



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario (relatore)
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 23 gennaio 2025 ha pronunciato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

**sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Sesto San Giovanni (MI)**

VISTO l'art. 100, comma 2 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, in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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*”, in particolare l'art. 7, comma 8.

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/2000 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni.

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 (come modificati e integrati in successive deliberazioni) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010.

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni (MI) ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 19 dicembre 2024 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 23943, pari data.

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 290/2024 di convocazione della Sezione in data odierna per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Rita Gasparo.

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, trasmessa per il tramite del CAL e pervenuta in data 19 dicembre 2024 (prot. Cdc n. 23943), il Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni ha sottoposto a questa Sezione di controllo una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, afferente al tema dei compensi professionali dell'Avvocatura Comunale.

L'istanza, riportato l'inquadramento normativo d'interesse rappresentato dall'art. 9 del d.l. n. 90/2014, convertito nella l. n. 114/2014, ha evidenziato i passaggi testuali di regolazione della disciplina demandata ai regolamenti dell'Avvocatura e alla contrattazione collettiva, volgendo particolare attenzione al profilo del controllo effettuato dal collegio dei revisori nella contrattazione integrativa (art. 40

bis TUPI). Tanto premesso, il quesito formulato nella presente richiesta di parere si incentra sull'iter di perfezionamento delle suindicate fonti non primarie di regolazione della materia, costituenti il presupposto di erogazione dei compensi spettanti ai legali interni dell'amministrazione.

Precisamente, il rappresentante legale del Comune di Sesto San Giovanni ha chiesto: *"A fronte della regolazione dei compensi in argomento anche in sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa di Ente, regolazione costituente il presupposto indefettibile per la maturazione di somme da configurare/raffigurare nel c.d. "fondo salario accessorio", occorre acquisire sulla proposta di regolamento de quo il parere preventivo del Collegio di Revisione Contabile dell'Ente Locale, analogamente a quanto accade per il Contratto decentrato integrativo su base annua?"*.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*. L'accesso a tale funzione da parte delle autonomie territoriali presuppone la preventiva verifica dei requisiti di ammissibilità delle richieste di parere. Precisamente, sotto il profilo soggettivo, occorre riscontrare la sussistenza della legittimazione dell'Ente di proporre l'istanza e dell'organo di effettuare formalmente la richiesta; sotto il profilo oggettivo, la valutazione che condiziona lo scrutinio nel merito del quesito posto concerne *in primis* la sua attinenza alla materia della contabilità pubblica.

Dal lato soggettivo, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni e, dunque, la stessa è da ritenersi ammissibile: l'istante, investito del potere di rappresentanza dell'Ente, è il soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

In ordine all'ammissibilità oggettiva, la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica è da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione

delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Si tratta di attività consultiva che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria, contribuisce a chiarire questioni giuridiche e a stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile poiché rientra nell'alveo della "contabilità pubblica". Il quesito, in particolare, inerisce al corretto perfezionamento degli atti regolatori dei compensi in favore dei legali interni della struttura comunale: voce di spesa da configurare nel c.d. "fondo salario accessorio", come tale rispondente all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, in particolare del costo del lavoro pubblico entro i vincoli di bilancio al fine di evitare un'ingiustificata espansione, a livello locale, delle spese per il personale.

In senso positivo all'ammissibilità oggettiva dell'istanza *de qua* si pone, altresì, la ricorrenza dei requisiti di generalità e astrattezza, non presentando il quesito riferimenti fattuali connessi alla specifica fattispecie gestionale che potrebbero snaturare lo scrutinio nel merito in una forma di cogestione nell'attività amministrativa. Non si ravvisano neppure argomentazioni fattuali che potrebbero profilare eventuali sviluppi contenziosi e intersecare le funzioni giurisdizionali, anche di altre magistrature.

## MERITO

Il quesito prospettato dal Comune di Sesto San Giovanni attiene alla corretta formazione dell'atto regolamentare, richiamato dalla norma primaria di riferimento, in materia di compensi riconosciuti agli avvocati incardinati nella struttura dell'ente (art. 9, commi 3 ss., d.l. n. 90/2014, convertito in l. n. 114/2014); in particolare, la richiesta esposta in narrativa chiede l'ausilio consultivo della Sezione in ordine all'obbligatoria acquisizione sulla proposta del regolamento *de quo* del parere

preventivo del Collegio di revisione contabile, analogamente a quanto accade per il contratto decentrato integrativo.

La trattazione della questione richiede preliminarmente alcune brevi considerazioni sulla base di legge sopra richiamata (art. 9, citato), tra l'altro riportata nel suo intero articolato nella stessa richiesta di parere.

Il nuovo impianto normativo che irreggimenta il sistema dei limiti di spesa dell'ente pubblico, quale datore di lavoro, in riferimento ai compensi in parola che rappresentano voci del trattamento accessorio del personale dell'avvocatura interna, è articolato su diversi livelli di regolazione.

Alla fonte primaria è intestata la statuizione delle condizioni di legittimità degli stanziamenti e degli impegni di bilancio (fermo restando i tetti fissati *ex lege* ai commi 1 e 7 dell'art. 9, citato), con rimessione al regolamento e alla contrattazione collettiva, attraverso la "tecnica del rinvio", dei criteri di determinazione della misura, ripartizione e modalità di erogazione di tale peculiare trattamento accessorio.

In termini esplicativi, l'*an* della spesa viene fissato direttamente dalla legge che detta, quali condizioni legittimanti, l'emissione di una "sentenza favorevole", la condanna alle spese della controparte e, sul piano della quantità, l'effettivo incasso delle somme (comma 3) mentre, nelle ipotesi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi comprese quelle di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche, l'autorizzazione di bilancio non superiore a quella corrispondente del 2013 (comma 6).

Al *quantum* e al *quomodo* della spesa, invece, sono deputate le previsioni non intestate alla normazione primaria, quali i regolamenti dell'avvocatura e i contratti collettivi. Trattasi rispettivamente di norme recate negli atti unilateralmente predisposti dall'amministrazione (regolamento) o di regole condivise in sede pattizia (contratto collettivo di secondo livello): fonti perfezionate ciascuna secondo il rispettivo *iter* di formazione procedurale che palesa netti tratti distintivi, come, per quanto di interesse in tale sede, il ruolo dell'organo di revisione economico finanziaria, in termini di obbligatorietà o meno della resa del parere preventivo.

Con riferimento al regolamento sopra richiamato, posto che l'Avvocatura va considerata un ufficio del comune in senso tecnico, con un organico che esercita la professione sulla base di un rapporto di lavoro subordinato con l'Amministrazione, ne discende che l'adozione del predetto atto rientra nella sfera di auto-regolamentazione dell'organo esecutivo dell'ente. Esso assurge a espressione del generale potere di macro-organizzazione degli uffici in applicazione dell'art. 48, comma 3 TUEL, disposizione che ha rimesso alla competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi comunali.

Tanto premesso, non si rinviene una norma che preveda il preventivo parere del collegio dei revisori sulla proposta di delibera di giunta volta all'approvazione del regolamento in commento; ciò diversamente dalle ipotesi tipizzate in cui il legislatore statuisce in termini di obbligatorietà del parere sulle proposte di deliberazione, espressione per lo più, in tali casi, della volontà collegiale del consiglio comunale, titolare del potere di indirizzo politico e di controllo dell'ente.

Nello specifico, l'art. 239 Tuel prevede sette tipologie di pareri obbligatori di competenza dell'organo di revisione, espressione della funzione di collaborazione con l'organo consiliare.

La collaborazione è obbligatoria sulle proposte di deliberazione limitatamente alle seguenti aree: piani e strumenti di programmazione economico finanziaria; bilancio di previsione, variazioni e salvaguardia degli equilibri; modalità di gestione dei servizi, costituzione o partecipazione ad organismi esterni e rapporti con essi; ricorso all'indebitamento; debiti fuori bilancio e transazioni; utilizzo di strumenti di finanza innovativa; regolamenti di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio, applicazione dei tributi locali (art. 239, comma 1, lett. b). Per quanto concerne i pareri sulle variazioni di bilancio, la norma ne prevede l'obbligatorietà anche qualora le stesse vengano attuate dalla Giunta, assunte con i poteri del Consiglio per motivi di urgenza, in quanto il destinatario finale rimane comunque l'organo consiliare.

Sancita espressamente l'obbligatorietà dei pareri negli ambiti sopra nominati, giusta previsione del comma 1 *bis* dell'art. 239 Tuel, tale norma fissa altresì i connotati del

parere consultivo in termini di giudizio tecnico a motivazione rinforzata (motivato giudizio di congruità, di coerenza e attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile). Trattasi di un ausilio indispensabile per l'organo rappresentativo dell'ente nelle decisioni da assumere, garanzia della compiuta informazione dei singoli componenti e della corretta formazione della volontà collegiale.

L'art. 239 Tuel, in commento, al comma 6 conclude con una formulazione estensiva delle funzioni affidate ai revisori nel senso di legittimare l'Ente locale all'ampliamento delle stesse mediante espressa previsione statutaria.

Ulteriori pareri obbligatori di competenza dell'organo di revisione sono poi positivizzati in altre norme del Tuel e nei principi contabili, anche riguardo ad atti della giunta: ne sono esempio il parere sul riaccertamento ordinario dei residui o quello sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Tutto quanto sopra premesso non può che indurre univocamente il Collegio verso una soluzione negativa al quesito prospettato dal comune di Sesto San Giovanni. Ciò a motivo dell'assenza di un referente normativo impositivo della previa espressione di un parere dell'organo di revisione sulla proposta di delibera di giunta avente ad oggetto l'approvazione del regolamento dell'avvocatura civica; in quanto atto macro-organizzatorio, lo stesso rientra nella sfera di autonomia dell'organo operativo dell'ente locale.

La Sezione osserva, inoltre, che lo stesso comune di Sesto san Giovanni non ha ampliato il novero delle funzioni intestate al revisore, giusta previsione dell'ultimo comma dell'art. 239 Tuel, posto che non si rinviene alcuna norma statutaria, massima espressione dell'autonomia normativa dell'ente, prescrittiva della resa del parere preventivo del collegio dei revisori sul regolamento *de quo*.

Né potrebbe prefigurarsi una diversa soluzione, come proposto nell'istanza di parere qui all'esame, nel senso di un obbligatorio "*parere preventivo del Collegio di Revisione*

*Contabile dell'Ente Locale, analogamente a quanto accade per il Contratto decentrato integrativo su base annuale".*

La cornice normativa di interesse, in tema di parere reso dall'organo di revisione in sede di contrattazione collettiva, è data dall'art. 40 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 (TUPI), a tenore del quale *"Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti (...). Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo."* Siffatta disposizione prevede che: *"Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile"*.

Il dato testuale pone in evidenza che la funzione svolta dall'organo di revisione dell'ente si sostanzia in una verifica di tipo economico-finanziario, a presidio del corretto utilizzo di risorse e più in generale del contenimento della spesa pubblica e degli equilibri di finanza pubblica, ai fini di una sana e corretta gestione finanziaria dell'ente. Viene pertanto ritenuta imprescindibile la funzione di controllo sulla sostenibilità dei costi derivanti dall'adozione del contratto integrativo e sulla conformità degli stessi ai vincoli di legge in generale e di bilancio in particolare, specie in relazione ai trattamenti accessori, con l'obiettivo di evitare una ingiustificata espansione a livello locale delle spese per il personale (deliberazione n. 85/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 71/2023/PRSE della Sezione regionale di controllo per il Piemonte).

Si configura più propriamente un tipo di controllo che investe profili giuridici e finanziari, finalizzato non solo alla verifica della compatibilità degli oneri delle clausole del contratto di secondo livello con i vincoli posti dal contratto nazionale e dal bilancio dell'ente, ma anche del rispetto delle disposizioni inderogabili di norme di legge che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. Non solo. La



locuzione “*con particolare riferimento*”, presente nella formulazione del già menzionato art. 40 *bis*, sottende l'estensione del controllo anche al rispetto di tutte le altre norme di legge concernenti la contrattazione (in tal senso, sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana del 16/04/2020, n. 157).

Anche la clausola contrattuale di cui all'art. 8, comma 7 CCNL dell'Area funzioni locali, triennio 2019-2021, siglato il 16 luglio 2024 e richiamato nell'istanza di parere, ribadisce che “*Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dall'organo di controllo competente ai sensi dell'art. 40-bis, comma 1 del D. Lgs. n. 165/2001. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo integrativo definita dalle parti, corredata dalla relazione illustrativa e da quella tecnica, è inviata a tale organo entro dieci giorni dalla sottoscrizione. In caso di rilievi da parte del predetto organo, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni. Trascorsi quindici giorni senza rilievi, l'organo di governo competente dell'amministrazione può autorizzare il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto*”.

Il corretto *iter* di svolgimento del procedimento in esame, espressione del principio di leale collaborazione tra gli organi di gestione dell'ente e il suo organo di revisione contabile, esita dunque, in assenza di rilievi, nella possibilità di sottoscrivere legittimamente il contratto integrativo.

In sintesi, l'intervento preventivo del revisore sull'ipotesi di contratto collettivo decentrato ha l'obiettivo di evitare una ingiustificata espansione a livello locale delle spese per il personale, in spregio al generale corollario di contenimento della spesa pubblica; risultato cui invece indurrebbe la stipulazione di un contratto di secondo livello privo di copertura finanziaria o in contrasto con i vincoli di bilancio o comunque con altre norme imperative. Ciò posto, un controllo *ex post* su accordi definitivamente sottoscritti realizzerebbe un'inversione procedimentale frustrante la stessa finalizzazione della funzione in parola intestata all'organo di revisione, qual è quella – si ribadisce – di assicurare una contrattazione integrativa rispettosa dei vincoli e dei limiti imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge imperative, inderogabili; finalizzazione al cui presidio è servente altresì la sanzione comminata

dall'art. 40, comma 3-*quinqüies* del d.lgs. n. 165/2001, ovvero a dire la nullità delle clausole contrattuali e la loro sostituzione automatica ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c. In via conclusiva, il Collegio riscontra negativamente il quesito richiesto nell'istanza di parere presentata dal comune di Sesto San Giovanni. Ne deriva, a parere della Sezione, che non occorre acquisire sulla proposta di regolamento riguardante l'avvocatura comunale il parere preventivo del collegio di revisione contabile dell'ente locale, analogamente a quanto accade per il contratto decentrato integrativo su base annua, trattandosi di fonti di regolazione diverse, ciascuna con il proprio tracciato normativo di formazione della fattispecie (regolamentare, intestata alla giunta, e contrattuale).

Le argomentazioni che precedono non vengono scalfite neppure in quelle fattispecie di stretto contatto tra le diverse fonti in cui il previo parere del revisore non sembra essere estraneo all'atto approvativo del regolamento.

Nulla vieta, difatti, all'ente locale di licenziare una previsione regolamentare che, recependo i contenuti della regola negoziale, richieda ai fini della corresponsione dei compensi la previa sottoscrizione di un contratto decentrato (con doveroso intervento preventivo dell'organo di revisione, come richiesto dall'art. 40-bis TUpi), posto che siffatto impianto normativo non contrasta con le previsioni primarie di riferimento (art. 9 del d.l. n. 90/2014, citato) che rimandano alla regolamentazione e alla contrattazione. Similmente, il suddetto parere dell'organo di revisione dell'ente assume i caratteri dell'obbligatorietà qualora, in sede di approvazione del regolamento *de quo*, venga deliberata l'autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell'accordo relativo alla regolamentazione dell'avvocatura comunale, necessitante quest'ultimo, come tale, il corretto *iter* di formazione in tema di contrattazione collettiva, compreso quindi il parere del revisore sull'ipotesi di contratto sottoscritta dalle parti, che gli deve essere a tal fine previamente trasmessa. Allorché si realizzi nei fatti tale innesto tra le procedure, resta inteso ovviamente che si tratta pur sempre di parere preventivo concernente la contrattazione, non rientrando in sé nelle competenze del collegio dei revisori dei conti il rilascio di un parere sulla proposta di deliberazione di approvazione del regolamento dell'Avvocatura comunale.

## P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – riscontra negativamente il quesito formulato dal sindaco del Comune di Sesto San Giovanni (MI) ed esprime il seguente parere.

*“In tema di compensi ai sensi dell’art. 9 del d.l. n. 90/2014, convertito nella l. n. 114/2014, non occorre acquisire sulla proposta di regolamento riguardante l’avvocatura comunale il parere preventivo del collegio di revisione contabile dell’ente locale, analogamente a quanto accade per il contratto decentrato integrativo su base annua, trattandosi di fonti di regolazione diverse, ciascuna con il proprio tracciato normativo di formazione della fattispecie”.*

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 gennaio 2025.

il Relatore  
(Rita Gasparo)

il Presidente  
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il  
30 gennaio 2025  
Il funzionario preposto  
(Susanna De Bernardis)