



## 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 11 giugno 2021 prot. n.9663, pervenuta a questa Sezione regionale in pari data (prot. n.5446) - ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere del Sindaco di Cortona (AR) recante la richiesta di conoscere l'avviso di questa Sezione circa *“la possibilità di conferire, all'esito di adeguata procedura di evidenza pubblica, un incarico retribuito di Comandante della Polizia Municipale, ai sensi dell'art. 110 c.1 del TUEL ad un soggetto già collocato in quiescenza nella sua precedente carriera (ad esempio soggetto appartenente alle forze dell'ordine per le forze dell'ordine ove il regime pensionistico scatta al raggiungimento di età anagrafiche inferiori a 65 anni). Ciò potrebbe rispondere, senza alcun aggravio della finanza pubblica, all'esigenza di ottenere una spiccata esperienza e qualificazione professionale, nel rispetto della normativa vigente per come*

*interpretata nelle sopra citate Circolari della Funzione Pubblica numero 6/2014 e 4/2015, che si riterrebbero tuttora applicabili sul punto specifico.” (circolari - è appena il caso di segnalare - la cui lettura prospettata dal richiedente è contraddetta dal recente parere 28.05.2021 prot. n.36607 del Dipartimento della Funzione Pubblica).*

### **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, poiché essa, in disparte il profilo della sua sussumibilità o meno nell'ambito della materia della "contabilità pubblica" come dianzi definita (in senso negativo, per fattispecie analoga, v. Sez. E.-Romagna, n.232/2014) difetta dei necessari requisiti di generalità ed astrattezza.

Con la richiesta in parola, infatti, viene chiesto a questa Sezione non già di esprimersi su questioni ermeneutiche di carattere generale e astratto bensì su di una specifica e concreta vicenda gestionale *in itinere* e per l'effetto di ingerirsi (vieppiù anche con riferimento a richiamate esigenze attinenti propriamente al merito amministrativo: cfr. *"Ciò potrebbe rispondere, senza alcun aggravio della finanza pubblica, all'esigenza di ottenere una spiccata esperienza e qualificazione professionale, nel rispetto della normativa vigente..."*) in decisioni che l'ente si appresta ad assumere.

In particolare il richiedente fa specifico riferimento, piuttosto che alla eventuale esigenza di un chiarimento ermeneutico su norme di legge che valga a giustificare l'esigenza dell'opinamento della Sezione (e vieppiù a scongiurare il rischio che la richiesta sia piuttosto preordinata a 'scudare' ex artt.69 co.2 e/o 95 co.4 d.lgs. n.174/2016 possibili responsabilità, e che, come ancora recentemente paventato da Sez. Aut., n.17/2020 cit., il parere possa determinare "*contrastati ... con successive pronunce giurisdizionali della Corte dei conti o di altri giudici ...*"), ad una specifica vicenda gestionale rappresentata dal conferimento a un ex appartenente a ff.oo. in quiescenza di incarico ex art.110 Tuel quale Comandante della P.M., in esito ad una procedura ad evidenza pubblica, che, di fatto, dai documenti pubblicati sul sito web dell'ente richiedente (come tali utilizzabili in questa sede, anche ai sensi dell'art.115 comma 2 c.p.c.: cfr. Cass. n.21569/2016 e n.25707/2015) risulta effettivamente essere stata avviata (con bando 26.03.2021) e conclusa (come da verbale 17.05.2021 prot. n.16988) con la individuazione nominativa da parte del Sindaco del miglior candidato (e in subordine di altro candidato per l'ipotesi che non si giunga alla nomina del primo "*per assenza di accettazione od altre motivazioni*") per l'incarico *de quo*, il cui effettivo conferimento il richiedente intende evidentemente subordinare al positivo avviso di questa Sezione, il cui parere verrebbe perciò ad assumere la valenza di un atto endoprocedimentale, se non di vera e propria condivisione gestionale, in difformità dai pacifici presupposti dell'attività consultiva come sopra richiamati (in termini, per fattispecie analoga, v. Sez. E.-Romagna, n.232/2014 cit.).

In definitiva, la richiesta *de qua* è oggettivamente inammissibile per la dirimente considerazione che essa investe una specifica e concreta vicenda gestionale, in riferimento alla quale invece che l'esame di una astratta questione interpretativa si chiede a questa Sezione, di fatto, di risolvere un caso concreto indirizzando l'operato dell'amministrazione in un senso piuttosto che in un altro (conferimento o meno dell'incarico al soggetto già individuato), e, per l'effetto, di ingerirsi nell'azione amministrativa.

**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 di parere di cui in premessa.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco di Cortona.

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