



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario, <i>relatrice</i>
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere avanzata dal **Comune di San Giovanni Rotondo** (FG) con nota del 19.12.2024, acquisita in pari data al protocollo interno Cdc n. 6810;

Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n. 6830 del 19.12.2024, di assegnazione della citata richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;

Udita la relatrice, dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 30.01.2025, convocata con ordinanza n. 2/2025;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo (FG) ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003 n. 131, *«in merito all'applicazione dell'art. 43 comma 4 Legge 449/1997 e derogabilità dell'art. 23 c. 2 del D.Lgs. n. 75/2017»*.

Più nel dettaglio, nella predetta nota il Sindaco ha rappresentato quanto segue:

- a) *«l'art. 15, comma 1, lett. d), del CCNL Enti Locali 1° aprile 1999 (ripreso all'art. 4, comma 4, del CCNL 5 ottobre 2001) dispone che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale gli introiti derivanti dall'applicazione dell'art. 43, della Legge n. 449/1997»;*
- b) *«l'art. 43 della Legge n. 449/1997 disciplina, in particolare, le seguenti iniziative: "a) contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi; b) convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari; c) contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali»;*
- c) *«visto che l'art. 43 della Legge n. 449/1997 consente, pertanto, alle pubbliche amministrazioni di individuare le prestazioni non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente e/o di stipulare convenzioni con soggetti privati diretti a fornire ai medesimi, a titolo oneroso, servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari»;*
- d) *«considerato che l'Ente deve garantire la celebrazione dei matrimoni civili/costituzione unioni civili nella casa comunale e negli orari di apertura degli uffici, ma non è tenuto a garantire la celebrazione presso ristoranti/strutture private esterne alla casa comunale e/o fuori dall'ordinario orario di servizio, si ritiene che il servizio in argomento, opportunamente regolamentato, possa essere ricondotto alla fattispecie di cui all'art. 43 comma 4 della Legge n. 449/1997. Inoltre, atteso che con le strutture private esterne, al fine dell'espletamento delle prestazioni de quo, si rende necessario stipulare appositi contratti/convenzioni, si ritiene che la fattispecie possa essere ricondotta anche alla disposizione di cui all'art. 43 comma 3 della richiamata legge».*

Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo ha chiesto a questa Sezione regionale di controllo di esprimere il proprio parere in ordine alla possibilità, per

l'Ente, di ricondurre *«la celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio»* alle fattispecie di cui all'art. 43, commi 3 e 4, della L. n. 449/1997, e, per l'effetto, di utilizzare - previa apposita regolamentazione - *«una quota parte dei contributi versati dagli utenti al fine di riconoscere ai dipendenti, che predispongono gli atti, celebrano e coadiuvano i matrimoni, un trattamento economico accessorio per i servizi effettivamente espletati/ e rendicontati, in deroga al limite previsto dell'art. 23 c. 2 del D.Lgs., n. 75/2017»*.

A tale riguardo, il Comune istante ha inoltre precisato che *«al fine di non gravare in alcun modo sul bilancio dell'ente, la quota parte destinata ai dipendenti, potrebbe essere utilizzata alimentando figurativamente il fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 c. 3 lett. a) CCNL Funzioni locali 2018 (come ripreso dall'art. 79, c. 1 e c. 2 lett. a) CCNL Funzioni locali 2022)»*.

Come è evidente, pur a fronte della formulazione unitaria, il quesito formulato dal Comune di San Giovanni Rotondo postula l'esame di due profili tra loro interdipendenti:

- a) prioritariamente, si chiede di chiarire se *«la celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio»* possa essere ricondotta tra le fattispecie di cui all'art. 43, commi 3 e 4, della L. n. 449/1997;
- b) successivamente, in caso di risposta affermativa al profilo *sub a)*, si chiede di chiarire se - previa apposita regolamentazione - l'Ente possa utilizzare *«una quota parte dei contributi versati dagli utenti al fine di riconoscere ai dipendenti, che predispongono gli atti, celebrano e coadiuvano i matrimoni, un trattamento economico accessorio per i servizi effettivamente espletati/ e rendicontati, in deroga al limite previsto dell'art. 23 c. 2 del D.Lgs., n. 75/2017»*.

In questa prospettiva, poi, l'Ente evidenzia la possibilità che *«al fine di non gravare in alcun modo sul bilancio dell'ente»*, si utilizzi *«la quota parte destinata ai dipendenti [...] alimentando figurativamente il fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 c. 3 lett. a) CCNL Funzioni locali 2018 (come ripreso dall'art. 79, c. 1 e c. 2 lett. a) CCNL Funzioni locali 2022)»*. In altri termini, quindi, il Comune di San Giovanni Rotondo prospetta la possibilità che le risorse derivanti dalla *«celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio»* rientrino tra quelle idonee ad alimentare in modo figurativo la componente variabile del *“Fondo risorse decentrate”* di cui all'art. 67, comma 3, del CCNL Comparto Funzioni locali 2018 (come ripreso dall'art. 79, commi 1 e 2, lett. a), del CCNL Comparto Funzioni locali 2022).

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, comma 8, della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni (direttamente), Province, Comuni e Città metropolitane (di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito) di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

Con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiedere l'esercizio di tale funzione e l'ambito oggettivo della funzione medesima, delineando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Prima di ogni eventuale valutazione nel merito, dunque, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata *ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003* dal Comune di San Giovanni Rotondo: ciò in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e della conseguente esclusione della possibilità di configurare l'attività, espressione di tale funzione, come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1. Ammissibilità soggettiva.

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza, così come individuati dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, e l'altra di carattere interno, volta ad accertare la provenienza della richiesta di parere dall'organo di vertice dell'Ente, in quanto tale investito di esclusivo potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei conti agli specifici fini di cui ci si occupa (come precisato dal citato atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004).

Nel caso di specie, dal punto di vista della cd. "*legittimazione soggettiva esterna*", la richiesta di parere è ammissibile: essa proviene, infatti, da un Comune, ossia da un ente che rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dal predetto art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003. Al riguardo si rammenta che, ai sensi della disposizione appena citata, 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 (a tali soggetti si aggiungono

le unioni di comuni, come recentemente affermato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 1/2021).

Tuttavia, la mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.) nelle Regioni, ovvero il suo mancato funzionamento, non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale di controllo, dovendosi in tal caso ritenere legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. C. conti, Sezione delle Autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

Anche in ordine alla cd. *“legittimazione soggettiva interna”*, che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli all'ammissibilità soggettiva della richiesta medesima: nel caso sottoposto a scrutinio, infatti, l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo, legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL. e, in quanto tale, *«figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti»* (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Il requisito dell'ammissibilità oggettiva può dirsi integrato allorché si realizzino congiuntamente le tre condizioni di seguito evidenziate.

In via preliminare il quesito prospettato deve afferire alla materia della contabilità pubblica, come declinata sia dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sia dalla Sezione delle Autonomie.

In particolare, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 (resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3.8.2009, n. 102), le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno accolto una nozione di contabilità pubblica coincidente *“con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali”* e che attiene alla disciplina dei bilanci, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione della spesa, all'indebitamento e alla rendicontazione. In via più generale, secondo una visione dinamica, essa attiene a tutti quei profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio; ricomprendendovi, altresì, questioni non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto ma che

investono l'interpretazione di limiti e divieti "strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa".

Tali conclusioni sono state condivise dalla Sezione delle Autonomie nell'esercizio della funzione nomofilattica ex art. 6, comma 4, del d.l. 10.10.2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7.12.2012, n. 213, da ultimo, con le deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Si aggiunge che la stessa Sezione delle Autonomie - volendo fornire un ulteriore contributo alla definizione del requisito di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere - ha chiarito che la giurisprudenza contabile «*al fine di dirimere i casi dubbi, dovrà escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere che, pur riguardando l'interpretazione di norme caratterizzate da riflessi finanziari e di contabilità, sono propedeutiche all'adozione di provvedimenti da parte dell'amministrazione locale che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggetti e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica. Tale valutazione rappresenta un idoneo "discrimen" per individuare l'ammissibilità di un quesito ed evitare che l'attività consultiva si sovrapponga con l'operato di altre magistrature.*

In altri termini, la norma all'esame delle Sezioni di controllo deve avere quale destinatario la sola pubblica amministrazione ed il correlato potere decisionale» (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Facendo governo delle suddette linee interpretative, la Sezione delle Autonomie ha, dunque, affermato che «*La materia della spesa del personale testimonia la correttezza di tale impostazione: a fronte di norme di finanza pubblica che fissano tetti di spesa e limiti alle assunzioni di personale, la Sezione di controllo (come confermato dalla copiosa giurisprudenza in materia) può esercitare la propria funzione consultiva definendo correttamente la disciplina normativa, ad esempio, ampliando o restringendo la capacità assunzionale, escludendo o ricomprendendo nei tetti di spesa determinate voci (è quanto accaduto proprio in materia di compensi professionali), senza che tali interpretazioni vadano a confliggere, in modo diretto, con posizioni di diritto soggettivo, avendo quale unico destinatario l'amministrazione locale ed il correlato potere decisionale.*

Di contro, le Sezioni di controllo devono dichiarare l'inammissibilità del quesito qualora venga richiesta l'interpretazione di una norma che, pur regolando aspetti della spesa del personale (come nelle fattispecie all'odierno esame di questa Sezione), richieda provvedimenti che incidono su posizioni

giuridiche soggettive su cui sono chiamate a decidere altre magistrature» (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Altresì, affinché il quesito sia oggettivamente ammissibile, occorre che la fattispecie sottoposta al vaglio della Corte dei conti abbia carattere generale e astratto, posta la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli di scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte.

In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina normativa applicabile, spettando all'Amministrazione istante l'adozione delle decisioni concrete in ordine alla successiva attività gestionale;

Infine, è necessario - per superare positivamente il vaglio di ammissibilità oggettiva - che la risoluzione del quesito non comporti commistione con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti o da altro organo giurisdizionale. In proposito si rammenta il principio di diritto formulato dalla Sezione delle Autonomie secondo cui *«la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari»* (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In altri termini, i pareri resi non devono porsi in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad altri eventuali giudizi né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, poiché, in caso contrario, essi rischierebbero di coinvolgere la Corte in funzioni di amministrazione attiva, pacificamente non consentite (C. conti, sez. reg. di contr. per il Piemonte, deliberazione n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

Alla stregua delle coordinate ermeneutiche appena esposte si ritiene che il quesito nella specie prospettato dal Comune di San Giovanni Rotondo superi il vaglio di ammissibilità anche sotto il profilo oggettivo, poiché esso:

- i. è orientato a ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su disposizioni in materia di contabilità pubblica, secondo una *“visione dinamica*

dell'accezione di contabilità pubblica" che comprende non soltanto gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali nel loro complesso (cfr. C. conti, Sez. reg. di contr. per il Veneto, delib. n. 322/2019/PAR); nella specie, infatti, vengono in rilievo sia norme che incidono direttamente sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche ai fini di una sana gestione finanziaria dell'ente (art. 43, commi 3 e 4, della l. n. 449/1997) sia norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica in relazione ai limiti quantitativi posti dal legislatore all'ammontare complessivo delle risorse destinabili annualmente al trattamento economico accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017). Come costantemente affermato dalla Corte costituzionale, infatti, l'art. 23, comma 2, della l. n. 449/1997 *"ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico"* (C. cost. n. 190/2022; in senso conforme: cfr. sentenze n. 212 e n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012).;

- ii. è formulato in termini di sufficiente generalità e astrattezza;
- iii. difetta di profili di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali.

Questa Sezione prenderà, dunque, in esame il quesito formulato dall'Amministrazione comunale, offrendo unicamente un'interpretazione delle norme di contabilità pubblica innanzi citate (art. 43, commi 3 e 4, della l. n. 449/1997 e art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017). Diversamente, prescindendo da qualsiasi lettura interpretativa delle disposizioni del CCNL richiamate nella richiesta di parere (art. 15, comma 1, lett. d), del CCNL Enti Locali 1° aprile 1999, ripreso dall'art. 4, comma 4, del CCNL 5 ottobre 2001; art. 67, comma 3, lett. a), del CCNL Funzioni locali 2018, come ripreso dall'art. 79, commi 1 e 2, lett. a), del CCNL Funzioni locali 2022), tali ultime disposizioni verranno prese in considerazione soltanto quali indici normativi che concorrono a definire la disciplina del trattamento economico accessorio del personale pubblico sottoposto al limite finanziario previsto dall'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017.

A tal proposito si rammenta che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva di questa Corte, in quanto demandata, per legge, alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN (art. 49 del d. lgs. n. 165/2001).

Come più volte messo in evidenza dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (deliberazioni nn. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011), dalla Sezione delle Autonomie della stessa Corte (deliberazione n. 5 del 2006), nonché dalla giurisprudenza costante delle Sezioni regionali di controllo (*ex multis*: C. conti, Sez. reg. di contr. per la Puglia, deliberazione n. 126/2023/PAR; C. conti, Sez. reg. di contr. per la Liguria, deliberazione n. 61/2023/PAR; C. conti, Sez. reg. di contr. per il Piemonte, deliberazione n. 14/2024/PAR e C. conti, Sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 39/2024/PAR), l'interpretazione delle norme contrattuali trova compiuta disciplina nell'art. 46 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede che l'ARAN assicuri alle pubbliche amministrazioni assistenza "*ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi*" (cfr. C. conti, SS.RR. in sede di contr., n. 56/2011/QMIG; C. conti, Sez. reg. di contr. per il Piemonte, nn. 171/2021/PAR e 56/2023/PAR).

2. Nel merito.

La favorevole valutazione preliminare sull'ammissibilità del quesito consente di accedere all'esame del merito della richiesta di parere. Quest'ultima - come già esposto in parte narrativa - è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo in relazione, da un lato, alla possibile riconducibilità della «*celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio*» tra le fattispecie di cui all'art. 43, commi 3 e 4, della L. n. 449/1997; dall'altro lato, alla possibile derogabilità dei limiti finanziari posti dall'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017 al trattamento economico accessorio per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001.

2.1. La possibile riconducibilità della «*celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio*» tra le fattispecie di cui all'art. 43, commi 3 e 4, della L. n. 449/1997.

Con riferimento alla questione in apice emarginata, stante la genericità dell'espressione «*celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio*» contenuta nella richiesta di parere, si reputa necessario offrire alcune precisazioni di carattere preliminare, soprattutto in relazione ai luoghi di celebrazione del matrimonio civile diversi dai locali della casa comunale, al fine di definire compiutamente il perimetro di indagine.

L'art. 106 c.c. indica la sede comunale quale luogo di celebrazione del matrimonio civile, stabilendo che *“Il matrimonio deve essere celebrato pubblicamente nella casa comunale davanti all'ufficiale dello stato civile al quale fu fatta la richiesta di pubblicazione”*.

L'art. 110 c.c. prevede, a sua volta, la possibilità di celebrazione al di fuori della casa comunale solo in caso di infermità o altro impedimento dei *nubendi*.

Alla luce delle disposizioni appena richiamate, dunque, è chiaro che - salvo le ipotesi eccezionali di cui all'art. 110 c.c. - il matrimonio deve essere normalmente celebrato in un ufficio inserito all'interno della casa comunale.

A tanto si aggiunge che l'art. 3 del D.P.R. 396/2000 sancisce che i Comuni possono - con deliberazione di Giunta Comunale (il cui atto deve essere trasmesso al Prefetto) - disporre, anche per singole funzioni, l'istituzione di uno o più separati uffici di Stato Civile.

L'ambito di applicazione di tale previsione normativa è stato oggetto delle due seguenti Circolari del Ministero dell'Interno (Direzione centrale per i servizi demografici):

- la Circolare n. 9 del 7 giugno 2007, nella quale è stato precisato che *«I comuni possono pertanto anche deputare una sala esterna alla casa comunale, al fine di celebrarvi i matrimoni, purché l'istituzione di tale ufficio separato sia previsto da una delibera della Giunta. In tal caso, una copia della deliberazione dovrà essere trasmessa, come disposto dalla normativa vigente, al Prefetto.*

Si precisa che l'istituzione di una sede esterna, con riferimento sempre a un edificio nella disponibilità del Comune, dovrà avere un carattere di ragionevole continuità temporale e non potrà pertanto avvenire per un singolo matrimonio»;

- la Circolare n. 10 del 28 febbraio 2014, con la quale è stata affermata la *«possibilità di celebrare un matrimonio presso siti che, in ragione della propria importanza estetica storica o ambientale abbiano anche una destinazione turistica e siano pertanto aperti al pubblico, [...] purché il sito sia riservato, con carattere di periodicità, all'esclusiva disponibilità comunale per essere destinato appunto alle celebrazioni»*.

Quest'ultima circolare ha, altresì, recepito l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa in merito all'estensione della facoltà prevista dal citato art. 3 del D.P.R. 396/2000. Con il parere n. 196/2014, infatti, la Prima Sezione del Consiglio di Stato ha chiarito quanto segue: *«“Casa comunale” può essere considerata, infatti, qualsiasi struttura nella disponibilità giuridica del Comune vincolata allo svolgimento di funzioni istituzionali e, segnatamente, alla celebrazione di matrimoni da parte dell'ufficiale di stato civile.*

Ciò su cui occorre riflettere sono i requisiti di esclusività e continuità della destinazione, che, se intesi in termini assoluti, sarebbero preclusivi di celebrazioni in luoghi aperti all'utenza.

A tal riguardo la Sezione ritiene che sia possibile tanto una destinazione frazionata nel tempo (determinati giorni della settimana, determinati giorni del mese), quanto una destinazione frazionata nello spazio (determinate aree del luogo), purché precisamente delimitati e aventi carattere duraturo, o, comunque, non occasionale.

Ciò perché a rilevare – oltre, ovviamente, alla definizione preventiva della destinazione – è la stabilità della connessione tra l'uso del sito e le funzioni amministrative proprie della casa comunale, che non viene meno allorquando determinati periodi di tempo o determinate porzioni del sito siano adibiti ad altri usi.

In tal modo viene garantita la possibilità di impiegare un sito a valenza culturale o estetica per le celebrazioni matrimoniali, senza sottrarlo al godimento della collettività».

In ossequio alla predetta interpretazione, la richiamata Circolare n. 10 del 28 febbraio 2014 ha dunque ribadito che «fermo restando la definizione preventiva della destinazione del sito», i requisiti di “esclusività e continuità della destinazione” «possono sussistere anche nell'ipotesi di destinazione frazionata nel tempo (il comune riserva il sito alla celebrazione dei matrimoni in determinati giorni della settimana o del mese), e in caso di destinazione frazionata nello spazio (il comune riserva alcune determinate aree del luogo alla celebrazione di matrimoni), purché tale destinazione, senza sottrarla all'utenza, sia precisamente delimitata ed abbia carattere duraturo o comunque non occasionale».

Infine, si rammenta che la predetta disciplina in tema di celebrazione dei matrimoni civili si estende pacificamente anche alla costituzione di unioni civili (cfr. TAR Brescia, sez. I, n. 1791/2016).

Tanto considerato, questa Sezione esprimerà il parere sulla questione della riconducibilità (o meno) della «celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio» tra le fattispecie di cui all'art. 43, commi 3 e 4, della L. n. 449/1997, dando per presupposto imprescindibile che per “luoghi non ordinari di servizio” si intendano esclusivamente siti considerati idonei ad ospitare la celebrazione di matrimoni civili (e la costituzione di unioni civili) alla luce dei criteri stabiliti dalla legge ed esplicitati in sede interpretativa.

Ciò premesso, con riferimento alla disciplina recata dall'art. 43, commi 3 e 4, della l. n. 449/1997 (rubricato “Contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con

soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività”), si rileva che:

- il comma 3 prevede che, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, *“le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari”*. In tal caso, *“il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio”*;
- il comma 4 stabilisce che *“Con uno o più regolamenti, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pubbliche amministrazioni individuano le prestazioni, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, e l'ammontare del contributo richiesto. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si provvede ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con regolamenti emanati dal Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sulla base di criteri generali deliberati dal Consiglio dei Ministri; i regolamenti sono emanati entro novanta giorni da tale deliberazione. Per tali amministrazioni gli introiti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in misura non superiore al 30 per cento, alla corrispondente unità previsionale di base del bilancio per incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione”*.

Tali precetti normativi sono stati ripresi dalle disposizioni di matrice contrattuale richiamate nella richiesta di parere avanzata dal Comune di San Giovanni Rotondo. In particolare:

- dall'art. 15, comma 1, lett. d), del CCNL 1° aprile 1999 (nel testo di cui all'art. 4, comma 4, del CCNL 5 ottobre 2001), che prevede che gli enti possano utilizzare, in sede decentrata, *«La quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito degli introiti derivanti dalla applicazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997 con particolare riferimento alle seguenti iniziative: a. contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi; b.*

convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari; c. contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali»;

- dall'art. 67, comma 3, lett. a), del CCNL del comparto "Funzioni Locali", il quale sancisce che il Fondo risorse decentrate «*continua ad essere alimentabile, con importi variabili di anno in anno:*

a) delle risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997, anche tenuto conto di quanto esplicitato dall'art. 15, comma 1, lett. d) del CCNL dell'1.4.1999, come modificato dall'art. 4, comma 4, del CCNL del 5.10.2001»;

- dall'art. 79, commi 1, lett. a), e 2, lett. a), del CCNL Funzioni locali 2022, il quale dispone che:

«1. La parte stabile del Fondo risorse decentrate di ciascun ente è costituita annualmente dalle seguenti risorse:

a) risorse di cui all'art. 67, comma 1 e comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), g) del CCNL 21 maggio 2018; [...];

2. Gli enti possono altresì destinare al Fondo le seguenti ulteriori risorse, variabili di anno in anno:

a) risorse di cui all'art. 67, comma 3, lettere a), b), c), d), f), g), j), k) del CCNL 21.05.2018; [...].».

Per completezza espositiva si precisa che lo stesso art. 79 del CCNL Funzioni locali 2022, al comma 7, stabilisce che «*Il presente articolo disciplina la costituzione dei Fondi risorse decentrate dall'anno 2023. Dal 1° gennaio di tale anno devono pertanto ritenersi disapplicate le clausole di cui all'art. 67 del CCNL del 21.05.2018, fatte salve quelle richiamate nel presente articolo».*

Delineata sinteticamente la disciplina di riferimento, si ritiene che la «*celebrazione dei matrimoni in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio*», previa apposita regolamentazione da parte dell'ente, sia riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 43, commi 4, della L. n. 449/1997: difatti, non essendo l'ente obbligato a celebrare i matrimoni civili (e la costituzione di unioni civili) in luoghi differenti dalla casa comunale e/o in orari diversi da quelli di lavoro dei dipendenti, l'eventuale celebrazione in luoghi e/o in orari non ordinari di servizio può essere qualificata come prestazione, non rientrante tra i servizi

pubblici essenziali o non espletata a garanzia di diritti fondamentali, a fronte della quale l'ente può richiedere un contributo da parte dell'utente.

2.2. La possibile derogabilità dei limiti finanziari posti dall'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017 al trattamento accessorio per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001.

L'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017 fissa un tetto alla spesa per il salario accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, individuando un limite quantitativo massimo alle risorse stanziabili annualmente nel cd. *"Fondo risorse decentrate"*.

In particolare, riproducendo una previsione di analogo tenore già contenuta nell'abrogato art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, la disposizione in esame stabilisce che *"Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016"*.

L'ultimo capoverso dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019 dispone inoltre che *"Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"*.

Posta la descritta disciplina, dunque, la costituzione del *"Fondo risorse decentrate"* è generalmente assoggettata al limite dell'invarianza di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, essendo sottoposte al rispetto del predetto limite di spesa tutte le risorse

funzionalmente destinate ad offrire copertura finanziaria agli oneri accessori del personale, indipendentemente dalla loro natura, dalla fonte di provenienza ovvero dal carattere aggiuntivo delle stesse.

Fanno eccezione a tale assoggettamento soltanto le seguenti risorse:

- a) le risorse espressamente escluse dalla legge: viene in rilievo, ad esempio, l'art. 79, comma 6, del CCNL Comparto Funzioni Locali 2022, nella parte in cui prevede che *“La quantificazione del presente Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di cui all'art. 16 (Incarichi di Elevata qualificazione) deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017 con la precisazione che tale limite non si applica alle risorse di cui al comma 1, lettere b), d), a quelle di cui ai commi 1-bis e 3, nonché ad altre risorse che siano escluse dal predetto limite in base alle disposizioni di legge”*;
- b) le risorse che la giurisprudenza contabile, anche in sede nomofilattica, ha ritenuto di sottrarre all'applicazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017, valorizzando la ratio sottesa alla previsione del vincolo finanziario.

In questa prospettiva, è stato infatti evidenziato che *“la funzione del vincolo consiste nell'evitare incrementi dei fondi unici per la contrattazione integrativa destinati alla generalità del personale, la Sezione ha osservato come gli incrementi della componente variabile del trattamento accessorio oltre il limite di spesa siano consentiti nelle ipotesi in cui concorrano ad uno sviluppo della produttività individuale del personale mediante l'affidamento di incarichi aggiuntivi, specifici e straordinari, a valere su risorse vincolate etero-finanziate ovvero non incidenti sugli equilibri di bilancio dell'ente in quanto produttivi di economie.*

Laddove non si tratti di entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio, l'ambito applicativo del limite di spesa si estende, infatti, a tutte le risorse di incentivazione del personale che fungano da copertura a costi aggiuntivi per il bilancio dell'ente (cfr. deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG). Ne consegue, che per configurare un'ipotesi derogatoria del vincolo di spesa occorre che dette risorse modifichino l'equilibrio tra entrate e spese solo per la parte necessaria a remunerare incarichi suppletivi rispetto alle ordinarie mansioni lavorative dai quali derivino incrementi qualitativi o quantitativi di beni o servizi senza incremento delle relative spese” (C. conti, Sezione delle Autonomie, delib. n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

Alla luce degli approdi nomofilattici raggiunti in materia, dunque, *“le uniche deroghe compatibili con la portata onnicomprensiva del vincolo di spesa sono quelle fondate sulla finalità*

della norma, per cui è necessario valutare se la disposizione che individua una tipologia di risorse destinate alla parte variabile del trattamento accessorio, incentivi le politiche di sviluppo della produttività individuale con incarichi particolari ed aggiuntivi (rispetto alle ordinarie mansioni lavorative) non incidenti sugli equilibri di bilancio dell'ente, o consenta, comunque, di remunerare detti incarichi aggiuntivi mediante l'impiego esclusivo di risorse vincolate eterofinanziate o autonome supplementari” (C. conti, Sezione delle Autonomie, delib. n. 5/SEZAUT/2019/QMIG).

Tanto considerato, facendo applicazione delle coordinate ermeneutiche appena riferite, si ritiene che la fattispecie oggetto del dubbio interpretativo avanzato dal Comune istante sia conforme ai predetti criteri di valutazione per le seguenti ragioni:

a) è possibile rintracciare nell'art. 43, comma 4, della l. n. 449/1997 quella specifica finalizzazione (diretta ed immediata) delle risorse ivi considerate (*destinate alla parte variabile del trattamento accessorio ai sensi della disciplina contrattuale precedentemente richiamata*) alla incentivazione di prestazioni aggiuntive volte ad incrementare la produttività di specifici dipendenti.

A tale riguardo si segnala infatti che il citato art. 43 della l. n. 449/1997 è espressamente rubricato *“Contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività”*; in aggiunta, il comma 4 dello stesso art. 43 dispone che *“gli introiti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in misura non superiore al 30 per cento, alla corrispondente unità previsionale di base del bilancio per incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione”*;

b) la celebrazione di matrimoni civili (o costituzioni di unioni civili) in luoghi e/o orari non ordinari di servizio comporta lo svolgimento - da parte dello specifico dipendente - di prestazioni particolari e aggiuntive (rispetto alle ordinarie attività istituzionali di competenza), da programmare e misurare.

A conferma di quanto innanzi si richiama la disciplina in materia di funzioni di ufficiale dello stato civile secondo cui l'ufficiale di stato civile in ogni Comune è il Sindaco, il quale può delegare le relative funzioni ad altri soggetti individuati dalla legge (art. 54, comma 3, del T.U.E.L.).

In particolare, l'art. 1, comma 3, del D.P.R. n. 396 del 2000 stabilisce che le funzioni di ufficiale dello stato civile (le quali - come anticipato - fanno capo al Sindaco) - *"possono essere delegate ai dipendenti a tempo indeterminato e, in caso di esigenze straordinarie e temporalmente limitate, a tempo determinato del comune, previo superamento di apposito corso, o al presidente della circoscrizione ovvero ad un consigliere comunale che esercita le funzioni nei quartieri o nelle frazioni, o al segretario comunale. Per il ricevimento del giuramento di cui alla L. 5 febbraio 1992, n. 91, art. 10, per la celebrazione del matrimonio e per la costituzione delle unioni civili di cui alla L. 20 maggio 2016, n. 76, le funzioni di ufficiale dello stato civile possono essere delegate anche a uno o più consiglieri o assessori comunali o a cittadini italiani che hanno i requisiti per la elezione a consigliere comunale"*.

Si aggiunge che, alla luce della *ratio* sottesa alla suddetta disciplina (individuata nella necessità di fornire al cittadino un servizio celere ed efficiente), la giurisprudenza amministrativa ha esteso analogicamente l'applicazione dell'istituto della delega sindacale delle funzioni di ufficiale di anagrafe e stato civile anche al personale che, pur essendo dipendente di un altro comune, vi è assegnato in forza di una convenzione sottoscritta tra il Comune di appartenenza del Sindaco delegante e quello del dipendente delegato.

Più nel dettaglio, è stato rilevato che tale esito interpretativo è perfettamente coerente *"con l'evoluzione della legislazione in materia di enti locali che, in via generale, favorisce la gestione comune dei servizi, auspicando la creazione di relazioni tra comuni che rendano più efficiente la gestione dei servizi medesimi"*.

D'altro canto, in taluni casi, la delega a dipendenti di altro comune può costituire una vera e propria necessità allorché sussistano carenze d'organico in piccole realtà locali.

Naturalmente varranno anche in questa fattispecie le cautele normativamente previste nel caso di delega a personale non di ruolo del Comune. Occorre, difatti, che, in ogni caso, sussistano esigenze straordinarie e temporalmente limitate.

Ruolo centrale, a tal fine, assumerà la convenzione tra i due comuni in cui dovrà darsi espressamente atto di quali siano tali esigenze, della durata della delega nonché degli altri aspetti del rapporto, quali la ripartizione degli oneri finanziari" (cfr. parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 5172/2010).

- c) la celebrazione di matrimoni civili (o costituzioni di unioni civili) in luoghi e/o orari non ordinari di servizio risulta direttamente correlata al conseguimento di effettivi recuperi

di efficienza e a un effettivo incremento di entrate (derivanti esclusivamente dalla corresponsione di una tariffa da parte degli utenti), imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti (cioè, i dipendenti che predispongono gli atti, celebrano e coadiuvano nella celebrazione dei matrimoni), con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio (non avendo alcun impatto sulle altre spese e non dando luogo ad un effettivo aumento di spesa).

3. Conclusioni.

Alla luce di quanto sin qui esposto, fornendo risposta al quesito formulato dal Comune di San Giovanni Rotondo, si ritiene che - nell'ipotesi di risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 43, comma 4, della l. n. 449/1997 (previa regolamentazione da parte dell'ente), quali contributi dell'utenza per la celebrazione di matrimoni civili (o costituzioni di unioni civili) in luoghi e/o orari non ordinari di servizio - l'esclusione di tali risorse dal limite di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017 è subordinato al verificarsi, nel caso concreto, di tutti i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile in sede nomofilattica (come richiamata nella parte motiva del presente parere), evitando meccanismi di distribuzione indistinta degli incentivi, invece che parametrati alle mansioni svolte e/o al raggiungimento di obiettivi predeterminati misurabili e consuntivabili (nello stesso senso cfr. anche C. conti, Sez. reg. di contr. per il Veneto, delib. n. 322/2019/PAR).

Resta in capo all'Ente ogni altra valutazione in merito alla legittimità e opportunità dell'attività amministrativa: si sottolinea, infatti, che l'applicazione alle fattispecie concrete dei principi enunciati nelle deliberazioni sopra richiamate, è riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente, in considerazione del fatto che la costituzione del Fondo risorse decentrate costituisce attività gestionale tipica, sottoposta a certificazione dell'organo di revisione.

Più nel dettaglio, la gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata si articola in tre fasi obbligatorie e sequenziali: 1) l'individuazione nel bilancio delle risorse; 2) la costituzione del Fondo risorse decentrate, necessaria al fine dell'apposizione di un vincolo di destinazione alle risorse ivi compendiate; 3) la ripartizione delle risorse mediante la contrattazione decentrata, necessaria ai fini di impegno e pagamento (cfr. C. conti, Sez. reg. di contr. per l'Emilia Romagna, delib. n. 102/2022/PRSE).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi di cui in motivazione.
La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 30.01.2025.

Il Magistrato relatore

F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI