciata la stessa Corte di cassazione nell’esercizio della propria funzione fondamentale di nomofilachia: il Collegio condivide la anzidetta prospettazione, ma ritiene di evidenziare altresì che l’Amministrazione datrice di lavoro, nel rispetto delle clausole generali di correttezza e buona fede (art. 1175 e 1375 c.c.), applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all’art. 97 Cost., è obbligata a valutazioni anche comparative, all’adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte anche di fronte ad atti dalla natura privatistica di conferimento degli incarichi dirigenziali (Corte dei conti, Terza Sezione Giurisdizionale centrale d’Appello, Sent. 664/16), che ne giustificano la riconduzione alla materia della contabilità pubblica secondo la giurisprudenza che se ne è occupata (SSRR, delibera n. 13/CONTR/11, cit.)”.*

**7.1** Al riguardo, la Sezione delle Autonomie rileva come nella propria precedente

deliberazione n. 3/2014 abbia chiaramente evidenziato come *"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"* e palesa come diversamente, se la materia ricadesse in quelle di competenza delle Sezioni giurisdizionali, occorrerebbe richiamare l'altro principio pur espresso dalla stessa Sezione sin dalle linee di indirizzo del 2004, e più volte ribadito, secondo cui *"la funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della procura regionale"* (nello stesso senso, più di recente, Sezione delle autonomie, deliberazione 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, che, a tale riguardo, rammenta le specifiche esimenti, di cui agli articoli 69, comma 2, e 95, comma 4, dell'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, concernente il Codice della giustizia contabile)".

**7.2** La Sezione delle Autonomie conclude, al riguardo, rilevando come *"l'ausilio consultivo deve essere reso "senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali"* (così Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG)".

**8.** Infine, con riferimento all'ulteriore requisito della generalità e dell'astrattezza della questione, la Sezione delle Autonomie indica che *"come noto l'ausilio consultivo non deve tradursi in un'intrusione nei processi decisionali dell'ente territoriale e pertanto non può riguardare valutazioni su casi o atti gestionali specifici che implicano una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte quale organo magistratuale"*: richiamando sul punto integralmente la delibera n. 17/2020/QMIG della stessa Sezione in cui si ricorda che *"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"*, si ribadisce che *"la dimensione discrezionale delle scelte, non solo al livello legislativo, ma anche, come si è visto, a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alle Sezioni regionali di controllo di intervenire in*

*funzione consultiva e il cui specifico valore giuridico va apprezzato in concreto".* Come evidenziato *"il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa nei processi decisionali degli enti".*

**8.1** Al riguardo, la Sezione delle Autonomie afferma come *"il parere non [possa] quindi essere reso nel momento in cui il caso all'esame si sostanzia in una richiesta specifica e concreta che determinerebbe un'ingerenza della Corte in un'attività di amministrazione attiva dell'ente locale".*

**9.** In conclusione, la Sezione delle Autonomie, nella pronuncia di orientamento in parola, per le motivazioni esposte nel medesimo atto ed in considerazione degli orientamenti dalla stessa Sezione in precedenza espressi, da cui, la stessa indica, non ha motivo a proprio orientamento di discostarsi, nonché dei principi espressi dalle Sezioni riunite in sede di controllo, ritiene che non rientri nell'ambito della *"materia di contabilità pubblica"*, di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, lo specifico quesito sottoposto dal Comune di Fidenza ed enuncia il seguente principio di diritto:

*"I quesiti relativi all'estensione dell'ambito soggettivo dell'indennità di cui al comma 3, art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non attengono alla materia della contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e sono pertanto da considerarsi inammissibili sotto il profilo oggettivo".*

**10.** Alla luce di quanto precede, la Sezione, conformandosi al suddetto atto di orientamento, ritiene non sussistente il presupposto per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Sezione per inammissibilità oggettiva del quesito formulato da parte del Sindaco del Comune di Fidenza (PR) con la richiesta di parere in epigrafe.

## **P.Q.M**

- si conforma, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, al principio di diritto *"I quesiti relativi all'estensione dell'ambito soggettivo dell'indennità di cui al comma 3, art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non attengono alla materia della contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e sono pertanto da considerarsi inammissibili sotto il profilo oggettivo"*, enunciato nell'atto di orientamento adottato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n.

5/SEZAUT/2022/QMIG;

- dichiara, pertanto, inammissibile la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Fidenza limitatamente al quesito n. 4 di cui all'elenco riportato in fatto;

**DISPONE**

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa – tramite posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Fidenza (PR), al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e 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 all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presenta deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2022.

Il presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Tiziano Tessaro

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*