



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 ottobre 2024

composta dai magistrati:

Amedeo BIANCHI	Presidente f.f.
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario - relatore
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico 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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del 29 agosto 2024 formulata dal Sindaco del Comune di Grisignano di Zocco, acquisita al prot. Cdc n. 5506 del 10/9/2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 31/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Chiara Bassolino.

FATTO

I. Con richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, il Sindaco del Comune di Grisignano di Zocco ha formulato il seguente quesito: *“alla luce del recente atto di orientamento del Ministero dell'Interno – osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali – pubblicato il 1 agosto 2024 - sul versamento forfettario degli oneri assistenziali previdenziali ed assicurativi agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti o liberi professionisti, esiste un obbligo del comune di pagare i contributi previdenziali di un sindaco (iscritto alla cassa geometri o forense) per il periodo in cui e' amministratore, nel caso in cui lo stesso non abbia sospeso l'attività di lavoro autonomo ed abbia redditi, anche se residuali, da attività per la quale versa i contributi alla cassa?”*.

Nella richiesta si precisa che il quesito riguarda l'interpretazione dell'art. 86 del d.lgs. n. 267/2000 e, in proposito, vengono citati alcune deliberazioni di Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nonché l'ordinanza della Corte di cassazione, sez. lavoro, n. 24615 del 14/8/2023.

DIRITTO

II. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana);
- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale *“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 finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). E' stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, *“la funzione*

consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di 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” e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta “qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio” (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010);

- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo “*concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...*”, implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG). A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'ente.

III. Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente. La richiesta risulta, altresì, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

IV. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è invece inammissibile.

Sulla questione oggetto del quesito si è pienamente espressa la Corte di cassazione con ordinanza n. 24615 del 14/8/2023, cui fa riferimento l'atto di orientamento del Ministero dell'Interno - osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali - pubblicato il 1° agosto 2024.

Le diverse pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti richiamate nella richiesta di parere sono tutte antecedenti rispetto alla suddetta ordinanza.

La Sezione delle autonomie ha chiarito 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”. Al fine di fornire un ulteriore contributo chiarificatore, è stato, inoltre, precisato che “al fine di dirimere i casi dubbi, [la Sezione] 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” (Sezione delle Autonomie, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

In applicazione di tali principi, di recente la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che si era precedentemente espressa in materia, ha quindi affermato che “nella tematica riguardante l’interpretazione dell’art. 86, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 267/2000, ricorrono i presupposti perché il quesito venga dichiarato inammissibile, dovendosi prendere atto che nella materia in questione l’avviso della Corte dei conti, seppure in sede consultiva, non può espandersi in materie di cognizione del giudice ordinario”; è stato, infatti, evidenziato che la questione afferisce “non tanto alla materia della contabilità pubblica (secondo le coordinate chiarite dalla magistratura contabile in sede nomofilattica), quanto piuttosto ad una diversa disciplina che impinge su posizioni giuridiche di diritto soggettivo, meglio identificate sopra nelle contribuzioni previdenziali, assistenziali e assicurative riguardanti i lavoratori autonomi in pendenza delle cariche elettive ricoperte presso l’ente locale” (deliberazione n. 77/2024/PAR).

Parimenti, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte si è espressa sull’inammissibilità di un analogo quesito, affermando che “il riflesso che l’opzione per un’interpretazione della norma in luogo dell’altra ha sulla spesa dell’Ente non è sufficiente, ad avviso della Sezione, a far qualificare la norma come ascrivibile alla materia della contabilità pubblica” (deliberazione n. 101/2024/PAR). Da ultimo, anche questa Sezione si è già espressa per l’inammissibile di un quesito come quello di specie (deliberazione n. 303/2024/PAR).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara inammissibile, nei termini sopra espressi, la richiesta di parere in esame.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Grisignano di Zocco e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 9 ottobre 2024.

IL RELATORE

f.to digitalmente Chiara Bassolino

IL PRESIDENTE F.F.

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

Depositata in Segreteria il 29 ottobre 2024.

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA F.F.

f.to digitalmente Alessia Boldrin