



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere, relatore
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza dell'8 giugno 2015,

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

VISTO il t.u. 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, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la L.R. n.22/1998, poi sostituita dalla L.R. n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

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;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la convenzione del 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7 co. 8 della L. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza n. 20/2015, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

Il Consiglio delle autonomie locali - con nota prot. n. 1619/1.13.9 del 23 gennaio 2015, pervenuta alla Sezione il 9 febbraio 2015 (prot. n. 794) - ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere del Sindaco di Cascina (PI) con nota 22 dicembre 2014 (pervenuta al C.A.L. il successivo 23 dicembre 2014).

Il Sindaco richiama la previsione dell'art.4 ("Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi.") del D.L. n.16/2014, convertito con L. 2 maggio 2014 n. 68, il quale, ha disposto che *"le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli."*, in tal modo escludendo *de jure* la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebitato direttamente a carico dei dipendenti; ma ottenendo *de facto* anche l'effetto, sul lungo periodo, di far venir meno eventuali domande giudiziali di danno erariale attraverso il progressivo esaurimento dei *petita* giusta recupero *medio tempore* del danno.

Il Sindaco, premesso che in attuazione della disposizione *de qua* il Servizio Personale dell'ente ha effettuato la ricognizione dei fondi per risorse decentrate dal 1993 ad oggi, e, constatato che i fondi del periodo 2000-2014 risultano inferiori al dovuto in ragione di un incremento delle risorse stabili non computato, chiede di sapere se il tetto del fondo 2010 (limite da rispettare dal 2011 ad oggi in virtù dell'art.9 co.2-bis D.L. n. 78/2010) possa essere, ora per allora, aumentato in base ai nuovi conteggi effettuati o se debba restare quello a suo tempo costituito giusta rituale contrattazione decentrata. Nell'ipotesi negativa formula poi altro quesito circa il *modus operandi* che intenderebbe seguire. E, infine, chiede se possano operarsi compensazioni, nell'ambito del fondo, tra poste in diminuzione, obbligatorie per legge, e poste creditorie scaturenti dai conteggi.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Nella specie, la richiesta di parere, che è senz'altro ammissibile sul piano soggettivo siccome formulata dal Sindaco tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, è da ritenersi, viceversa, inammissibile sul piano oggettivo.

Com'è noto, l'ammissibilità della richiesta sotto il profilo oggettivo è subordinata fondamentalmente a due condizioni, coerenti con la considerazione che la funzione consultiva prevista dall'art. 7 co. 8 L. 131/2003 intesta alla Corte il compito di esprimere, nell'interesse del corretto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico contabile (e dunque in perfetta sintonia con la generale *mission* della Corte quale garante della legalità nel settore della contabilità pubblica), pareri di mera legittimità emessi da un organo terzo di natura magistratuale e ad indipendenza costituzionalmente tutelata alla stregua ed a tutela esclusivamente del diritto oggettivo.

Da un lato, occorre, che la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, in ordine al che va ricordato che le Sezioni Riunite di questa Corte, con pronunzia resa in sede di nomofilachia contabile ex art. 17 co. 31 D.L. n. 78/2009 conv. con L. n. 102/2009 (del. n. 54/2010), hanno ritenuto di confermare l'orientamento già assunto dalla Sezione Autonomie (del. n. 5/2006), e univocamente seguito da questa Sezione, secondo cui la nozione di "*contabilità pubblica*" ai fini dell'attività consultiva ex art. 7 co. 8 L. n.131/2003 non può interpretarsi in modo da vanificare il limite posto dallo stesso legislatore, estendendo l'attività consultiva a tutti i settori dell'azione amministrativa, ma che deve ritenersi attinente ad "*un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed*

i relativi controlli". Di talchè, l'attività consultiva in discorso è da ritenersi limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Dall'altro lato, è necessario che la richiesta di parere, pur senza trasmodare in una assoluta astrattezza tale da impedire di individuare uno specifico e concreto interesse ad ottenere la pronunzia, abbia riguardo a quesiti interpretativi di carattere generale che - secondo il principio enunciato dalla citata pronunzia n. 5/2006 della Sezione Autonomie, cui questa Sezione si è costantemente attenuta (v. *ex multis* pareri n. 20/2008 e n. 14/2013) - che non comportino un'ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative *in itinere* né valutazione di concreti comportamenti amministrativi, tanto più se connessi ad atti o condotte già adottati o inerenti fatti oggetto di indagini o giudizi di responsabilità amministrativo-contabile o penale o altri contenziosi giudiziari.

Orbene, ciò premesso, è evidente che la richiesta in esame: **(a)** esula dalla materia della contabilità pubblica, come dianzi individuata, e concerne piuttosto l'ambito lavoristico e, nello specifico, il riallineamento dei relativi rapporti di debito/credito tra datore e prestatore e dunque la determinazione di diritti soggettivi patrimoniali dei singoli (la cui cognizione, in un'eventuale controversia, spetterebbe ad altro giudice), che, nonostante gli ovvi riflessi indiretti sul bilancio dell'ente (a cui carico sono gli emolumenti retributivi), per costante orientamento della Sezione (v. *ex multis* 5/2015; 251/2014), non legittima quest'ultima ad esercitare la funzione consultiva; **(b)** lungi dal prospettare una questione interpretativa di ordine generale comporterebbe l'emissione di un parere della Sezione su concreti adempimenti afferenti una specifica vicenda amministrativa, così determinando una concreta ingerenza della Corte in una singola e specifica attività gestionale *in itinere* con riferimento a specifici comportamenti amministrativi (cfr. Sezione Autonomie n. 5/2006).

Tutto ciò, peraltro, senza contare che - stante l' *occasio legis* (v. alcune vicende giudiziarie in essere, *in primis* quella azionata dalla Procura Regionale in sede con riferimento al Comune di Firenze: v. invito a dedurre qui trasmesso il 06.02.2013 prot. n.945, v. riferimenti in delibera Sezione n.87/2013/PRSP DEL 18.04.2013) nonché i succitati effetti pratici della norma in ordine a eventuali pretese erariali giudizialmente azionate o azionabili - si determinerebbe un'ingerenza della potestà consultiva di questa Sezione con l'attività giurisdizionale devoluta alle altre articolazioni organizzative della Corte.

P. Q. M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato di inammissibilità della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco di Cascina.

Così deciso in Firenze, nelle Camere di consiglio del 27 maggio e 8 giugno 2015.

L'estensore
Nicola BONTEMPO

Il presidente
Roberto TABBITA

Depositata in Segreteria il - 9 GIU. 2015

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Claudio Felli