



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Donata Cabras	Presidente
Dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
Dott.ssa Elisabetta Usai	Primo referendario
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Maria Stella Iacovelli	Referendaria (relatrice)

nella Camera di consiglio del 9 novembre 2020;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998 n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge n. 20 del 14 gennaio 1994 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004,

come modificati e integrati dalla deliberazione n. 5 del 2006 e dalla deliberazione n. 54 del 2010 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo; Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Assemini, trasmessa a questa Sezione dal Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna con nota prot. n. 0000556 del 2 settembre 2020, assunta al protocollo della Sezione con il numero 0004110 del 3 settembre 2020;

Vista la nota prot. n. 0004170 del 4 settembre 2020 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria alla Referendaria Maria Stella Iacovelli;

Vista la nota prot. n. 4928 del 4 novembre 2020 con la quale il Magistrato istruttore Referendaria Maria Stella Iacovelli ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 19/2020 con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la camera di consiglio del 9 novembre 2020 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udita la Relatrice Referendaria Maria Stella Iacovelli;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Assemini, dopo una sintetica ricognizione del quadro normativo di riferimento e una sommaria ricostruzione della situazione fattuale che ha innescato il ricorso alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha indirizzato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di procedere alla "*liquidazione di incentivo* (trattasi dell'incentivo per funzioni tecniche previsto dall'art. 31 *bis* del d.l. n. 90/2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014) *per il periodo su indicato* (da intendersi riferito al periodo transitorio compreso dal 19.08.2014 al 18.04.2016) *applicando per la ripartizione i criteri stabiliti dal regolamento approvato dal Commissario Straordinario con deliberazione n. 112 del 24*

aprile 2003 decurtando dagli importi per incentivo la quota del 20 per cento da destinare alle finalità previste dalla normativa successiva” con la precisazione che “Tale regolamento tra i diversi criteri di ripartizione non prevede percentuali differenti riferite all’entità e complessità delle opere da realizzare”.

Nell’istanza indirizzata alla Corte si rappresenta che “l’interesse dell’ente è quello di dirimere una controversia in merito al riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche, spettanti al personale dipendente per le opere pubbliche avviate nel periodo transitorio che va dal 19.08.2014 al 18.04.2016” e si evidenzia che “per i diversi pareri contrari espressi dal Responsabile finanziario dell’Ente, non si è provveduto ad effettuare liquidazioni per funzioni tecniche riconducibili al periodo transitorio”.

DIRITTO

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

In applicazione dei consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta sotto il duplice profilo soggettivo e oggettivo.

Il riscontro del requisito soggettivo impone di accertare che l’Amministrazione istante rientri nel novero degli Enti territoriali legittimati ad avvalersi dell’attività consultiva della Corte ai sensi del citato art. 7 e, inoltre, che la richiesta di parere risulti sottoscritta dal relativo rappresentante legale.

Nel caso di specie, la richiesta presentata dal Comune di Assemini ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, trasmessa a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, si palesa ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proposta da una delle Amministrazioni indicate dalla normativa in riferimento e sottoscritta dal Sindaco quale rappresentante legale dell’Ente.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva occorre procedere, in via pregiudiziale, alla verifica della riconducibilità dell'oggetto del quesito nel perimetro della "*materia di contabilità pubblica*", così come delineato dalla giurisprudenza contabile ai fini dell'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, dalla L. n. 131/2003.

Sempre propedeutico alla trattazione nel merito, si palesa il riscontro degli ulteriori profili di ammissibilità elaborati dalla Magistratura contabile quali: il carattere generale e astratto del parere; l'assenza di una funzionalità diretta del quesito rispetto all'adozione di concreti atti di gestione; la carenza di valutazioni in merito a comportamenti già posti in essere ovvero a provvedimenti amministrativi già adottati; l'impossibilità che l'attività consultiva rechi pregiudizio o interferisca con le ulteriori funzioni intestate alla Corte dei conti ovvero con le funzioni facenti capo ad altra Magistratura. Ebbene, per quanto riguarda la riconducibilità dell'oggetto del quesito nell'ambito della "*materia di contabilità pubblica*" il Collegio esprime una valutazione in termini positivi che trova conforto nell'accezione di "*contabilità pubblica*" delineata dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006 e, successivamente, precisata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010 a mente della quale l'attività consultiva riguarda "*quesiti che risultano 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*" (Sezioni riunite n. 54/CONTR/2010).

Ne consegue che l'oggetto del quesito (ossia la corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche la cui disciplina è riconducibile, in buona parte, al vigente art. 113 del d.lgs. n. 50/2016) rientra nell'ambito della "*materia di contabilità pubblica*" poichè investe i limiti generali, stabiliti dal

legislatore statale, alle poste di spesa pubblica costituite dai compensi incentivanti destinati al personale dipendenti degli enti locali. Pertanto, in continuità con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, il Collegio ribadisce che si tratta di *"materia attinente alla gestione della spesa di personale del Comune, che può essere fatta rientrare nella nozione di contabilità pubblica che qui rileva, allorché venga interessata dall'applicazione di norme vincolistiche finalizzate al coordinamento della finanza pubblica"* (SRC Sardegna n. 2/2019/PAR).

Ed invero, sull'istituto in trattazione si è sviluppata una copiosa giurisprudenza contabile a cui si rinvia per la ricostruzione della disciplina generale della materia che possa fungere da supporto per fugare i dubbi interpretativi sollevati dal Comune di Assemini (tra le tante, SRC Lombardia n. 385/2019/PAR, SRC Liguria n. 31/2019/PAR, SRC Piemonte n. 28/2019/PAR, SRC Friuli Venezia Giulia n. 6/2018/PAR, SRC Umbria n. 3/2018/PAR, , SRC Marche n. 141/2014/PAR, Sezione delle Autonomie n. 11/2015/QMIG).

Purtuttavia, l'attenta ponderazione del requisito di ammissibilità oggettiva induce questo Collegio ad esprimere una valutazione in termini di inammissibilità del richiesto parere sotto i molteplici profili che di seguito si illustrano brevemente e che, peraltro, sono già stati succintamente rilevati dal Consiglio delle autonomie locali della Sardegna con la deliberazione n. 15 del 28.08.2020.

Innanzitutto, nel quesito posto alla Sezione difetta il requisito della generalità e astrattezza. Ed invero, il parere richiesto dal Comune di Assemini attiene ad una fattispecie concreta che fa perno sulla mancata liquidazione dell'incentivo in argomento (quindi su una decisione amministrativa già adottata dall'Ente) in forza di una serie di pareri negativi espressi dal Responsabile finanziario dell'Ente a cui il Comune intende affiancare il parere della Corte dei conti con la conseguenza, tanto

inevitabile quanto inaccettabile, che la linea interpretativa fornita dal Collegio in sede di parere si converte in una consulenza legale su atti gestionali specifici; rendendo il parere la Sezione verrebbe coinvolta in una improponibile validazione di provvedimenti amministrativi già adottati in applicazione delle disposizioni per le quali viene invocata l'attività ermeneutica della Magistratura contabile la quale, si rammenta in questa sede, è una Istituzione neutrale che non può assumere le vesti di organo di consulenza generale per le autonomie locali rispetto a provvedimenti (o procedimenti) concreti già definiti.

Inoltre, l'esplicito riferimento alla necessità di "*dirimere una controversia*" lascia ragionevolmente presumere che già risulta instaurato un contenzioso giurisdizionale sulla questione sottoposta all'attenzione della Sezione (o, quantomeno, che esiste un conflitto all'interno dell'Ente in ordine alla liquidazione degli incentivi; conflitto destinato, potenzialmente, a sfociare in un contenzioso dinanzi ad altra Magistratura), il che si pone come ulteriore fattore ostativo all'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti.

In ultimo, i profili di eventuale responsabilità contabile sottesi all'esito della "*controversia*" (non risulta specificato se attuale o potenziale) segnalata dal Comune, rafforza la particolare cautela seguita da questo Collegio nella valutazione del requisito di ammissibilità oggettiva, non sfuggendo a questa Sezione la portata applicativa della consacrazione normativa di esimente del parere reso ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003.

Sul punto valga richiamare l'art. 69, comma 2 ("*Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi*") nonché l'art. 95, comma 4 ("*Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza*

dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi") del Codice di giustizia contabile (D. Lgs. N. 174/2016) che assegnano al parere efficacia scriminante, a condizione che abbia superato il preventivo vaglio di ammissibilità. Alla luce delle riportate disposizioni normative, a fronte di una richiesta di parere imperniata sulla valutazione di concreti atti amministrativi già adottati dal Comune e fonte di "controversia" suscettibile di generare intuibili risvolti in termini di responsabilità contabile, il rischio di interferenza con le funzioni requirenti e giudicanti intestate alla Corte dei conti paralizza l'esercizio dell'attività consultiva.

Per le ragioni suesposte, questo Collegio ritiene la richiesta di parere in esame inammissibile sotto il profilo oggettivo, e ciò preclude l'esame nel merito della relativa questione.

Per tutte le considerazioni che precedono la Sezione

DELIBERA

l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere in epigrafe

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Assemini e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 novembre 2020.

LA RELATRICE

Maria Stella Iacovelli

IL PRESIDENTE

Donata Cabras

Depositata in Segreteria in data 11 novembre 2020

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus