REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 aprile 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario - relatore

*****

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 modifiche e integrazioni;

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", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inviata dall'IPAB Casa del Sorriso (RO), a firma del Presidente, acquisita al prot. Cdc n. 1488 del 1° aprile 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 10/2025, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Emanuele Mio;

PREMESSO IN FATTO

In data 1° aprile 2025, è stata acquisita al protocollo di questa Sezione una nota prot. n. 401 del 18 marzo 2025 proveniente dall'IPAB Casa del Sorriso (RO) a firma del Presidente, avente il seguente oggetto "*quesito, applicazione nelle IPAB della normativa relativa al personale Enti Locali*".

L'IPAB istante, premesso che alla medesima si applica l'art. 8 della legge regionale del Veneto n. 43 del 2012, che prevede che "*Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) adottano la contabilità economico-patrimoniale, con particolare riguardo ai sistemi di controllo di gestione, all'individuazione di centri di costo e di responsabilità e di analisi dei costi e dei benefici*", argomentando sulla base del contenuto della deliberazione della Sezione delle autonomie n. 20/SEZAUT/2024/QMIG, avente ad oggetto: "*Effetti contabili della sottoscrizione del Contratto Decentrato Integrativo oltre l'esercizio di riferimento ai fini della conservazione delle risorse, confluite nel relativo Fondo, nell'avanzo vincolato*" e della sentenza della Corte Costituzionale n. 161/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 (comma 2), 6 (commi 3, 4, 6 e 7), 15 (comma 4) e 11 (commi 8 e 9), della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)», chiede di conoscere se l' "*IPAB, nella gestione della Contrattazione Collettiva Integrativa, debba limitarsi ad applicare esclusivamente la L.R. n. 43/2012, ovvero debba far riferimento, come sostiene la Corte Costituzionale, alle norme sulla gestione delle spese di personale, tenendo conto della disciplina prevista dal d.lgs. 112/2008, nonché alla citata deliberazione della Sezione delle Autonomie*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Va innanzitutto osservato che, prima di esaminare la questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, deve verificarsi se la richiesta di parere possieda i presupposti di ammissibilità soggettiva (provenienza da organo legittimato) ed oggettiva (l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, nonché i caratteri di generalità ed astrattezza), specificati dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (in

seguito integrato con le deliberazioni nn. 5/AUT/2006 e 9/SEZAUT/2009), nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Nell'accertamento della sussistenza dei citati presupposti soggettivi e oggettivi, che consentono l'esercizio della funzione consultiva, si deve perciò verificare se la richiesta di parere:

- sia proposta dall'Organo politico di vertice/rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta e, pertanto, si deve aver riguardo sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta per l'ente. «*Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri alle sezioni regionali di controllo appartiene alle regioni, che la esercitano direttamente, e a comuni, province e città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito*» (Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020/QMIG). Inoltre, nella medesima deliberazione è stato affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti *protempore* ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali (Cal), se istituito, in caso di richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;

- verta sulla materia della contabilità pubblica, il cui ambito deve essere circoscritto 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 del 17 febbraio 2006); il concetto di contabilità pubblica, pertanto, "consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici" (SSRR in sede di controllo n. 54/CONTR/2010);

- possieda rilevanza generale e astratta, non potendo riguardare "fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale …" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non implichi valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non crei commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte e che non contenga collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti,

né con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa.

A tale riguardo, va rilevato che la richiesta di parere, pur trovando fondamento in un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata a ricevere indicazioni in ordine alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti in materia di contabilità pubblica.

La medesima richiesta non può invece essere preordinata ad ottenere indicazioni concrete per una specifica attività gestionale, in quanto resta attribuita all'ente ogni valutazione nel merito dell'attività amministrativa da porre in essere.

La funzione attribuita a questa Corte si tradurrebbe, altrimenti, in una non consentita attività di consulenza preventiva sulla correttezza dell'operato amministrativo, sollecitata dall'interessato per precostituirsi una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. *ex multis*, Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR; Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 492/2015/PAR).

Le richieste di parere che comportino valutazioni su casi specifici o atti gestionali, determinando un'ingerenza della Corte dei conti nell'attività concreta dell'ente e configurandone una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, devono perciò ritenersi inammissibili.

Parimenti inammissibili sono le richieste di parere volte ad ottenere una consulenza di portata generale, in relazione a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa o che comportino un esercizio della funzione consultiva successivo all'esecuzione, da parte dell'ente, di atti e/o attività correlati alla questione su cui vertono le richiese stesse.

Nel caso di specie la richiesta, provenendo da un ente non annoverato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, risulta inammissibile sotto il profilo soggettivo per carenza di legittimazione soggettiva esterna, in conformità con l'orientamento di questa Sezione (deliberazione n. 588/2017/PAR e deliberazione n. 49/2023/PAR). Infatti, il requisito della legittimazione attiva esterna ed il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane, trovano fondamento normativo nell'attribuzione della funzione consultiva alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica in favore degli enti territoriali esattamente individuati nella legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (c.d. "legge La Loggia"), la quale ha tra l'altro stabilito, mediante il comma 8, dell'art. 7 (rubricato "*Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*"), che "*Le regioni possono richiedere [...] alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti [...] 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". Peraltro, l'elencazione dei soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva è stata ritenuta di natura tassativa da una consolidata giurisprudenza contabile. Nel dettaglio, come chiarito a fini di coordinamento dalla Sezione delle autonomie, con la pronuncia n. 13/AUT/07 del 12-17 dicembre 2007 (a conferma dell'orientamento già espresso con la precedente decisione del 27 aprile 2004, sugli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva", diramati alle Sezioni regionali con la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 6482 del 20 maggio 2004), la legittimazione alla richiesta di parere, ai sensi della menzionata disposizione di legge, "*è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte*", ribadendo che l'elencazione contenuta nel menzionato comma 8 va considerata tassativa e che deve escludersi la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti. La natura tassativa dell'elenco - ha precisato la Sezione delle autonomie - "*è provata anche dalla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/ 2003 è norma di attuazione*" (pronuncia n. 13/AUT/07 cit.). Successivamente, la Sezione delle autonomie ha confermato tale orientamento nelle deliberazioni n. 11/2020/QMIG e n. 1/2021/QMIG.

In conclusione, la richiesta di parere avanzata dal Presidente dell'IPAB Casa del Sorriso (RO) deve ritenersi soggettivamente inammissibile e tale considerazione risulta preliminare e assorbente rispetto ad ulteriori valutazioni.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara soggettivamente inammissibile la richiesta di parere formulata dall'IPAB Casa del Sorriso (RO) con nota prot. n. 401 del 18 marzo 2025, acquisita al prot. Cdc n. 1488 del 1° aprile 2025.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, all'IPAB Casa del Sorriso (RO).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 aprile 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Emanuele MIO	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 17 aprile 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente