



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

*Nella Camera di consiglio del 5 ottobre 2018  
composta dai Magistrati*

dott. Rosario Scalia	Presidente, relatore
dott.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario,
dott. Raffaele Maienza	Primo Referendario,
dott. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

**VISTO** l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

**VISTA** la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

**VISTO** il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

**VISTI** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti "Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti";

**VISTA** la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

**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";

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

**VISTE** le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

**VISTO** l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

**VISTO** il CCNL 2016-2018 comparto "Funzioni Locali", sottoscritto in data 21 maggio 2018;

**VISTO** in particolare il Titolo III del CCNL 2016-2018 del comparto "Funzioni Locali";

**VISTA** la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Matera in data 20 settembre 2018, pervenuta a questa Sezione in pari data e acquisita al prot. n. 863 del 20 settembre 2018;

**VISTA** l'ordinanza presidenziale n. 18/2018 del 4 ottobre 2018, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Camera di consiglio del 5 ottobre 2018;

**UDITO** il relatore, dott. Rosario Scalia;

### **Considerato in**

#### **FATTO**

Il Sindaco della Città di Matera ha inoltrato, in data 20 settembre 2018, a questa Sezione una richiesta di parere (prot. 69103) ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 con la quale chiede di conoscere se il personale assunto a tempo indeterminato con il profilo di ausiliario del traffico possa essere destinatario delle disposizioni recate dall'art. 208, comma 4, Codice della Strada, che prevedono forme di assistenza e previdenza integrativa a favore del personale di polizia municipale dal momento in cui la legge regionale 41/2009, nella parte in cui si occupa della professionalità e formazione del personale di polizia locale parrebbe inserire nel novero del personale di polizia locale anche gli ausiliari del traffico.

### **Ritenuto in**

#### **DIRITTO**

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che è stata individuata dalla costante giurisprudenza contabile, essere il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa).

2.1 In relazione al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rileva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Matera, il quale è, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, organo

istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali controllo, condiviso anche da questa Sezione, non può ritenersi di ostacolo all'ammissibilità della richiesta la mancata costituzione, nella Regione Basilicata, del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123, comma 4, della Costituzione, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, "*quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali*". Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è destinato a svolgere, tra l'altro, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere degli Enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

A tal riguardo, gli articoli 78-81 del vigente Statuto regionale (Legge Statutaria 17 novembre 2016, n.1) hanno previsto l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali che, allo stato attuale, non è ancora operante in quanto non è stata ancora approvata la legge regionale che disciplina modalità di elezione, composizione e competenze dello stesso.

La Sezione, pertanto, ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

**2.2** Con riferimento alla verifica dei profili oggettivi di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti territoriali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti Locali, ma che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

È da sottolineare, comunque, come la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" sia stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., *ex multis*, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la “materia della contabilità pubblica” non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa “(..) con l’ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali” (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia “la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i relativi 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 delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli” (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006 cit.).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Alla luce di quanto sopra, 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, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione “non si rinviengono 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 Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa.

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all’adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera più o meno discrezionale della potestà amministrativa dell’ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell’attività amministrativa nei termini predetti, l’ausilio consultivo non può costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali ovvero di controllo di questa Corte ovvero di altri organi magistratuali e 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. Ne consegue che sono escluse le richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati, sia da organi monocratici che collegiali, o nelle quali il parere può essere letto quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere* ovvero che siano state già assunte.

2.3 Risulta del tutto evidente che la formulazione della richiesta di parere all'esame della Sezione non prospetta alcun quesito interpretativo o dubbio applicativo afferente le norme richiamate ma riguarda, di fatto, una fattispecie concreta su cui si chiede l'intervento interpretativo della Corte la quale, pronunciandosi, ridurrebbe la propria attività consultiva in una funzione concretamente consulenziale rivolta a cercare di ottenere una valutazione di una specifica attività gestoria già posta in essere dal Comune *de quo*, così violando anche la necessità che la richiesta di parere abbia riguardo, come detto, a quesiti interpretativi di carattere generale che non comportino un'ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative *in itinere* né valutazione di concreti comportamenti amministrativi (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Inoltre, come precisato dalla Sezione delle autonomie, per ricondurre una questione alla contabilità pubblica, non è sufficiente l'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente.

Occorre, altresì, ricordare che, in base ad un costante orientamento giurisprudenziale (cfr., *ex multis*, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 5/AUT/2006) non possono ritenersi procedibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti suscettibili di formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri Organi a ciò deputati per legge (cfr. anche deliberazione SRC Piemonte n. 20/2012).

Alla luce delle considerazioni esposte, la Sezione ritiene che la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Matera difetti dei requisiti oggettivi necessari ad una disamina nel merito in quanto:

- a) relativo a una specifica attività gestoria già posta in essere dal Comune richiedente, avendo deciso con specifica deliberazione di Giunta di trasferire una somma pari a circa 453.000,00 euro al Fondo complementare Perseo in data 29 settembre c.a.;
- b) potenzialmente idoneo ad interferire con le competenze di altri organi giurisdizionali, in quanto la definizione della platea di destinatari rientra nell'area di competenza dell'A.G.O. (*ex multis*, Corte di Cassazione - Sez. II civ., sent. n. 22676/2009).

3. In via incidentale, tuttavia, la Sezione, in un'ottica collaborativa e sempre in linea generale, rileva che la questione prospettata riguarda la definizione dei destinatari (diretti o/e potenziali) di una disciplina specifica contenuta nel testo del

CCNL - Funzioni Locali. Si fa riferimento, infatti, alla previsione contenuta nell'art. 73 così rubricata: "Previdenza complementare". Ora, è ben noto come la interpretazione di qualsiasi clausola contenuta in un CCNL rientra primariamente, ai sensi dell'art. 64 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nella sfera decisionale delle Parti contraenti.

Ne consegue che l'istituzione che appare essere, *prima facie*, competente ad assicurare specifica consulenza nella materia *de qua* (estensione o meno dell'iscrizione al Fondo Perseo dei dipendenti comunali ausiliari della sosta) sia l'ARAN.

A tale Agenzia, il Collegio ritiene di dover indirizzare la presente deliberazione anche per i riflessi che ne possano derivare in termini di responsabilità amministrativo-contabile.

Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata

### **DICHIARA**

inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata dal Sindaco della Città di Matera con la nota in epigrafe citata;

### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente, nonché al Presidente dell'ARAN (Agenzia rappresentanza negoziale Pubbliche Amministrazioni), con sede in 00186 Roma, Via del Corso, 476.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 5 ottobre 2018.

Il Presidente  
F.to dott. Rosario Scalia

Depositata in segreteria il 12 ottobre 2018  
Il Preposto ai servizi di supporto  
F.to dott. Giovanni Cappiello