



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 125/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 27 giugno 2017, composta dai Magistrati:

Dott.	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Ormea (CN)** formulata in data 8 giugno 2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte stessa data, recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Mario ALI';

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Ormea (Cn), ente con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con nota dell' 8 Giugno 2017, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In particolare il richiedente sottolineando il fatto che il Comune risulta privo di dirigenza, sottolinea che: "a decorrere dall'anno 2000 ha ripartito le competenze di gestione in Servizi attribuendo la responsabilità e la relativa indennità di posizione al Responsabile del Servizio amministrativo - contabile e al Responsabile del Servizio Tecnico.

A seguito del collocamento in quiescenza del Responsabile del Servizio Tecnico, a decorrere dal mese di luglio 2014, la responsabilità del servizio è stata temporaneamente attribuita al Sindaco in attesa di una riorganizzazione del servizio prevedendo l'assunzione di nuovo personale.

Per effetto dei vincoli in materia assunzionale vigenti nell'anno 2015, (collocamento del personale degli Enti di Area Vasta), la responsabilità del servizio è stata mantenuta in capo al Sindaco e pertanto nello stesso anno non è stata corrisposta l'indennità di posizione". Il Sindaco nella sua richiesta di parere fa presente inoltre che:

“Attualmente è in corso di perfezionamento la procedura di mobilità per il trasferimento a tempo pieno ed indeterminato presso il servizio Tecnico di personale idoneo all'assunzione dell'incarico di Responsabile”, ma contestualmente afferma che, per motivi di urgenza, ha un effettivo bisogno di ricoprire il posto resosi vacante di Responsabile dell'Ufficio Tecnico, portando a giustificazione della predetta urgenza la seguente motivazione: “..a seguito degli eventi alluvionali del 23-24 25 novembre 2016, stante le difficoltà operative e di rispetto delle normative, questo Ente si trova nella necessità di attribuire l'incarico di Responsabile del Servizio Tecnico, figura preesistente e non di nuova istituzione, a personale in possesso della necessaria esperienza e professionalità”. Sottolinea inoltre che: “...l'altra figura di Responsabile di Servizio percepisce un'indennità di posizione inferiore al doppio del minimo previsto dalla normativa vigente e pertanto non è possibile effettuare un dimezzamento della suddetta indennità in quanto la stessa risulterebbe inferiore al minimo contrattualmente previsto.

Inoltre il fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente, ridotto a seguito della riduzione del personale in servizio, consente appena il pagamento degli istituti contrattualmente previsti e dunque non è possibile attingere dal fondo per il finanziamento dell'indennità di posizione. Si precisa che l'erogazione dell'indennità di cui sopra rientrerebbe nei limiti della spesa per il trattamento accessorio complessivo sostenuta nell'anno 2010.

Tutto ciò premesso richiede a codesta autorevole Sezione regionale di controllo se è possibile, senza riduzione o abolizione del trattamento accessorio di spettanza degli altri dipendenti, conservare l'indennità di posizione al dipendente che dovrebbe essere nominato Responsabile del Servizio Tecnico nell'importo attribuito nell'anno 2010 e spettante per l'anno 2014 e 2015 nonostante nel 2015 la stessa non sia stata pagata in quanto la Responsabilità del Servizio a decorrere dal mese di luglio 2014 è stata temporaneamente attribuita al Sindaco pro tempore in attesa di una riorganizzazione del Servizio”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La richiesta del Comune di Ormea è stata avanzata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere, a dette Sezioni, pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolarità finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame può ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto. Infatti la richiesta viene dal Sindaco che è l'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente. In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Con riferimento al caso in questione, la Sezione ritiene che la materia rientri nel concetto unitario di contabilità pubblica delineato dalla delibera n. 54/2010 della Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici" ed inteso "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Il quesito, infatti, concerne l'applicazione e l'interpretazione di una disposizione (art. 9, comma 2 bis, D.L. 78/2010) il cui obiettivo è la riduzione della spesa per il personale anche degli enti locali e che, pertanto, ha un effetto diretto sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici. Ma allo stesso tempo la Sezione ritiene che, così come è stato formulato il

quesito, la richiesta di parere implichi una valutazione di tipo amministrativo connessa ad atti che rientrano nella sfera specifica dell'ente richiedente e quindi per questi motivi la richiesta del Sindaco do Ormea è da ritenersi inammissibile.

Infatti i quesiti posti dal Comune di Ormea (CN) anche se rientrano nel concetto più generale di contabilità pubblica, richiamano indirettamente questa Corte ad esprimere un proprio parere su una decisione che esula dalla competenza della Corte stessa e contestualmente di coinvolgerla in una espressione di scelta amministrativa spettante all'ente richiedente. Infatti nella parte conclusiva del quesito si richiede se sia possibile: "senza riduzione o abolizione del trattamento accessorio di spettanza degli altri dipendenti, conservare l'indennità di posizione al dipendente che dovrebbe essere nominato Responsabile del Servizio Tecnico nell'importo attribuito nell'anno 2010 e spettante per l'anno 2014,2015", ma poco prima, nel contesto del quesito stesso, si afferma che: "l'erogazione dell'indennità di cui sopra rientrerebbe nei limiti della spesa per il trattamento accessorio complessivo sostenuta nell'anno 2010".

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti, occorre inoltre rilevare che la disposizione, contenuta nell'articolo 7 comma 8, della legge 131/03, deve essere raccordata con il 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, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. In particolare il comma 8 del citato articolo attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "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".

La stessa Sezione delle Autonomie ha inoltre ritenuto che: "se è vero, infatti, che a ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Proprio in questo contesto le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Il Sindaco nella sua richiesta, come in precedenza sottolineato fa presente che è in corso di perfezionamento la procedura di mobilità per il trasferimento a tempo pieno ed

indeterminato di personale idoneo all'assunzione dell'incarico di Responsabile dell'Ufficio Tecnico", ma subito dopo afferma che per un'alluvione avvenuta nel novembre del 2016, ha un effettivo bisogno di ricoprire il posto resosi vacante utilizzando una figura preesistente e non di nuova istituzione, in possesso della necessaria esperienza e professionalità. A fronte di questo il Sindaco afferma che data l'esiguità dell'indennità di posizione del Responsabile dell'Ufficio Amministrativo, risulterebbe impossibile effettuare un dimezzamento della stessa. Così come risulterebbe impraticabile attingere al fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente, in quanto, allo stato attuale, consente appena il pagamento degli istituti contrattualmente previsti. Ma nella parte finale della richiesta parere precisa che: "l'erogazione dell'indennità di cui sopra rientrerebbe nei limiti della spesa per il trattamento accessorio complessivo sostenuta nell'anno 2010", aggiungendo poi la domanda: "se è possibile senza riduzione o abolizione del trattamento accessorio di spettanza agli altri dipendenti, conservare l'indennità di posizione al dipendente che dovrebbe essere nominato responsabile del Servizio Tecnico".

Come in precedenza detto, possono essere oggetto della 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. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Per le suddette ragioni la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile in quanto non concerne l'interpretazione di norme e la soluzione di questioni di interesse generale, ma si sofferma in modo particolare su una concretezza dei quesiti posti che involgono in specifiche fattispecie gestionali, che rientrano nell'esercizio esclusivo della potestà discrezionale dell'amministrazione, non consentendone la sussumibilità all'interno di categorie di portata ed interesse generale.

P.Q.M.

Nelle suestese considerazioni è il parere di questa Sezione

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune Ormea (CN) ed al Consiglio delle autonomie locali del Piemonte.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 27 Giugno 2017

Il Consigliere Relatore

F.to Dott. Mario ALI

Il Presidente

F.to Dott. ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il **29/06/2017**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola

