



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel

CONSIGLIERE: Bertuzzi Daniele (relatore)

PRIMO REFERENDARIO: Tamara Lollis

Deliberazione del 6 giugno 2024

Comune di Stregna. Richiesta di motivato avviso in tema di rimborso delle spese di spostamento del Segretario comunale reggente

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

VISTO il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

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

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTI, in particolare, l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9 e la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che hanno tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14, del 16 giugno 2000, e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

VISTA la deliberazione della Sezione plenaria n. FVG 3/2024/INPR avente ad oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2024 che dispone la composizione dei Collegi;

DATO ATTO che la Corte dei conti si è dotata di un servizio di invio e consultazione delle richieste di motivato avviso in materia di contabilità pubblica presentate ai sensi dell'art. 33 del DPR n. 902 del 1975, novellato dal D.lgs. n. 125/2003 (denominato portale Centrale Pareri);

Vista la richiesta di motivato avviso pervenuta 17 maggio 2024 attraverso il portale "Centrale pareri", formulata dal Comune di Stregna in materia di rimborso dei costi di accesso alla sede di segreteria comunale assegnata a titolo di reggenza a scavalco al Segretario comunale titolare di altra sede di segreteria;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 2 del 2024 a tenore della quale "nell'ipotesi di affidamento dell'incarico di relatore ad un Consigliere diverso dal componente designato nel Collegio competente, il relatore incaricato entri a far parte del Collegio in sostituzione dell'altro magistrato nominato ai sensi dell'art.32 del dpr n. 902 del 1975 come novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003";

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 18 del 2024 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria sulla richiesta di motivato avviso è stata affidata al Consigliere Daniele Bertuzzi che ne riferirà in Collegio in qualità di relatore;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 del 4 giugno 2024 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 6 giugno 2024;

UDITO il relatore, Cons. Daniele Bertuzzi, nella Camera di Consiglio del 6 giugno 2024;

Premesso in fatto

Con la nota in epigrafe il Sindaco di Stregna pone un quesito in materia di indennità a titolo di rimborso chilometrico in favore di un Segretario comunale "reggente a scavalco" (in attività presso il Comune di Stregna dal 2020 al 2023), per le tratte di accesso tra la sede comunale principale e l'altra a reggenza.

In particolare, il Sindaco esplicita che "lo stesso Segretario comunale chiede tale rimborso

nella

misura di un quinto del costo della benzina in ragione di km. percorsi (ai sensi dell'art. 8 della legge

26.07.1978 n. 417), per raggiungere le sedi di servizio", chiedendo espressamente, dopo una premessa ricca di argomentazioni, se "codesta spett.le Corte ritenga di condividere l'orientamento della Corte dei Conti Basilicata n. 27/2019... e se l'aspettativa rivendicata (dal Segretario comunale) possa ritenersi legittima, anche nella considerazione oggettiva di assenza di mezzi di servizio di trasporto pubblico negli orari di intervento richiesti allo stesso funzionario da questa Amministrazione."

Considerato in diritto

1. Preliminarmente all'esame del merito, il Collegio deve verificare la sussistenza dei presupposti che, per legge, perimetrano l'ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti. In particolare, vanno scrutinati i profili di ammissibilità soggettiva (legittimità dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica) della richiesta di parere, alla luce di quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 33, comma 4, del d.p.r. n. 902/1975 e all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Giova evidenziare che, nell'interpretare l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 la giurisprudenza contabile, con riguardo al presupposto dell'ammissibilità soggettiva, ha affermato la natura tassativa dell'elencazione degli Enti (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane) legittimati ad attivare la funzione consultiva (cfr. Sezione delle Autonomie, "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" deliberati nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché del. n. 13/SEZAUT/2007/QMIG, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Inoltre, secondo consolidato orientamento, nell'ambito della ricordata legittimità soggettiva esterna, la legittimazione interna a richiedere il parere è in capo agli organi muniti del relativo potere di rappresentanza legale dell'Ente (ex plurimis, Sezione delle Autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG cit.).

Relativamente al profilo di ammissibilità oggettiva, secondo la costante giurisprudenza contabile è necessaria, in primo luogo, l'inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica nel solco tracciato, in chiave nomofilattica, dagli indirizzi di orientamento generale della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni riunite di controllo (ex plurimis SSRRCO/54/2010/QMIG; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; vedasi anche le recenti deliberazioni nnr. 17/SEZAUT/2020/QMIG, 5/SEZAUT/2022/QMIG; 9/SEZAUT/2022/QMIG, 14/SEZAUT/2022/QMIG, 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Alla luce di tali indirizzi ermeneutici, la nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva *"assume 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 e i relativi controlli".

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica la giurisprudenza contabile ha, altresì, affermato il principio secondo cui questioni estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi a essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 54/2010 cit.).

Tuttavia, *"l'ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé per 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 di specifici obiettivi di contenimento della spesa"* (del. n. 17/SEZAUTO/2020/QMIG e n. 5/SEZAUTO/2022/QMIG).

Consolidata giurisprudenza afferma, inoltre, che possano essere forniti pareri solo rispetto a questioni di carattere generale e astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici posto che quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di norme di contabilità pubblica si è al di là dai limiti oggettivi di competenza della funzione consultiva (del. n. 5/SEZAUTO/2022/QMIG cit.).

Invero, costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur potendo essere originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione istante, debba essere finalizzata a ottenere indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme e istituti riguardanti la contabilità pubblica, mentre non può essere diretta a ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale onde evitare che la Corte dei conti sia coinvolta nei *"processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (cfr. del. N. 5/SEZAUTO/2006 e del. Sezione controllo per la Regione Siciliana n. 82/2024/PAR; del. Sezione controllo per la Lombardia n. 57/2024/PAR; del. Sezione controllo per il Trentino -Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano n. 5/2024/PAR).

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ricorda che *"la dimensione discrezionale delle scelte, non solo a livello legislativo, ma anche (...) a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alla Sezioni regionali di controllo di intervenire in funzione consultiva"* (vedasi del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Sono, poi, da ritenersi inammissibili, quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti, spettanti ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o di consulenza in determinate materie.

2. Premesso il suddetto quadro, al fine di decidere, appare necessario rammentare la peculiarità ordinamentale della Regione Friuli – Venezia Giulia in materia, avuto riguardo alle norme di attuazione statutaria, di cui all'art. 33, comma 4, del d.p.r. n. 902/1975 secondo il quale la Sezione, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

In ordine ai requisiti di ammissibilità soggettiva va richiamata, sul punto, anche la deliberazione n. 19/Sez.Pl. dd. 12.10.2004, successivamente aggiornata con la deliberazione n. 27/Sez.Pl. dd. 11.2.2007, con la quale questa Sezione ha precisato che la funzione consultiva può essere esplicata nei confronti delle amministrazioni sulle quali la Sezione stessa esercita le funzioni di controllo, tra cui rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i suoi enti strumentali nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nel territorio regionale.

Il secondo limite declinato come *“legittimazione soggettiva interna”* riguarda, invece, il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere.

Come autorevolmente evidenziato dalla Sezione Autonomie, la delimitazione della legittimazione a proporre richieste di parere a favore dei soli organi rappresentativi degli enti si giustifica al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente con la conseguenza di restringere l'ammissibilità soggettiva alle sole istanze provenienti dall'organo di vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'ente (cfr. 1/SEZAUT/2021/QMIG cit.).

In modo coerente le succitate deliberazioni di questa Sezione prevedono che il soggetto competente a presentare richieste di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'ente istante.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di motivato avviso, pervenuta dal Sindaco del Comune di Stregna è quindi ammissibile.

Con riferimento ai profili di ammissibilità oggettiva si ricorda che la succitata deliberazione n. 27/Sez. Pl. dd. 5.10.2007 di questa Sezione ha precisato che *“le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo controllo”*. La stessa deliberazione ha individuato, quali ulteriori requisiti, l'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Ai fini della verifica del profilo di ammissibilità oggettiva, la Sezione non può non evidenziare che la richiesta avanzata si presenta distinta in due diversi segmenti:

- Il primo attiene al quesito se questo Collegio intende aderire all'orientamento espresso dalla magistratura contabile lucana con la delibera n. 27/2019 /PAR, che,

nella ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale afferente una questione analoga al caso prospettato, si è pronunciata favorevolmente;

- Il secondo chiede “se l’aspettativa rivendicata (dal Segretario comunale) possa ritenersi legittima, anche nella considerazione oggettiva di assenza di mezzi di servizio di trasporto pubblico negli orari di intervento richiesti allo stesso funzionario da questa Amministrazione.”

Quanto al primo segmento, che va a toccare il tema delicato della “efficacia persuasiva o vincolante del precedente giurisprudenziale” nel nostro ordinamento giuridico, appare *ictu oculi* che si pone al di fuori dell’oggetto su cui questa Sezione può e deve intervenire nella sua funzione consultiva, qualora adita.

Quanto al secondo, che va ad interrogare questo Collegio in merito ad una valutazione di legittimità di un caso di specie specifico, si colloca quale sollecitazione “diretta a ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale”.

Premesso il quadro sopra esposto, si rileva che la richiesta presentata dal Comune di Stregna non presenta i requisiti di ammissibilità oggettiva in quanto formulata in termini che eccedono la funzione consultiva demandata alla Corte dei conti.

Peraltro, la Sezione, pur rifacendosi alla posizione espressa dalla Sezione del controllo per la Basilicata con la Delibera n. 27/2019/PAR (che richiama a sua volta la Delibera n. 294/2017/PAR della Sezione del controllo per la Lombardia), non può non rilevare come la tematica *de qua*, nel predetto caso, fosse ricompresa nella nozione di contabilità pubblica, in quanto afferente a norme di contenimento della spesa pubblica poiché richiesta l’interpretazione della portata delle previsioni normative di cui all’art. 6, comma 12, del D.L. n. 78 del 2010, convertito dalla Legge n. 122 del 2010, rispetto alla previsione dell’art. 45, comma 2, del CCNL del 16 maggio 2001 (questione affrontata e risolta dalle Sezioni riunite in sede di controllo con Deliberazione n. 9 del 2011). Nel caso rappresentato dal Comune di Stregna, invece, il quesito involge il solo aspetto sostanziale della spettanza del diritto al rimborso in capo al Segretario comunale reggente e l’interpretazione delle previsioni del CCNL, così da poter determinare un’ingerenza della Corte nella concreta attività dell’Ente e, quindi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della magistratura contabile.

Inoltre, anche a fronte della espressa affermazione resa dal Comune in sede di richiesta di motivato avviso circa il possibile futuro contenzioso sulla fattispecie posta a base dello stesso, quale contenzioso avente natura giuslavorista e quindi attribuito alla giurisdizione ordinaria, deve essere richiamato l’orientamento espresso dalla Sezione Autonomie n. 24 del 2019, secondo il quale “appare opportuno ribadire che 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”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia delibera l'inammissibilità della richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Stregna, per i motivi e nei termini di cui in motivazione

DISPONE

alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione al Comune di Stregna nonché di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso in Trieste, nella Camera di Consiglio del 6 giugno 2024

il relatore

F.to Daniele Bertuzzi

il Presidente

F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 7 giugno 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian