



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Nicola BONTEMPO	Consigliere, Relatore
Francesco BELSANTI	Consigliere
Paolo BERTOZZI	Consigliere
Patrizia IMPRESA	Consigliere
Fabio ALPINI	Primo Referendario
Rosaria DI BLASI	Referendario
Anna PETA	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la L.R. n.22/1998, poi sostituita dalla L.R. n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

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;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e

criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTO l'art. 85 del d.l. n.18 del 2020, come modificato dalla legge di conversione n.27 del 2020 e, successivamente, dai dd.ll. n.23 del 2020, n.28 del 2020 e n.104 del 2020, ed in particolare il comma 8-bis ult. periodo, secondo cui *"Le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, secondo le modalità tecniche definite ai sensi dell'articolo 6 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174"*;

VISTE le "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenze e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti", emanate dal Presidente della Corte dei conti con decreto del 18 maggio 2020;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO nella camera di consiglio il relatore, Cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

Il Consiglio delle autonomie locali - con nota 13 maggio 2021 prot. n.7947, pervenuta a questa Sezione regionale in pari data (prot. n.4670) - ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere del Sindaco di Pomarance (PI) recante la richiesta di conoscere l'avviso di questa Sezione sul tema se, nei periodi di costanza del rapporto di lavoro, possa - nel rispetto della ratio dell'art.82, comma 1, Tuel - venir riconosciuta l'indennità di funzione nella misura intera all'assessore con attività prevalente di lavoratore autonomo, in caso di eventuale sottoscrizione di contratto a tempo parziale e determinato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in

tema di pareri da esprimere ex art.7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; carattere generale ed astratto dei quesiti).

Nella specie, la richiesta, ammissibile sul piano *soggettivo* siccome formulata dal Sindaco tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, si palesa, di contro, inammissibile sul piano *oggettivo* per le ragioni di seguito esposte.

Come accennato, l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere è subordinata a due fondamentali condizioni, coerenti con la considerazione che la funzione consultiva prevista dall'art. 7 co. 8 L. 131/2003 intesta alla Corte il compito di esprimere, nell'interesse del corretto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico contabile pareri di mera legittimità emessi da un organo terzo di natura magistratuale e ad indipendenza costituzionalmente tutelata alla stregua ed a tutela esclusivamente del diritto oggettivo.

In primo luogo occorre che la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica. In proposito, con pronunzia in sede nomofilattica ex art. 17 co. 31 D.L. n. 78/2009 s.m.i. le Sezioni Riunite di questa Corte (del. n.54/2010) hanno confermato l'orientamento già assunto dalla Sezione Autonomie (del. n. 5/2006) secondo cui la nozione di "*contabilità pubblica*" ai fini dell'attività consultiva non può interpretarsi in modo da vanificare il limite posto dallo stesso legislatore, estendendo l'attività consultiva stessa a tutti i settori dell'azione amministrativa, ma deve invece ritenersi attinente ad "*un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*"; di talché l'attività consultiva è da ritenersi limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità), o inerenti all'interpretazione di norme volte al coordinamento della finanza pubblica, nonché in merito a soluzioni tecniche

rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. In particolare, è stato escluso ai fini di che trattasi rilevi la sussistenza di riflessi finanziari dell'attività amministrativa, poiché comportando di regola quest'ultima direttamente o indirettamente l'impiego diretto o indiretto di risorse finanziarie si porrebbe per tale via ad una indefinita dilatazione della suddetta nozione di "contabilità pubblica" attraverso un'interpretazione sostanzialmente abrogante del limite oggettivo in parola. Infatti, *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sez. Autonomie, n.5/2006 cit.). Dunque, la nozione di contabilità pubblica *"non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile."* (Sez. Autonomie, del. n. 11/2020; in termini v. id. n.17/2020).

Pertanto, le dinamiche evolutive del sistema della contabilità pubblica hanno determinato un «completamento integrativo» di queste conclusioni, avendo le Sezioni Riunite (n.54/2010) ritenuto ammissibili anche quesiti relativi a materie di per sé estranee al sistema stesso ma che vi possono essere fatte rientrare perché relative alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica. In proposito recentemente precisato che *"come si ricava agevolmente da un esame testuale della stessa deliberazione n.54/CONTR/10 [...] l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di*

tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.» (Sez. Autonomie, n.17/2020).

In secondo luogo è, poi, necessario che la richiesta di parere, pur senza trasmodare in una assoluta astrattezza tale da impedire di individuare uno specifico e concreto interesse ad ottenere la pronunzia, abbia riguardo a quesiti interpretativi di carattere generale che - secondo il principio enunciato dalla citata pronunzia n. 5/2006 della Sezione Autonomie - non siano direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione afferenti all'ambito delle scelte discrezionali dell'amministrazione e che, pertanto, non comportino un'ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative *in itinere* (o addirittura inerenti atti o condotte già adottati) né valutazione di concreti comportamenti amministrativi (in termini, da ultimo, Sez. Autonomie, n.17/2020, che ricorda il *“rischio, messo in luce dalle Sezioni Riunite [...e dalla...] Sezione delle autonomie [...], che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva [...] la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»”*; Toscana, n.16/2020; id., n.3/2021; Basilicata, n.52/2020; V. Aosta, n.3/2020) o inerenti fatti oggetto di indagini o giudizi di responsabilità amministrativo-contabile o penale o di altri contenziosi giudiziari (v. da ultimo Sez. Autonomie n.24/2019). In particolare è stato evidenziato, che *“il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali”* e che la *“inammissibilità oggettiva delle richieste di parere ... può quindi essere sostenuta anche dall'apprezzamento dei possibili contrasti che i pareri potrebbero avere con successive pronunce giurisdizionali della Corte dei conti o di altri giudici, a cominciare da quello penale”* (Sez. Autonomie, n.17/2020).

Orbene, nel caso di specie la richiesta di parere di che trattasi risulta *oggettivamente* inammissibile, per le ragioni che seguono.

Anzitutto la richiesta difetta dei necessari requisiti di generalità ed astrattezza, richiedendo alla Sezione non di esprimere un orientamento ermeneutico su temi generali e astratti bensì di esprimersi, con una evidente valenza endoprocedimentale, su di una specifica e concreta vicenda gestionale e per l'effetto, di risolvere un caso concreto indirizzando l'operato dell'amministrazione in un senso piuttosto che in un altro, e, di conseguenza, di ingerirsi nell'azione amministrativa (v., per fattispecie analoghe, Toscana, n.3/2021, n.257/2019, n.142/2016).

Inoltre, la richiesta riguarda questione che non può utilmente sussumersi nell'ambito della contabilità pubblica, come dianzi definita, giacché come già rilevato da questa Sezione in recente pronunzia su fattispecie analoga la *ratio* delle disposizioni di cui all'art.82 Tuel (le quali prevedono le indennità - determinate a mezzo di apposito d.m. - spettanti agli amministratori locali, ed in particolare, per quanto qui interessa, la spettanza a sindaco e componenti dell'organo esecutivo un'indennità di funzione il cui importo viene dimidiato per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa) *"è chiaramente quella di garantire la piena attuazione dell'art. 51, ultimo comma, Cost. [...dal che...] consegue la non riconducibilità del quesito [...] alla materia della "contabilità pubblica", giacché la disposizione di cui viene richiesta l'interpretazione non scaturisce dall'intento del legislatore di perseguire specifici obiettivi di contenimento della spesa, a tutela della sana gestione e degli equilibri di bilancio dell'ente, bensì persegue - come visto - finalità del tutto estranee al coordinamento della finanza pubblica, ancorché costituzionalmente rilevanti."* (v. Toscana, n.3/2021).

P. Q. M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato di inammissibilità della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta di parere di cui in premessa.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco di

Pomarance.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio da remoto del 29 luglio 2021.

Il Relatore/Estensore
(Cons. Nicola BONTEMPO)

Il Presidente
(Pres. Maria Annunziata RUCIRETA)

Depositata in Segreteria il 30 luglio 2021.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio FELLI