



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 Sindaco del **Comune di San Marco in Lamis** (FG) con nota del 10/07/2026, acquisita in pari data al protocollo interno Cdc n. 4143;

Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. Cdc n. 4148 del 10/07/2026, 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 22/07/2026, convocata con ordinanza n. 19/2026;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di San Marco in Lamis (FG) ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003 n. 131, tesa a conoscere l'avviso di questa Sezione regionale di controllo in ordine ai seguenti quesiti:

- «1) chiarire se il maneggio di valori si realizzi anche qualora la riscossione avvenga mediante l'utilizzo di POS e altri strumenti elettronici di pagamento;*
- 2) se ai soggetti che riscuotono pagamenti tramite POS o altri strumenti elettronici debba essere attribuita la qualifica di agente contabile, con conseguente obbligo di resa del conto giudiziale;*
- 3) nel caso di risposta affermativa al precedente punto, se colui che riscuote gli incassi per conto dell'Ente sia da considerarsi agente contabile anche qualora i versamenti tramite POS confluiscono direttamente sul conto del tesoriere».*

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

- a) «l'agente contabile è chiunque abbia il materiale maneggio di denaro, beni o valori di proprietà di un ente pubblico»;*
- b) «la figura è definita principalmente dal Regio Decreto n. 827/1924 (e dal Testo Unico Enti Locali – TUEL per gli enti locali) e comprende diverse figure»;*
- c) «in sede di affidamento del servizio di tesoreria comunale è stato inserito il servizio di pagamento con modalità elettroniche (POS)».*

Tutto ciò premesso, come anticipato, il Sindaco del Comune di San Marco in Lamis ha richiesto l'avviso della Sezione in ordine ai quesiti precedentemente riportati, evidenziando la sussistenza di *“orientamenti contrastanti quali Corte Conti – Sezione Giurisdizionale Veneto, sentenza 438/2025 e Corte Conti Veneto – Deliberazione n. 132/2025/PAR”*.

DIRITTO

1. La funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003.

Come anticipato, la richiesta di parere è stata formulata ai sensi dell'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003.

Al riguardo, occorre evidenziare preliminarmente che, con le deliberazioni n. 14/QMIG/2026 e n. 21/QMIG/2026, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno delineato la portata della novella recata dall'art. 2 della l. n. 1/2026 in relazione

alla tradizionale funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo dalla citata l. n. 131/2003.

In tale sede, le Sezioni riunite hanno chiarito che la predetta funzione consultiva è stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla l. n. 1/2026: sotto il profilo sostanziale, è stata confermata la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri *“su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete”*; sotto il profilo procedurale, invece, è stato introdotto, per tale *“nuovo paradigma della funzione consultiva”*, l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della l. n. 1/2026, che completa ma non elide quello precedente.

In particolare, alla stregua di una interpretazione strettamente letterale del richiamato art. 2, *“tratto unificante delle due forme di attività consultiva è la previsione, per entrambe, di un termine perentorio di 30 giorni entro cui rendere il parere, riconnettendosi alla mancata resa dello stesso preciso effetto, anche esimenti in relazione all'esclusione della colpa grave”*.

Ad avviso delle Sezioni riunite, la *fictio iuris* delineata da tale disposizione rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere: sicché, per un verso, non è possibile assegnare all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale; per altro verso, si deve escludere, in ogni caso, che allo spirare del termine possano riconnettersi effetti preclusivi.

In dettaglio, la pronuncia sulla richiesta di parere non può considerarsi inibita, per intervenuta scadenza del termine perentorio di 30 giorni (soprattutto qualora l'interpretazione prospettata dall'amministrazione non sia condivisibile) né la stessa può ritenersi *inutiliter data*, laddove l'amministrazione non abbia ancora posto in essere alcuna attività e fermo, comunque, il dovere di conformarsi nell'azione amministrativa futura nel caso abbia già provveduto.

Come rilevato nella deliberazione n. 14/QMIG/2026, *«a sostegno di tale ricostruzione milita, in primo luogo, la natura delle funzioni nell'esercizio delle quali è resa l'attività consultiva, alle quali non possono applicarsi, nemmeno surrettiziamente, categorie proprie della funzione amministrativa, quali la consumazione del potere, il silenzio assenso, nonché la primaria finalità assoluta dalla funzione consultiva quale “presidio di coerenza costituzionale e di necessario ossequio al canone della legalità nell'ambito della materia della contabilità pubblica” (cfr. SRC Emilia Romagna deliberazione n. 14/2026)»*.

Conseguentemente, rimangono fermi i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della l. n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "*Grundnorm*" della funzione consultiva (in termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 14/QMIG/2026).

2. Ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003 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 Sindaco del Comune di San Marco in Lamis: 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.

2.1. 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. Corte dei 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, quale organo rappresentativo dell'ente medesimo ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. 18/08/2000, n. 267, T.U.E.L..

2.2. 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/2010 (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, le Sezioni riunite - accogliendo una nozione "dinamica" della materia di contabilità pubblica - hanno chiarito che rientrano in tale materia anche *"quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. In questa prospettiva, *"talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. In ossequio ai principi appena esposti, dunque, si deve ritenere che ulteriori materie, estranee alla materia di contabilità pubblica intesa come insieme di norme che disciplinano il bilancio ed i procedimenti contabili correlati, possono essere ad essa riconducibili, ove sussista una connessione con le norme di coordinamento della finanza pubblica, che contengono limiti e divieti funzionali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonei a ripercuotersi nella sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio.

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, la quale ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. Pertanto, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve essere limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle

spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (v. da ultimo, 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 evidenziato 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» (Corte dei 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» (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Inoltre, in relazione al tema dell'acquisizione delle entrate si rileva che la giurisprudenza contabile ha rimarcato come tale dizione debba intendersi riferita non alla disciplina sostanziale dei singoli tributi (che attiene al rapporto tributario tra ente impositore e contribuente), propria del diritto tributario, ma alla normativa che regola le modalità di acquisizione e contabilizzazione in bilancio delle entrate tributarie (quindi la disciplina contabile delle fasi che governano le entrate tributarie dell'ente), che attiene alla materia della contabilità pubblica (cfr. in questo senso: Corte dei conti, sez. reg. di contr. per il Piemonte, delib. n. 37/2023/SRCPIE/PAR).

Definito il profilo della riconducibilità alla materia della contabilità pubblica, affinché il quesito sia oggettivamente ammissibile, occorre altresì 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. In tal senso, la richiesta di parere non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, dunque, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

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» (Corte dei 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 (Corte dei conti, sez. reg. di contr. per il Piemonte, deliberazione n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

In questa direzione, è stato osservato che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica, in quanto *“si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Tutto ciò premesso, venendo all'esame del caso di specie, si ritiene che il quesito formulato dal Comune istante sia inammissibile sotto il profilo oggettivo poiché esso è diretto ad ottenere il pronunciamento di questa Sezione in ordine ad un profilo - quello dei soggetti tenuti alla resa del conto - per esplicito disposto normativo riservato alla funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

In particolare, il riferimento è all'art. 233 T.U.E.L., che disciplina la resa del conto da parte degli agenti contabili degli enti locali, prevedendone la trasmissione alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, nonché alla disciplina del giudizio sui conti di cui agli artt. 137 e ss. del Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

Come già evidenziato da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 107/2023/PAR, proprio in considerazione delle funzioni attribuite *ex lege* alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, i quesiti riguardanti l'individuazione degli agenti contabili devono considerarsi inammissibili, pena il rischio di interferenze con l'esercizio della relativa funzione da parte delle Sezioni in parola, sia in caso di deposito del conto giudiziale sia nel diverso caso di omessa presentazione del conto.

Ciò posto, in un'ottica di collaborazione, si richiama comunque l'attenzione del Comune di San Marco in Lamis su quanto statuito in materia di responsabilità contabile dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale della Puglia con sentenza n. 138/2026 (pubblicata nella Banca

Dati della Corte dei conti e liberamente accessibile al seguente indirizzo:
<https://banchedati.corteconti.it/searchResults>).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia dichiara la richiesta di parere oggettivamente inammissibile.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 22/07/2026.

Il Magistrato relatore

F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 24 luglio 2026

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI