



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024, composta dai seguenti Magistrati:

Paolo	PELUFFO	Presidente
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonio	TEA	Primo Referendario
Giuseppe	VELLA	Referendario
Antonino	CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario – Relatore

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 Pace del Mela (ME) con nota prot. n. 5170 del 25 marzo 2024, assunta al prot. CdC n. 2869 del 26 marzo 2024;

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

VISTA l'ordinanza n. 33/2024 del 9 aprile 2024, 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 Pace del Mela 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 all'interpretazione del disposto di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.l. 13/2023, cd. Decreto PNNR 3, in relazione alla normativa dettata dalle previsioni del TUEL.

In particolare, il Sindaco, nel richiamare quanto previsto dagli articoli 155 comma 1 lett. a), 243 bis comma 8 lett. d) e 110 comma 4 del TUEL, in tema di competenze della Commissione per la stabilità finanziari degli enti locali (COSFEL) sulle assunzioni di personale e sulle dotazioni organiche degli enti strutturalmente deficitari, in dissesto finanziario o per i quali sia in corso una

procedura di riequilibrio finanziario, chiede chiarimenti su quanto previsto dall'art. 8 comma 2 del d.l. 13/2023, ai sensi del quale *“Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR ovvero con le risorse dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e dei programmi operativi complementari alle programmazioni europee 2014-2020 e 2021-2027, ai rapporti di collaborazione instaurati ai sensi dell'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000 non si applicano, fino al 31 dicembre 2026, le disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 110”*.

Ciò in funzione, come precisa lo stesso Sindaco nella richiesta di parere in questione, della *“necessità di richiedere, ai fini dell'applicazione del richiamato art. 8 comma 2 del d.l. 13/2023 la preventiva autorizzazione, da parte della COSFEL ovvero se, come sembra, la suddetta norma trovi diretta applicazione tenuto conto del dato letterale per cui gli effetti dell'art. 110 comma 4 non si applicano fino al 31 dicembre 2026 e quindi senza necessità che vi sia preventiva autorizzazione da parte di COSFEL”*.

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 Pace del Mela, 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 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 Sezione delle Autonomie ha, altresì, specificato che, se è vero 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 (delibere n. 7/2006 e n. 3/2014).

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, sotto più profili, della richiesta di parere del Sindaco del Comune di Pace del Mela.

Infatti, pur essendo astrattamente pertinente alla materia della contabilità pubblica, si rileva che la richiesta odiernamente sottoposta dal Comune al vaglio della Sezione perimetra in realtà la fattispecie in un ambito procedurale circostanziato e specifico, che comporterebbe, qualora fosse scrutinata nel merito, una surrettizia modalità di co-amministrazione.

Tale operazione interpretativa, per costante orientamento della Corte (v., ex multis, SRCMAR/21/2012/PAR; SRCCAL 76/2022/PAR), è da intendersi negata.

Invero, la richiesta di parere in questione – come formulata – mira esclusivamente a conoscere la procedura amministrativa più corretta da seguire in relazione all'applicazione del disposto di cui all'art. 8 comma 2 del d.l. 13/2023, ed in particolare se occorre o meno l'autorizzazione preventiva della COSFEL ai fini del mantenimento dei contratti di collaborazione a tempo determinato stipulati dagli enti strutturalmente deficitari, in deroga a quanto stabilito dall'art. 110 comma 4 TUEL.

Dalla formulazione del quesito, non si rileva una connessione con le norme che prevedono limiti e divieti funzionali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi nella sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio, trattandosi solo dell'interpretazione di dinamiche procedurali, che per di più coinvolgono ed interferiscono con le funzioni e le competenze di un organo di controllo ministeriale quale la COSFEL.

Con riguardo all'ammissibilità *"ratione materiae"*, va ulteriormente specificato, infatti, che, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti, la materia di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ancorché *"...non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese..."* non può *"...investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria – patrimoniale..."*. Tale ultima ipotesi interpretativa renderebbe la Sezione regionale di controllo organi di consulenza generale delle Amministrazioni, incompatibile con la funzione di controllo intestata alla Corte, che deve essere terza ed imparziale. In coerenza con tali presupposti la materia di contabilità pubblica è da interpretarsi nell'ambito *"limitato alla normativa 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 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. 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 da normative di carattere contabilistico” (Deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie).

Sull’argomento, le Sezioni riunite in sede di controllo, con delibera in data 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10, premesso che l’art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 non conferisce alle Sezioni regionali di controllo una funzione consultiva di carattere generale, hanno confermato che non è accoglibile una interpretazione del concetto di contabilità pubblica tale da estendere la funzione a tutti i settori dell’azione amministrativa. Le Sezioni riunite, accogliendo una nozione “dinamica” della materia di contabilità pubblica, hanno statuito che rientrano nella 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*”. “*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*”.

Pertanto, ulteriori materie, che sono 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 solo ove sussista una connessione con le norme di coordinamento della finanza pubblica che prevedono limiti e divieti funzionali al raggiungimento di specifici obiettivi di

contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi nella sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio.

I predetti principi sono stati ribaditi dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui *“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”*.

Sempre sulla medesima linea, a maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno nuovamente definito, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54, la portata della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, hanno precisato come *«non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali»*.

Pertanto, in ordine agli ulteriori profili di inammissibilità del quesito in questione, va evidenziato come la giurisprudenza contabile ha 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, nè l'attività consultiva può rispondere a quesiti che determinano, altresì, una indebita interferenza con l'attività di altri organi preposti dall'ordinamento alla definizione del procedimento di cui trattasi (in tal senso, Sezione regionale controllo Sicilia, deliberazioni nn. 38/2020/PAR; 108/2020/PAR; 132/2020/PAR; Sezione regionale controllo Puglia deliberazione n. 109/2020/PAR).

Infatti, devono essere ritenuti oggettivamente inammissibili anche le richieste di parere concernenti fatti gestionali specifici o già compiuti o quesiti che formano oggetto di esame di altri organi, anche in sede giurisdizionale, proprio per evitare interferenze e condizionamenti o di orientare le Amministrazioni nelle scelte di condotte processuali pendenti o in corso di instaurazione (Sezione Regionale di Controllo Umbria , Deliberazione n. 34/2024/PAR).

Sul punto, anche la Sezione Regionale di controllo per la Calabria ha già avuto modo di affermare che l'ausilio interpretativo di cui all'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131 *"non comprende il fornire indicazioni sulle modalità applicative della normativa, che rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali che gli amministratori devono compiere nella gestione dell'ente"* (v. Sez. Reg. Contr. Calabria delib. nn. 19/2023/PAR; 121/2003/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).

Nel caso di specie, rilevato che il quesito inerisce, in realtà, come già evidenziato, ad una determinata sequenza procedimentale, incompatibile con la presente funzione consultiva, non vi è motivo di discostarsi dai principi sopra affermati e, di conseguenza, va dichiarata l'inammissibilità della richiesta di parere anche nella misura in cui questa, facendo in realtà riferimento a fatti gestionali specifici riconducibili alla discrezionalità dell'Ente ed all'attività di altri organi, è priva dei requisiti che devono connotare il quesito ai fini dell'ammissibilità oggettiva.

Per quanto esposto, il quesito proposto risulta inammissibile in quanto – così come è formulato – non è finalizzato all'interpretazione di una norma che rientra nella materia della contabilità pubblica, implicando, al contrario, l'immissione di questa Sezione in specifiche e concrete procedure amministrative che coinvolgono le funzioni e le competenze di altri organi.

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

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 11 aprile 2024

IL RELATORE

Giuseppe Di Prima

IL PRESIDENTE

Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria in data 15 aprile 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Angelo Guerrera