

Deliberazione n. 70 /2021/PAR/Provincia di Verona



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

Nell'adunanza dell'11 marzo 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

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

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere prot. n. 3547 del 21 gennaio 2021 formulata dalla Provincia di Verona, inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota prot. 1510 del 28 gennaio 2021, acquisita al prot. Cdc n. 2570 del 29 gennaio 2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Chiara Bassolino

FATTO

I. La richiesta di parere formulata - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 - dalla Provincia di Verona concerne l'indennità di funzione del presidente della provincia reintrodotta dall'art. 57-*quater*, comma 4, del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

In particolare, il Presidente della Provincia chiede:

1. *se l'importo dell'indennità di funzione del Presidente della Provincia deve essere determinato in misura pari all'ammontare corrente dell'indennità percepita dal Sindaco del Comune capoluogo;*
2. *se la relativa spesa è a totale carico della Provincia oppure se, applicandosi l'art. 82, comma 5, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.EE.LL.), l'interessato può optare di percepire, in alternativa:*
 - a) *una delle due indennità - di Presidente o di Sindaco - con spesa a carico del relativo ente;*
 - b) *il 50 per cento di ciascuna, con ripartizione della corrispondente spesa tra i due enti; oppure se rimane a carico del Comune l'indennità di Sindaco ed a carico della Provincia va posto solo l'onere aggiuntivo corrispondente alla differenza tra l'indennità di Presidente e l'indennità di Sindaco;*
3. *se la decorrenza per la corresponsione dell'indennità al Presidente della Provincia è il 25 dicembre 2019 (data di entrata in vigore della Legge 157/2019) o il 1° gennaio 2020.*

Nella richiesta di parere, il Presidente della Provincia precisa altresì che “il Ministero dell'Interno, nel giugno 2020, ha adottato e trasmesso a tutte le amministrazioni locali un atto – repertorio atti n. 593-11(SC).8 – recante “Linee interpretative del Ministero dell'interno per l'attuazione dell'art. 57-*quater*, comma 4 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, concernente l'indennità di funzione dei Presidenti della Provincia”, previa approvazione della Conferenza Stato-Città ed autonomie Locali, nella seduta del 23 giugno 2020”, sottolineando che “le interpretazioni ministeriali sono, in molteplici punti, in contraddizione con la semplice interpretazione letterale della norma, determinando non pochi dubbi”. A supporto della richiesta di parere si allega altresì un articolo di dottrina evidenziando che in esso si “fa una disamina degna di nota, esprimendo le perplessità derivanti dall'interpretazione ministeriale e proponendo delle soluzioni che si pongono in netto contrasto”.

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). È 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 e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011/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, invero, dalla Provincia, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è sottoscritta dal Presidente e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente.

Occorre precisare che la richiesta di parere è stata altresì trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

IV. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere - avendo ad oggetto una norma che incide sull'individuazione del limite di spesa per gli oneri correlati alle attività degli amministratori locali - è *prima facie* riconducibile alla nozione di contabilità pubblica (*ex multis*, Sez. regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 4/2021/PAR; Sez. regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 67/2020/PAR; Sez. regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 291/2020/PAR).

Tuttavia, come anticipato nella parte in fatto, tale norma è già stata oggetto di interpretazione nell'ambito delle *"Linee interpretative del Ministero dell'interno per l'attuazione dell'art. 57-quater, comma 4 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, concernente l'indennità di funzione dei Presidenti della Provincia"*, adottate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 23 giugno 2020.

Nella richiesta di parere si sottolinea che *"le interpretazioni ministeriali sono, in molteplici punti, in contraddizione con la semplice interpretazione letterale della norma, determinando non pochi dubbi"*.

La scopo della richiesta di parere non è, dunque, quello di conseguire un'interpretazione di un quadro normativo ritenuto poco chiaro ma quello di ottenere un pronunciamento da parte della Corte dei conti che superi - esprimendosi eventualmente in maniera difforme - l'interpretazione fornita da altri Organi pubblici e, in particolare, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e dal Ministero dell'Interno.

Tutti i quesiti posti dal Presidente della Provincia trovano, infatti, compiuta risposta nelle suddette Linee guida che, tuttavia, il soggetto istante manifesta di non condividere.

Tale finalità, ad avviso della Sezione, esula dalla funzione consultiva affidata a questa Corte. La Sezione delle Autonomie e le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno, infatti, chiarito che, *"al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti"*, l'attività consultiva devoluta alla Corte dei conti non può riguardare *"quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011/QMIG che richiama la deliberazione delle Sezioni Riunite 50/CONTR/2010 e la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006).

Di tale principio è stata fatta ripetutamente applicazione in materia di interpretazione di norme contenute in contratti collettivi nazionali di lavoro delle amministrazioni

pubbliche, funzione rientrante nelle attribuzioni dell'ARAN (*ex multis*, Sez. regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 51/2020; Sez. regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 25/2020 e 107/2020; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011/QMIG).

Per le medesime ragioni è stata altresì esclusa l'ammissibilità di una richiesta di parere nel caso in cui analogo quesito era già stato posto all'Autorità Nazionale Anticorruzione (Sez. regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 159/2016/PAR).

La Sezione ritiene, dunque, che la richiesta di parere in esame non possa ritenersi ammissibile in quanto i relativi quesiti sono già stati oggetto di esame da parte di altri Organi pubblici (in particolare, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e il Ministero dell'Interno).

Inoltre, alla luce della formulazione del quesito, il parere potrebbe anche potenzialmente interferire con la giurisdizione amministrativa in quanto un'eventuale decisione su provvedimenti relativi all'indennità di funzione dei presidenti delle province potrebbe involgere anche le suddette Linee guida.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara inammissibile il parere formulato dal Presidente della Provincia di Verona per carenza del requisito oggettivo legittimante la richiesta.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente della Provincia e al Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2021.

IL RELATORE

f.to digitalmente Chiara Bassolino

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 25 marzo 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini