



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:*

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

***: riuniti mediante collegamento telematico**

Adunanza del 3 novembre 2021

Richiesta di parere del Comune di Coriano (RN)

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 R.D. 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 della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, 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 legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

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 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG del 19 maggio 2020;

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

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Coriano (RN), per il tramite del CAL-Consiglio delle Autonomie Locali, acquisita agli atti con protocollo SC_ER 0009505 del 12 ottobre 2021;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 3 novembre 2021;

Udito il relatore Tiziano Tessaro;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Coriano (RN) ha trasmesso una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, alla Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie Locali - CAL. Il quesito posto dall'amministrazione attiene alla circostanza se l'ente *"previa formale costituzione in mora dei dipendenti, interruttiva dei termini di prescrizione - possa attendere la conclusione del giudizio di Cassazione prima di procedere all'effettivo recupero delle somme, senza che ciò implichi in profili di responsabilità erariale per coloro che sono chiamati a procedere"*. L'ente precisa che quanto richiesto risulta *"in considerazione di tutto quanto rappresentato in premessa [della nota di cui al quesito], con particolare riferimento ai rischi connessi al contenzioso relativo all'esecuzione, tenuto conto che la Sentenza della Corte di Appello benché esecutiva, non è definitiva"* e osserva che *"nell'ipotesi di soccombenza dell'Ente nel giudizio di Cassazione i costi del contenzioso dell'esecuzione resterebbero presumibilmente a carico dell'Ente stesso"*.

2. Al riguardo, l'ente nella formulazione del quesito premette le vicende attinenti nel concreto all'attribuzione ai propri dipendenti comunali di

progressioni economiche orizzontali – PEO e ai connessi risvolti contenziosi in sede civile, riferendo in particolare che:

"1) ha proceduto ad una verifica e ricostituzione dei fondi delle risorse decentrate a partire dal 2005 al 2014, il cui esito è formalizzato in atti;

2) con deliberazione di Giunta Comunale n. 5 del 25/01/2016 è stato deciso di 'procedere, anche in relazione alle risultanze del sopra citato documento ed agli orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile e del lavoro, alla immediata sospensione del pagamento delle progressioni orizzontali illegittimamente riconosciute ai dipendenti del Comune di Coriano, in servizio e cessati per tutti i motivi sopra visti e considerati';

3) con deliberazione di Giunta Comunale n. 47 del 19/04/2016 è stato deciso di sospendere in via di autotutela, a partire dal mese di maggio 2016, l'erogazione del trattamento economico accessorio connesso alle progressioni orizzontali attribuite dal Comune di Coriano a far data dal 1999, a tutto il personale in servizio presso il Comune medesimo;

4) con determinazioni n. 106 in data 22/04/2016 e n. 378 in data 21/11/2016 è stata sospesa per il periodo dal 01/05/2016 al 31/08/2017 l'erogazione della voce retributiva dell'incremento economico mensile derivante da progressioni orizzontali riconosciute ai dipendenti dal Comune di Coriano nel periodo dal 1999 al 2007;

5) a seguito di ricorso presentato dai dipendenti, il Tribunale di Rimini, Sezione Civile – Settore Lavoro, con Sentenze n. 300/2017 (pubbl. il 23/10/2017 RG n. 692/2016) e n. 301/2017 (pubbl. il 23/10/2017 RG n. 867/2016) ha accertato l'illegittimità delle deliberazioni di Giunta Comunale n. 5/2016 e n. 47/2016 sopra richiamate e disposto la restituzione del salario non erogato;

6) con determinazione n. 367 del 20/09/2017 è stato ripristinato il trattamento economico ai dipendenti che hanno subito la sospensione delle progressioni orizzontali dal mese di maggio 2016 al mese di agosto 2017, oltre alla restituzione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria, in applicazione delle Sentenze;

7) con deliberazione della Giunta Comunale n. 148/2017, questo ente ha proposto appello per la riforma delle Sentenze di primo grado;

8) la Corte di Appello di Bologna, con Sentenze n. 427/2020 e 432/2020 depositate in data 29/10/2020: accerta e dichiara la nullità delle clausole della contrattazione decentrata del Comune di Coriano e delle determinazioni dirigenziali che hanno portato all'erogazione ai ricorrenti attuali appellati del trattamento accessorio a titolo di PEO, di produttività, di compensi per

specifiche responsabilità e per incarichi extra ufficio; accerta e dichiara la indebita percezione, da parte dei ricorrenti attuali appellati del trattamento accessorio a titolo di PEO, di produttività, di compensi per specifiche responsabilità e per incarichi extra ufficio; dichiara tenuti e condanna i ricorrenti attuali appellati alla restituzione nei confronti del Comune di Coriano delle somme nette a tale titolo percepite successivamente al 31/12/2012, oltre ad interessi legali dalla costituzione in mora del 19/02/2016 al saldo;

9) con determinazione n. 520 in data 27/11/2020 si è provveduto al re inquadramento dei dipendenti nella posizione economica risultante a seguito dell'annullamento delle PEO con effetto a partire dal mese di novembre 2020;

10) in data 12/01/2021 sono stati notificati al Comune di Coriano n. 2 ricorsi in Cassazione per la riforma delle Sentenze di appello, senza richiedere la sospensione delle Sentenze di appello;

11) con deliberazione della Giunta comunale n. 7 in data 09/02/2021 l'ente si è costituito in giudizio nel ricorso in Cassazione;

12) allo stato attuale sono pendenti i giudizi presso la Corte di Cassazione".

3. Il Comune specifica al riguardo che sulla base di tali pronunce l'Ente sarebbe tenuto, oltre al reinquadramento dei dipendenti nella posizione economica iniziale, anche al recupero delle somme in capo agli stessi (a decorrere dal 1° gennaio 2013 quantificate presuntivamente in euro 550.000,00 circa oltre a interessi). Nella prospettazione fornita dall'ente, ciò richiederebbe, oltre a calcoli complessi inerenti alla quantificazione delle somme nette percepite dai dipendenti, l'avvio di diverse attività, fra le quali, quella relativa al recupero delle somme nette in capo ai dipendenti, con il rischio di ulteriore contenzioso, peraltro non scongiurato dalla oggettiva incertezza di un ulteriore grado di giudizio tuttora pendente presso la Corte di Cassazione.

DIRITTO

1. La richiesta del Comune di Coriano (RN) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003. Occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle

condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

2. Dal punto di vista soggettivo la richiesta è sicuramente ammissibile, in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

3. Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica.

Come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, 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; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto *"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 - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio: essa tuttavia 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 distinti interventi di settore, ricomprendo 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).

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 nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvergono 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 delle 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.

Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *"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"* (così, ancora, la deliberazione n. 5/AUT/2006, nonché Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, cit., e Id., deliberazione 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11, che sottolinea, a tale riguardo, *"la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente"*; nei medesimi termini, in tempi più recenti, Sezione delle autonomie, deliberazione 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, che ha concluso per

l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente. (cfr. anche la recente deliberazione Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

4. Nella fattispecie sottoposta all'esame del Collegio, la richiesta di parere formulata trascende dai requisiti della generalità ed astrattezza e porta all'attenzione della Sezione la risoluzione di un fatto gestionale specifico rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione, alla quale sola spetta la scelta gestionale circa la concreta opzione verso l'immediato recupero delle somme anzidette, ovvero l'attesa della conclusione del giudizio di Cassazione prima di procedere all'effettivo recupero delle somme.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Infatti, in sintesi, si tratterebbe di "fornire istruzioni puntuali" finalizzate a supportare comportamenti amministrativi e gestionali dell'Ente istante: attività che esula dall'ambito più specificamente consultivo attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti e che, in ogni caso, contrasta con il carattere di generalità ed astrattezza, sottolineato dalla richiamata deliberazione 24 aprile 2004 della Sezione delle autonomie della stessa Corte, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, al fine di escludere un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente ed una compartecipazione all'amministrazione attiva (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, par. 21/2008).

Dal punto di vista oggettivo, il quesito proposto non appare pertanto ricoprire i caratteri di generalità ed astrattezza richiesti.

5. La stessa richiesta dell'ente risulta volta espressamente ad evitare di incorrere in profili di responsabilità erariale per coloro che sono chiamati a procedere e denota la chiara interferenza della richiesta di parere e dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e agli altri organi giurisdizionali.

La Sezione rammenta infatti che l'ausilio consultivo non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali.

In altri termini, l'oggetto del parere non deve riguardare fatti oggetto di indagine da parte della Procura contabile o di eventuali giudizi pendenti davanti alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (Sezione delle autonomie, deliberazioni 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 7 ottobre 2020 n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) o di altri organi giudicanti, come nel caso di specie. Come affermato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, *"la funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"*.

La richiesta di parere si appalesa, anche per questa via, non ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto *"l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* e la *"presenza di pronunce di organi giurisdizionali di ordini diversi può essere ritenuta un indicatore sintomatico della sostanziale estraneità della questione [...] alla "materia di contabilità pubblica"* (Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

6. Pertanto, alla luce delle osservazioni e dei principi sopra esposti, ed in conformità ai criteri di orientamento stabiliti dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, l'odierna richiesta di parere, per quanto ammissibile sotto il profilo soggettivo provenendo dal Sindaco, si appalesa inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto risulta travalicare i limiti e l'ambito della funzione consultiva affidata alla Corte dei conti, risultando priva di quei caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in sede consultiva.

7. In conclusione, per quanto sopra esposto la richiesta di parere deve ritenersi inammissibile e ciò preclude l'esame nel merito della relativa questione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna dichiara la richiesta di cui trattasi inammissibile sotto il profilo oggettivo per quanto sopra esposto

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa – tramite posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Coriano (RN), al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 9 novembre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)