CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Maurizio Stanco
Consigliere	Carlo Picuno
Referendario	Giovanni Natali
Referendario	Nunzio Mario Tritto
Referendario	Daniela Piacente, *relatore*
Referendario	Antonio Marsico

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere formulata con nota del 6 ottobre 2020 dal Sindaco del Comune di Orta Nova (FG);

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020, convocata con ordinanza n. 60/2020 e svoltasi con modalità di collegamento da remoto, in videoconferenza, per il perdurare dell'emergenza sanitaria ai sensi del d.l. n. 83/2020;

premesso in

FATTO

con nota del 6 ottobre 2020, il Sindaco del Comune di Orta Nova (FG) ha formulato una richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, in materia di conferibilità di incarichi ex art. 110 TUEL.

Il Comune istante, in particolare, chiede di sapere se possa «*essere legittimamente conferito un incarico ex art. 110 del TUEL ad un soggetto – libero professionista ed iscritto alla relativa cassa previdenziale – che ha superato il vigente limite ordinamentale di età previsto per i pubblici dipendenti, ma non la soglia dei 70 anni, qualora questo consenta all'interessato il raggiungimento e/o l'avvicinamento ai requisiti contributivi minimi per l'accesso alla pensione di vecchiaia*».

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Legittimazione soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La circostanza che la relativa istanza sia stata trasmessa direttamente dall'Ente e non già per il tramite del CAL (organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione, dalla l. r. 26 ottobre 2006, n. 29, con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle sezioni regionali di controllo, giusta previsione di cui all'art.

7, co. 8, l. 131/2003), non ne inficia la legittimità, atteso che la mancata istituzione di tale organo nelle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27/04/2004).

2. Ammissibilità oggettiva.

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

2.2. La richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Orta Nova, sotto il profilo oggettivo, deve considerarsi inammissibile, per le ragioni di seguito specificate.

2.3. La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica – da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nonché delle Sezioni riunite di controllo che, a più riprese, hanno avuto modo di precisare come, alle Sezioni regionali di controllo, non sia stata assegnata una funzione di consulenza di portata generale, in quanto incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale (cfr. tra le altre, la deliberazione della Sezione delle 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 delle autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3/2014; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/2019; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/2020).

È stato, in particolare, evidenziato come la materia della contabilità pubblica, sebbene non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, non può essere intesa in un senso, così lato, tale da comprendere qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria.

Tuttavia, secondo l'accezione dinamica e allargata di contabilità pubblica, attenta alla tutela degli equilibri e della finanza pubblica, come delineata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54 del 2010, la funzione consultiva è stata estesa sino a ricomprendere alcune materie che, seppur estranee nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica, si ripercuotono direttamente sugli equilibri di bilancio.

La citata deliberazione delle SS.RR. n. 54/2010 ha evidenziato, in particolare, che *«materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione cui è equiparata quella afferente alle 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».

La stessa deliberazione delle SS.RR. n. 54/2010 prosegue, affermando testualmente che: *«per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio».*

Alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche, può dunque affermarsi che la nozione di contabilità pubblica può essere ampliata fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica, quante volte siano prese in considerazione dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, ma ciò «*limitatamente*» a questioni che investono l'interpretazione di limiti e divieti «*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa* » e, dunque, nella circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche afferenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di

coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Solo in questa particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

2.4. Con il quesito in esame, il Comune di Orta Nova non sollecita l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilanci, ovvero in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente, quanto piuttosto chiede un parere in ordine alla legittimità o meno di un conferimento di incarico ex art. 110 del TUEL (nello specifico, a soggetti che abbiano superato "*il vigente limite ordinamentale di età previsto per i dipendenti pubblici, ma non la soglia dei 70 anni)*: si tratta, invero, di profili estranei al contenimento della spesa pubblica, agli equilibri di bilancio, al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria dello Stato e degli enti locali, attenendo, viceversa, all'ordinaria attività gestionale dell'ente.

Senza considerare, infine, che l'esame nel merito del parere posto dal Comune istante, sconfina nell'interpretazione di una normativa di carattere sostanziale e nell'esame di problematiche di ordine giuridico che appaiono all'evidenza di spettanza di diversi ordini giurisdizionali.

Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, la presenza di pronunce di diversi organi giurisdizionali «*può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica. Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico*

che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» e in relazione ai quali non è dato rinvenire *«quei caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore. E' appena il caso, infine, di notare che (…) l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali»* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, per le ragioni innanzi esposte, dichiara inammissibile la richiesta di parere.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

Il Magistrato relatore — Il Presidente

F.to dott.ssa Daniela Piacente — F.to dott. Maurizio Stanco

depositata il 21 ottobre 2020

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato