



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 2 luglio 2021 prot. n.10493, pervenuta a questa Sezione regionale in pari data (prot. n.5947) - ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere del Sindaco di Pieve Santo Stefano (AR) recante quesito del seguente testuale tenore: *“Può un Comune, che non ha organizzato l'ufficio per tempo, trattenere in servizio la dipendente che compie a breve 65 anni e che ha maturato 45 anni di contributi, quindi tutti i contributi previdenziali sufficienti ad accedere alla pensione anticipata?”*.

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.

Occorre, in primo luogo, 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 perverrebbe 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).

In secondo luogo è 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; 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 due distinte e autonome ragioni, e cioè: sia perché essa - involgente la disciplina del rapporto di lavoro pubblico cd. privatizzato e la disciplina previdenziale - riguarda questione che non può utilmente sussumersi nell'ambito della contabilità pubblica, come dianzi definita (in termini v. Veneto, n.1/2015; Lombardia, n.508/2013; Campania, n.182/2012; Calabria, n.820/2009; Molise, 30/2009); sia perché essa 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 ingerirsi in decisioni che l'ente si appresta ad assumere.

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 formulata dal Consiglio delle autonomie con nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco di Pieve Santo Stefano.

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