

Deliberazione n. 82 /2023/PAR /Brendola (VI)



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

nell'adunanza del 26 gennaio 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 (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 con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 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 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 dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Sindaco *pro tempore* del Comune di Brendola (VI) con nota del 13 gennaio 2023, acquisita al prot. Cdc n. 181 del 13 gennaio 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1/2023, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Brendola (VI) ha inviato una richiesta di parere - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 – relativo alla possibilità di *“riconoscere alla ditta che fornisce al Comune il servizio di trasporto scolastico in appalto, l'adeguamento dei maggiori costi sopportati sulla base dell'indice FOI pubblicato dall'ISTAT per il mese di agosto 2022 pari al 8,31%”*.

Il Sindaco *pro-tempore*, illustrando il caso di specie, rappresenta che *“Tale ditta, nell'ambito del contratto di appalto del servizio di trasporto scolastico, stipulato a settembre del 2021, richiede l'adeguamento del contratto sulla base dell'indice FOI a causa dei pregiudizievoli fenomeni inflattivi che stanno producendo straordinari incrementi dei prezzi di acquisto praticati dalle aziende fornitrici (carburanti, parti di ricambio, gestione e manutenzione automezzi, etc.”*.

Una volta dettagliate le variazioni di prezzo per ognuna delle voci negoziali ritenute interessate da un aumento rispetto all'importo considerato al tempo della presentazione dell'offerta, viene riportato pedissequamente il comma relativo all'articolo *“Revisione prezzi”*, così come sottoscritto dalle parti, alla lettera del quale, *“fatto salvo quanto contrariamente stabilito nel capitolato speciale (art.5), non si procede alla revisione dei prezzi e non si applica il comma 1 dell'articolo 1664 del Codice Civile”*.

Così esposto il quadro negoziale e la sua evoluzione, l'istanza si conclude con l'interrogativo *“se tali maggiori costi possano essere ricondotti al rischio d'impresa oppure se i recenti eventi che coinvolgono l'Europa intera possano legittimamente portare al riconoscimento di un adeguamento contrattuale sulla base dell'indice FOI pubblicato dall'ISTAT per il mese di agosto 2022, come richiesto dalla ditta stessa.”*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Preliminarmente all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica; carattere generale ed astratto della questione sottoposta; non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 05 giugno 2013 - disposizione che costituisce il fondamento

normativo della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere in materia di contabilità pubblica sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali ed, in secondo luogo, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 - ulteriormente precisati con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, 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 dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102 con deliberazione n. 54/CONTR/2010).

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono sussistere contestualmente le seguenti presupposte condizioni:

- la richiesta deve provenire dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *“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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sez. 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”*. Al riguardo è stato precisato, altresì, che, da un lato - in una visione dinamica della nozione - la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo in ausilio degli Enti territoriali sarebbe 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 e, dall'altro, che, tuttavia, 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 (SS.RR. in sede di controllo – delib. n. 54/CONTR/2010);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, ovvero non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali

giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. A tal proposito è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo senz'altro, di norma, 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 esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente. In altri termini, ai fini dell'ammissibilità oggettiva dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di tutto quanto fin qui premesso, pertanto, dovranno 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, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono 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 delle Autonomie delibera n. 3/2014); né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Va innanzitutto osservato che la richiesta di parere, nel caso di specie, risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo. Essa proviene, infatti, da un Comune, ente espressamente previsto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 e risulta sottoscritta dal Sindaco *pro tempore*, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale, in virtù dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

La richiesta di parere in questione è pervenuta per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione, attraverso la trasmissione sulla piattaforma telematica dedicata denominata "Centrale pareri".

Tuttavia, la richiesta di parere in esame - seppure ammissibile sotto il profilo soggettivo - è da ritenere inammissibile quanto al profilo oggettivo; infatti, ai sensi della ricordata L. n. 131/2003 e degli orientamenti delineati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, le Sezioni regionali della Corte possono rendere pareri esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, e l'ambito

oggettivo di tale locuzione deve ritenersi non estendibile a 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.

Inoltre, come precisato dalla costante giurisprudenza contabile e nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, ovvero la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (Sezione regionale di controllo Lombardia – delib. n. 528/2013/PAR).

Ebbene, la richiesta di parere all'esame della Sezione - pur essendo astrattamente diretta all'interpretazione di norme e consentendo, quindi, in linea teorica, l'esercizio della funzione consultiva della Corte nei termini in cui è formulata, in realtà, non ha una portata ermeneutica generale e astratta, essendo strutturata in maniera tale da sottendere valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa di esclusiva competenza dell'ente istante; ed invadendo il campo rimesso all'attività gestionale e decisionale dello stesso (cfr. *ex multis*, delib. di questa Sezione - nn. 136/2022/PAR, 51/2022/PAR e 83/2022/PAR, nonché, *sub specie*, Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna - delib. n. 20/2021/PAR, Sezione di controllo per la regione Valle d'Aosta – delib. n. 3/2020/PAR). A tal proposito si riporta, in particolare, anche quanto già evidenziato – con una sintesi molto efficace - dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia con la deliberazione n. 8/2019/PAR, laddove - richiamando un orientamento consolidato della Sezione delle Autonomie nonché delle Sezioni riunite in sede di controllo - precisa che “*le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente*”. È esclusa, dunque, ogni possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte nella concreta attività gestionale e amministrativa, che ricade nell'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione che la svolge.

Pertanto, alla luce dei principi ora richiamati, il quesito proposto dal Comune di Brendola - risultando finalizzato ad ottenere, più che un parere avente rilievo interpretativo generale, una valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa – deve ritenersi oggettivamente inammissibile.

P Q M

nelle sopra esposte considerazioni viene reso il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Brendola (VI).

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa al Sindaco e al Segretario comunale del Comune di Brendola (VI), nonché al Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2023.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 10 marzo 2023

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA f.f.

f.to digitalmente Anna Maria Di Donato