



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025, composta dai seguenti Magistrati:

Paolo	PELUFFO	Presidente
Giuseppe	VELLA	Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario – Relatore
Francesca	LEOTTA	Referendario
Marina	SEGRE	Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

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

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Pachino (RG) con nota assunta al prot. CdC n. 9206 del 3 dicembre 2024;

VISTO che il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Pachino al referendario Giuseppe Di Prima;

VISTA l'ordinanza n. 9/2025 del 28 gennaio 2025, con la quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha convocato l'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Giuseppe Di Prima,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Pachino ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, in ordine alla possibilità, da parte di un Sindaco di un Comune in dissesto finanziario, di nominare esperti ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 26.08.1992, n. 7, come da ultimo sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge regionale 17.02.2021, n. 5.

In particolare, il Sindaco, nel premettere che il Comune di Pachino si trova in stato di dissesto a seguito di delibera della commissione prefettizia n. 8 del 22.8.2019, rappresenta di avere già nominato *“con determina sindacale del 7/10/2024 ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 26.08.1992, n. 7, come da ultimo sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge regionale 17.02.2021, n. 5 (aggiornato con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 70 del 25/01/2022), l'Avv. Sebastiano Mallia del Foro di Siracusa esperto con l'incarico di espletare attività connesse con le materie rientranti nella sfera delle attribuzioni sindacali ed aventi attinenza con i compiti istituzionali, nonché per*

sostenere l'azione amministrativa indirizzata all'attuazione del proprio programma di mandato".

Continua il Sindaco che *"subito dopo, in data 8/10/2024, veniva stipulato il relativo disciplinare di incarico"* e che, dopo una specifica interlocuzione tra l'organo di revisione ed il Segretario Comunale del suddetto Ente sull'interpretazione delle previsioni dettate dall'art. 110, comma IV, del D.Lgs. n. 267/2000, lo stesso Sindaco ed il professionista sottoscrivevano *"un accordo con il quale gli effetti del disciplinare d'incarico del 8/10/2024 venivano sospesi, da ambo i lati del rapporto contrattuale, in attesa che la competente Sezione della Corte dei Conti esprimesse il proprio deliberato di controllo di gestione sulla determina e sul conseguente disciplinare d'incarico"*, atteso che il Segretario Comunale comunicava che gli atti in questione *"sarebbero stati trasmessi alla Sezione di controllo di Codesta Ecc.ma Corte ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. 266/2005 e dell'art. 1, comma 42, della L. 311/2004"*.

E' intendimento dello stesso Sindaco, come riportato nella medesima nota, di procedere anche alla nomina di un altro esperto *"nel ramo economico-finanziario"*.

Di qui la richiesta di parere in relazione al seguente quesito: se la facoltà riconosciuta al Sindaco dall'art. 14 della legge regionale 26.08.1992, n. 7, come da ultimo sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge regionale 17.02.2021, n. 5, di nominare esperti in numero proporzionale, come da legge, alla popolazione del Comune, possa essere esercitata anche nel caso in cui l'Ente si trovi in stato di dissesto, e, in particolare, se può dirsi operante o meno per analogia il divieto formulato dall'art. 110, comma IV, del TUEL, ovvero altra vincolante disposizione di legge.

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale prevede che *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e*

dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

La giurisprudenza nomofilattica della Sezione Autonomie (fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e poi, ex plurimis, con le successive integrazioni contenute nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e ancora con n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha da tempo individuato le condizioni alla cui ricorrenza è subordinato l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, evidenziando i presupposti di ammissibilità soggettiva e oggettiva che devono concorrere ai fini della procedibilità nel merito della richiesta di parere.

In particolare quanto al requisito di ammissibilità soggettiva esso 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 dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003; l'altra di carattere interno, volta ad accertare la provenienza della richiesta di parere dall'organo di vertice dell'Ente, in quanto tale investito, per comporre sul nascere all'interno dell'ente medesimo eventuali contrasti, 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.

Anche il requisito di ammissibilità oggettiva, inteso come riconducibilità della richiesta attività consultiva nell'esatto perimetro delle materie e delle questioni ad essa riservate dalla legge, è stato oggetto di puntuale declinazione sotto plurimi profili da parte della stessa giurisprudenza della sez. Autonomie sopra richiamata, come sarà di seguito più in dettaglio specificato, con particolare riferimento alla questione di odierno interesse.

Nel caso di specie, dal punto di vista della cd. "legittimazione soggettiva esterna", la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un Comune e, pertanto, rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

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 di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Pachino, legale rappresentante dell'ente e, pertanto, *<<figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti>>* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

Con riguardo alla valutazione di ammissibilità del quesito dal punto di vista oggettivo, il giudizio del Collegio risulta invece sfavorevole, per evidente carenza dei requisiti richiesti.

La Sezione delle Autonomie ha, invero, chiarito i requisiti che tale istanza deve possedere al fine di consentire l'attivazione della funzione consultiva della magistratura contabile, in particolare l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza del quesito proposto, la mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile (atto di indirizzo del 27.04.2004 e deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009, n. 3/2014, n. 4/2014., n. 24/2019 e n. 11/2020).

È stato, in particolare, precisato che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla *"materia di contabilità pubblica"* e che, al fine di evitare una eccessiva dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, con conseguente trasformazione delle Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica, occorre adottare una nozione *"strettamente tecnica"* di tale materia. Ne deriva che essa non può comprendere qualsiasi attività amministrativa degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura

finanziaria e/o patrimoniale (Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/2010).

La medesima Sezione delle Autonomie si è anche pronunciata, in via generale, nel senso 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>>* (deliberazione n. 24/2019), anche perché, adottando una soluzione più aperta, *<<detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità>>* (deliberazione n. 11/2020 citata), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

A tali statuizioni, questa Sezione aggiunge che l'ordinaria attività di assistenza giuridico-amministrativa e di resa dei pareri è attribuita dall'ordinamento al segretario comunale e ai dirigenti (o ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni privi di dirigenza), ognuno secondo le rispettive competenze, ai sensi degli artt. 97, comma 2, 107 e 109 comma 2 del TUEL.

Le Sezioni regionali di controllo hanno ulteriormente arricchito e specificato gli orientamenti della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite di questa Corte, con delle pronunce che pure si richiamano in quanto ritenute pertinenti rispetto alla valutazione della fattispecie in esame ed al fine di precisare in modo esaustivo le ragioni di inammissibilità oggettiva della richiesta di parere del Sindaco del Comune di Pachino.

Il quesito in esame si presenta, infatti, oggettivamente inammissibile in ragione del fatto che sollecita un parere in ordine a una specifica e concreta vicenda gestionale accuratamente descritta dall'istante nei suoi diversi passaggi che, proprio in ragione della sua specificità, deve ritenersi sottratta al vaglio di questo Giudice contabile.

Infatti, pur originando da un'esigenza gestionale dell'ente, la richiesta di parere deve rimanere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, essendo viceversa preclusa l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri che determinerebbero *«l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale»* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010).

Invero, la richiesta di parere in questione – come formulata – mira in realtà ad ottenere un avallo della Sezione in relazione ad un atto amministrativo di competenza sindacale già adottato (*“il sottoscritto Sindaco nominava, con determina sindacale del 7/10/2024, ... l'Avv... esperto con l'incarico di espletare attività connesse con le materie rientranti nella sfera delle attribuzioni sindacali...”*), ed attualmente posto in una fase di sospensione degli effetti in base ad un accordo sottoscritto tra il Sindaco e l'esperto professionista già nominato ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 26.08.1992, n. 7, come da ultimo sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge regionale 17.02.2021, n. 5.

E la giurisprudenza contabile ha più volte rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione con l'organo di controllo esterno (in tal senso, Sezione regionale controllo Veneto, n. 370/2017/PAR, Sezione regionale controllo Lazio n. 22/2011/PAR), né può ritenersi consentita una verifica *ex post* della regolarità o legittimità di atti dell'Amministrazione comunale.

In altri termini, il parere reso non può costituire una compartecipazione all'amministrazione attiva del Comune, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Più precisamente, occorre osservare che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. Si ribadisce, infatti, che sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo o successivo della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici

fatti gestionali o di singole procedure, tenuto conto della già evidenziata posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei Conti, quale organo di natura magistratuale (Corte dei conti, Sez. controllo Campania, deliberazione n. 203/2023/PAR).

Lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva nei termini suddetti. Infatti, l'apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della sola *regula iuris* (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Umbria, deliberazione n. 42/2018/PAR; Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 341/2019/PAR; Sez. controllo Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR). In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 144/2024/PAR; Sez. controllo Liguria, deliberazioni n. 31/2019/PAR e n. 14/2020/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazioni n. 305/2018/PAR; n. 411/2019/PAR e n. 370/2019/PAR; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 155/2018/PAR).

Ad ulteriore rafforzamento di quanto già evidenziato, vi è, poi, da considerare che, per espressa esposizione da parte dell'Ente, nell'ambito dell'interlocuzione tra gli organi dello stesso Comune si fa riferimento ad una nota dell'organo di revisione cui "*faceva seguito una risposta del Segretario Comunale (prot. n. 0025385. 2004 del 18.10.2024) con la quale, in sintesi... concludeva comunicando che gli atti sarebbero stati trasmessi alla Sezione di controllo di Codesta Ecc.ma Corte ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. 266/2005 e dell'art. 1, comma 42, della L. 311/2004*". Proprio per tale ragione, il Sindaco ed il professionista sottoscrivevano "*un accordo con il quale gli effetti del disciplinare d'incarico dell'8/10/2024 venivano sospesi, da ambo i lati del rapporto contrattuale, in attesa che la competente Sezione di codesta ecc.ma Corte esprimesse il proprio deliberato di controllo di gestione sulla determina e sul conseguente disciplinare d'incarico*". E,

nell'argomentare in ordine alla necessità della richiesta di parere, il Sindaco ulteriormente rimarca che *“il parere della sezione di controllo ex art. 1, comma 42, della L. 311/2004 ben potrebbe limitarsi a rendere solamente considerazioni relative alle materie di consulenza enucleate nella citata convenzione”*.

Al riguardo, si ribadisce, sotto un ulteriore profilo, che gli atti amministrativi già adottati e le determinazioni già assunte dall'Ente, per costante giurisprudenza contabile non possono formare oggetto di richiesta di parere, pena il rischio di interferenza tra l'attività consultiva e le altre funzioni intestate alla Corte, sia di controllo (in questo caso il controllo sugli incarichi ai sensi della normativa citata e dell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come pure, più in generale, nell'ambito del controllo finanziario di cui all'art. 148 bis del T.U.E.L., ovvero del monitoraggio semestrale sul piano di riequilibrio finanziario ex art. 243-*quater* T.U.E.L.) sia giudicanti che requirenti (Corte dei conti, Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 100/2024/PAR), tanto più nella specie, laddove viene riferito che l'atto è già stato inviato alla Corte.

Nel caso in questione, in conclusione, rilevato che il quesito proposto, così come è formulato, inerisce, in realtà, come già evidenziato, ad una fattispecie concreta incompatibile con la presente funzione consultiva, non vi è motivo di discostarsi dai principi sopra affermati, poiché la richiesta di parere, facendo riferimento a fatti gestionali specifici riconducibili alla discrezionalità dell'Ente, con il rischio di interferenze, tra l'altro, con altre funzioni della stessa Corte, è priva dei requisiti necessari ai fini dell'ammissibilità oggettiva.

Questa Sezione, pertanto, non può che dichiarare l'inammissibilità oggettiva del parere richiesto dal Sindaco del Comune di Pachino.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana dichiara oggettivamente inammissibile il parere in epigrafe nei termini di cui in parte motiva.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle

Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 30 gennaio 2025.

IL RELATORE

Giuseppe Di Prima

IL PRESIDENTE

Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria in data 4 febbraio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura