



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere
Antonino GERACI	Referendario relatore
Francesca ABBATI	Referendaria
Lorena CHIACCHIERINI	Referendaria

nella Camera di consiglio del 15 luglio 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 7 gennaio 2026 n.1, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 14/SSRRCO/QMIG/2026;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE le deliberazioni n. 1/2026/INPR e n. 5/2026/INPR, con le quali questa Sezione ha definito il proprio programma delle attività di controllo per l'anno 2026;

VISTA la richiesta di parere del comune di Norcia al prot. n. 1611 del 13 luglio 2026;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il relatore, dott. Ph.D. Antonino Geraci;

PREMESSO IN FATTO

In data 13 luglio 2026 (prot. Cdc n. 1611 in pari data) è pervenuta a questa Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Norcia e di seguito riportata.

“Premesso che:

con nota protocollo n. 6148 del 24.03.2025, l'ex sindaco richiedeva, in seguito a segnalazione da parte della propria cassa di appartenenza, versamento dei contributi per il periodo 2014/2023 (periodo di doppio mandato presso questo Ente) in quanto risultava che l'Ente non aveva provveduto al versamento;

l'Ex sindaco non aveva mai comunicato la cessazione della propria attività lavorativa da autonomo e la sua indennità veniva calcolata in considerazione di ciò.

Considerato:

la chiarezza dell'ordinanza n. 24615/2023 e n. 18396 della Corte di cassazione che ribalta completamente l'orientamento attestando che l'amministratore libero professionista ha diritto al versamento dei contributi da parte dell'Ente anche se non interrompe la propria attività lavorativa durante il mandato;

che la nota di richiesta di versamento è arrivata solo in data 24.03.2024;

che l'Ente alla luce delle ordinanze di cui sopra ha provveduto a versare i contributi per il periodo 2019/2023 senza dubbi in quanto relativi ai 5 anni antecedenti la richiesta;

Si chiede se essendo decorsi oltre cinque anni alla data di richiesta di versamento da parte dell'ex Sindaco (24 marzo 2024) gli stessi devono essere versati oppure operi l'istituto della prescrizione e quindi l'Ente non sia obbligato al versamento."

CONSIDERATO IN DIRITTO

Nello svolgimento della propria attività consultiva, le Sezioni regionali di controllo sono tenute preliminarmente a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica, alla sua generalità ed astrattezza e al divieto di interferenza con funzioni giurisdizionali. Si tratta di principi consolidati e che non necessitano di essere rimeditati alla luce del recente intervento normativo introdotto con la legge 7 gennaio 2026 n.1 che, pur ampliando la legittimazione soggettiva, ha mantenuto immutati i principi generali elaborati in riferimento alla funzione consultiva introdotta dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Sotto il profilo della ammissibilità soggettiva la richiesta di parere è da ritenere ammissibile, essendo stata inoltrata dal Comune di Norcia per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo a ciò legittimato. Sia l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 che l'art. 2 comma 1 della legge 7 gennaio 2026 n.1, infatti, attribuiscono alle Regioni ed anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, nel fissare principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, ha stabilito di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali).

Ciò posto, la presente richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare uno degli Enti indicati dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e dall'art. 2 comma 1 della legge 7 gennaio 2026 n.1.

2. Attinenza alle materie della contabilità pubblica.

Passando al profilo della ammissibilità oggettiva del quesito, la facoltà di richiedere pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 e dell'art. 2 comma 1 della legge 7 gennaio 2026 n.1, risulta legislativamente circoscritta alle materie della contabilità pubblica. Il citato art. 2 comma 1 ha altresì previsto che tale attività consultiva possa essere richiesta *“anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”*.

Come osservato dalla Sezione delle Autonomie, *«E' evidente...che “la materia di contabilità pubblica” costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto, è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale»* (Sez. Aut. n. 3/2014/QMIG). Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, da parte loro, intervenute in materia, hanno esteso il perimetro della funzione consultiva in esame riconducendo al concetto di contabilità pubblica anche le materie - quali quelle concernenti il personale, l'attività di assunzione (cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera), la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi, ecc. - che risultano connesse 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 Cost., ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010/QMIG).

Le medesime Sezioni Riunite, però, hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *“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”* (del. 54/2010 citata). Ciò comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie

locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. Pertanto, come più volte ribadito anche da questa Sezione, la nozione di contabilità pubblica che rileva nell'esercizio della funzione consultiva è, com'è noto, più ristretta di quella generale, anche considerato che la funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali.

Coerentemente con tale orientamento, la deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG ha tracciato la distinzione *“tra le norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno, invece, meri riflessi finanziari”*. Secondo la pronuncia, *“le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La ratio sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”*. D'altra parte, la deliberazione n. 54/2010 aveva già chiarito come il concetto di contabilità pubblica non includa *“qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.”*

Posto tale orientamento ermeneutico, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti risulta diretta a fornire agli Enti locali l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa ed in favore del complesso delle autonomie locali. In altre parole, la magistratura contabile, cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo, non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva, in particolare provvedimentale, né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto posto alla risoluzione di conflitti interni o esterni all'ente, ponendosi altrimenti in contrasto con il principio della separazione dei poteri e generando conflitti all'interno del sistema delineato dalla Costituzione.

Peraltro, la deliberazione n. 16/SEZAUT/2025/QMIG della Sezione delle Autonomie ha stabilito in modo puntuale che *“I quesiti concernenti l'interpretazione dell'articolo 86, comma 2, TUEL devono essere ritenuti inammissibili poiché la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica”*.

1.1 Necessaria generalità e astrattezza della richiesta di parere.

Sempre riguardo la valutazione della ammissibilità oggettiva del quesito, occorre inoltre ricordare che costituisce principio consolidato della giurisprudenza contabile la necessità del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell'istanza, da un lato, e dell'assenza di possibili interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero con altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo), dall'altro.

Tale principio è stato peraltro riaffermato anche successivamente all'entrata in vigore del citato art. 2 comma 1 della legge 7 gennaio 2026 n.1. In particolare, le Sezioni Riunite di questa Corte con la deliberazione n.14/SSRRCO/QMIG/2026 hanno statuito che *“la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri “su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete””*

Pur essendo pacifico, infatti, che l'istanza di un Ente trova normalmente origine da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, la richiesta di parere può essere indirizzata unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica, non potendo la Corte né intervenire sulla concreta attività gestionale dell'Amministrazione istante - configurandosi, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa - né generare interferenze con le funzioni requirenti o giudicanti della magistratura contabile ovvero di altri plessi magistratuali - civile, penale o amministrativa (cfr. Sez. Riun. n. 54/CONTR/2010, Sez. Aut. n. 24/2019/QMIG e n. 17/2020/QMIG).

1.2 Divieto di interferenza con le funzioni giurisdizionali

L'attività consultiva intestata alla magistratura contabile, inoltre, incontra un ulteriore limite di esplicazione, rappresentato dal divieto di interferenza con le funzioni giurisdizionali attribuite ad altri plessi magistratuali.

La Sezione delle Autonomie ha, infatti, affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (del. n. 5/2006 citata), come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico a un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/2019) si è pronunciata nel senso che *“la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria)”*. La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, *“non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi*

giudiziari”, anche perché, adottando una soluzione più aperta, “detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità” (cfr., deliberazione Sezione delle Autonomie n. 11/2020), anche alla luce dell’art. 69, comma 2 del Codice di giustizia contabile, approvato con D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

2. Richiamati alcuni orientamenti funzionali all'esame del caso in esame, per quanto riguarda la specifica richiesta dell’Ente, questa Sezione, con deliberazione n. 35/2025/PAR aveva già dichiarato inammissibile il quesito con cui il medesimo comune di Norcia domandava, in riferimento versamento degli oneri assistenziali e previdenziali, *“quale operatività possa adottare l’Ente, a fronte della richiesta dell’ex Sindaco, vista la discordanza di pronunce anche in riferimento al tema della prescrizione e della debenza di interessi moratori e sanzioni”*.

Con riferimento all’odierna richiesta di parere, il Comune ha formulato il quesito in termini estremamente concreti facendo specifico riguardo alla vicenda concernente un ex sindaco ed indicando analitici riferimenti sia di ordine temporale sia con riguardo al contegno tenuto da tale soggetto (si afferma nella richiesta *“ l’Ex sindaco non aveva mai comunicato la cessazione della propria attività lavorativa da autonomo e la sua indennità veniva calcolata in considerazione di ciò)*.

Nel caso in esame, inoltre, non è possibile neppure procedere ad una astrazione della singola vicenda rappresentata dall’ente enucleando principi di carattere generale.

La richiesta in esame, infatti, è formulata in riferimento all’applicazione dell’art. 86, comma 2 del D.lgs. n. 267/2000, ¹. La deliberazione n. 16 della Sezione delle Autonomie ha affermato chiaramente che *“i quesiti concernenti l’interpretazione dell’articolo 86, comma 2, TUEL devono essere ritenuti inammissibili poiché la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica”*.

La dichiarazione di inammissibilità in relazione alla estraneità alla materia della contabilità pubblica deve in questa sede essere confermata anche in considerazione di quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie, che con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG aveva già precisato come *“la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica”*. Lo stesso comune di Norcia, infatti, pone alla base della presente richiesta di parere le ordinanze della Corte di cassazione n. 24615 del 14 agosto 2023 e 18396 del 5 luglio 2024.

Inoltre, secondo la deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG *“la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di*

¹ Secondo l’art. 86, comma 2 del TUEL *“Agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti e che rivestano le cariche di cui al comma 1 l’amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, diversata per quote mensili.”*.

valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria. La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari.”

In conseguenza di quanto detto, devono essere escluse le richieste di parere che incidono su posizioni soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Infine, con riferimento specifico al tema della prescrizione, ha avuto modo di pronunciarsi in termini di inammissibilità la Sezione Regionale di controllo per la Lombardia che, con deliberazione n. 270/2025/PAR, ha dichiarato inammissibile il quesito inerente alla *“prescrizione ed alla decorrenza del diritto al versamento contributivo dell’amministratore/lavoratore non dipendente in quanto la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica a termini del principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2025/QMIG “.*

Ciò posto la richiesta di parere posta all’esame di questa Sezione, oltre a difettare della necessaria astrattezza, richiederebbe valutazioni sul regime prescrizione ed, implicando una potenziale interferenza con l’ambito riservato alla giurisdizione di altro plesso magistratuale, non può dunque considerarsi ammissibile.

P.Q.M.

dichiara oggettivamente inammissibile il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Norcia.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Norcia per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell’Umbria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 15 luglio 2026.

Il Magistrato relatore

Antonino Geraci

Il Presidente

Paolo Peluffo

Depositato il 17 luglio 2026
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani