



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI Presidente

Dr.ssa Ida CONTINO Consigliere

Dr. Francesco Antonio MUSOLINO Consigliere

Dr.ssa Stefania Anna DORIGO Referendario, relatore

DR. Bruno LOMAZZI Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione n.108/2020

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "*Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nella Regione Calabria;

VISTA la nota del 23 aprile 2020, acquisita al prot. Corte dei conti n. 3485 del 24.4.2020, con la quale il CAL ha inviato alla Sezione la richiesta di parere prot. n. 4218/2019, formulata dal Sindaco del Comune di Cervicati (CS);

VISTA l'ordinanza n. 8/2020 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella Camera di consiglio del 12 maggio 2020, il relatore, Ref. Stefania Anna DORIGO,

FATTO

Con nota acquisita al prot. Corte dei conti n. 3485 del 24.4.2020, il CAL per la Regione Calabria inviava alla Sezione una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cervicati (CS) (cfr. nota prot. Comune n. 4218 del 9.8.2019).

Il quesito attiene alla materia della liquidazione dell'indennità di fine mandato del Sindaco; in particolare, si *"richiede parere in merito all'intervenuta prescrizione, per l'indennità di fine mandato relativa al periodo 2009/2014, avendo l'ex Sindaco richiesto la liquidazione di fine mandato relativo al primo periodo, che è stato ricoperto dall'8 giugno 2009 al 25 maggio 2014, in data 22 luglio 2019 quindi oltre i cinque anni dalla maturazione del diritto che è da considerare a decorrere dal giorno 26 maggio 2014, quindi con presunta intervenuta prescrizione"*.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, 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..."*.

Ciò premesso, preliminarmente, occorre verificare se, tenuto conto delle disposizioni contenute nel citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 e degli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi in materia, la suddetta richiesta di parere sia giuridicamente ammissibile sotto i profili *"soggettivo"* ed *"oggettivo"*.

In merito ai profili soggettivi il quesito risulta ammissibile in quanto la domanda è posta dal Sindaco *pro tempore* dell'Ente, dott. Gioberto Filice, e inoltrata dal Consiglio Regionale delle Autonomie.

Riguardo poi all'ammissibilità oggettiva è necessario rammentare che la funzione consultiva della Corte dei conti è limitata, sotto il profilo oggettivo, alla "*materia di contabilità pubblica*".

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "*materia della contabilità pubblica*" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "*(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006). Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti 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*

contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Alla luce di quanto sopra, pertanto, devono ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non possono ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvencono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Infine, la funzione consultiva della Corte dei conti non può dar luogo ad interferenze con le funzioni requirenti e giurisdizionali della stessa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali, e neppure vi può essere sovrapposizione fra i pareri resi e le altre verifiche compiute dalle medesime Sezioni Regionali in sede di controllo.

Ciò posto, si osserva che il quesito in esame riguarda l'eventuale maturazione del termine prescrizione di un diritto soggettivo (quello del Sindaco a percepire l'indennità di fine mandato) la cui cognizione esula, in ogni caso, dalla giurisdizione di questa Corte; detto quesito, quindi, appare estraneo alla funzione consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 non riguardando, per quanto detto in precedenza, "*materia di contabilità pubblica*" e rientrando, invece, nella cognizione di altri organi giurisdizionali.

Infatti, le SS.UU. della Corte di Cassazione, con sentenza n. 9160 del 9 aprile 2008 (partendo dal principio di carattere generale secondo cui il rapporto con il soggetto pubblico del funzionario onorario, rapporto di servizio connesso all'attribuzione di funzioni pubbliche, si distingue sia dai rapporti di pubblico impiego, sia dai rapporti di parasubordinazione o di collaborazione continuativa

e coordinata, visto che nel rapporto in esame il soggetto non è esterno all'ente, ma si identifica funzionalmente con l'ente medesimo, agisce per esso e percepisce un compenso non a carattere sinallagmatico-retributivo ma indennitario) hanno affermato che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario o del giudice amministrativo a seconda della natura della posizione giuridica fatta valere nel giudizio. Sulla base di questo criterio si è ritenuta sussistere la giurisdizione ordinaria in casi in cui era chiesta un'indennità puntualmente prevista dalla legge e predeterminata nel suo ammontare (sentenze n. 1566/1994 e 11272/1998) e quella del giudice amministrativo nel caso, non ricadente in tale ipotesi, di richiesta da parte di funzionario onorario di un compenso per l'attività svolta o di contestazione della congruità di quello riconosciuto dall'autorità competente (sentenze n. 3129/1997 e 10961/2005).

Sempre al fine del riparto della giurisdizione, è stata ritenuta decisiva la distinzione tra la posizione dei, per così dire, funzionari onorari in senso proprio - caratterizzati dal fatto che, a prescindere dalla natura e dell'importanza del loro ruolo, sono nominati da un'autorità amministrativa - e quella dei soggetti svolgenti funzioni pubbliche, sulla base di una investitura politico-elettorale.

Per i primi trova applicazione il principio generale, in difetto di una diversa disciplina normativa, che il loro trattamento economico è stabilito discrezionalmente dall'autorità competente per la nomina (esempio tipico: commissario ad acta nominato da un'autorità di vigilanza o controllo, come nel caso esaminato dalla sentenza n. 10961/2005, cit.). Per i secondi, invece, non è ravvisabile un'autorità amministrativa che li nomini e la loro posizione, anche economica, di norma è regolata direttamente dalla legge. Ne consegue che le relative posizioni soggettive assumono necessariamente la consistenza di diritti soggettivi, sempreché non sussistano al riguardo, in via di eccezione e sulla base di una valida normativa, attribuzioni discrezionali di un'autorità svolgente funzioni amministrative.

Alle medesime conclusioni si è allineata anche la giurisprudenza amministrativa, concordando nel ritenere che *"i consiglieri e gli amministratori comunali si pongono in rapporto di servizio di natura onoraria con l'amministrazione di appartenenza, per cui, stante il carattere del rapporto intercorrente, qualsiasi richiesta da essi rivolta ad ottenere l'erogazione di un eventuale trattamento economico spettante per*

legge, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, essendo detto trattamento necessariamente previsto dalla norma e, nella specie, oltre ad essere stabilito nella debenza, è anche preventivamente quantificato" (così C.d.S., sez. V, 26 febbraio 2014, n. 922, ma vedi anche T.A.R. Molise 111/2015 e T.A.R. Toscana, I, 852/2014).

Più di recente le Sezioni unite della Cassazione (sent. 2479/2017) hanno precisato che la controversia avente ad oggetto la determinazione del compenso spettante al funzionario onorario è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo in forza della determinazione discrezionale del compenso ad esso dovuto, in quanto rimesso ad una delibera amministrativa, facendo eccezione all'applicazione del principio soltanto l'ipotesi in cui una specifica disposizione di legge provveda ad attribuire natura retributiva alle spettanze del funzionario stesso e ne consegua una determinazione automatica (Cass., Sez. un., n. 1631 del 2010).

Per tali ragioni, la richiesta di parere in esame non rientra nella sfera di cognizione di questa Corte e deve quindi dichiararsi oggettivamente inammissibile.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria:

DICHIARA

inammissibile la richiesta di parere indicata in epigrafe.

ORDINA

che la presente pronuncia sia tramessa al Comune di Cervicati (RC) e manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deliberato, in Catanzaro, nella camera di consiglio del 12 maggio 2020

Il Relatore

f.to Stefania Anna DORIGO

Il Presidente

f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositata in Segreteria il 12 maggio 2020

Il Direttore della Segreteria

f.to Elena RUSSO