



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 26 ottobre 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 15141 del 06 ottobre 2010, pervenuta alla Sezione, con la quale il Sindaco del Comune di Cavaria con Premezzo (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cavaria con Premezzo (VA);

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSA

Con nota del 06 ottobre 2010 il Sindaco del Comune di Cavaria con Premezzo (VA), dopo aver premesso che a fronte di una richiesta di corresponsione di indennità arretrate reclamate da un dipendente è stato convenuto, in sede di esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione di liquidare una parte della somma anche al fine di evitare l'instaurazione di un contenzioso dal'esito fortemente incerto, chiede il parere della Sezione sul seguente quesito: *"Se un verbale di conciliazione, sottoscritto a seguito di conclusione del tentativo obbligatorio di conciliazione promosso da lavoratori dipendenti per il riconoscimento di compensi rivendicati su annualità pregresse, debba rientrare nella casistica dei debiti fuori bilancio in assimilazione alle sentenze esecutive, oppure possa esser liquidato direttamente dalla Giunta comunale"*.

IN VIA PRELIMINARE

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare concerne l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, 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 regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno, invece, stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro

canto, la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Nella elaborazione interpretativa delle sezioni di controllo risulta evidenziato anche il requisito della rilevanza generale della questione sollevata, nel senso che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte le uniche richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Venendo all'esame dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere si osserva come la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, in quanto finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che spetterà poi all'Amministrazione, nella propria scelta discrezionale, applicare al caso concreto di specie. Per i suddetti motivi, la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

La richiesta di parere involge la tematica del tentativo obbligatorio di conciliazione, nell'ambito della composizione delle controversie di lavoro nel pubblico impiego, e la natura giuridica del verbale di conciliazione, sottoscritto a seguito di accordo conciliatorio. L'art. 65 del D.Lgs. n. 165 del 2001, relativo al tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie individuali, dispone che per le controversie individuali debba essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione, previsto dall'art. 410 c.p.c., da svolgersi con le procedure previste dai contratti collettivi, ovvero davanti al collegio di

conciliazione di cui all'art. 66. Ciò che interessa ai fini in esame è che, se la conciliazione riesce, anche limitatamente ad una parte della pretesa avanzata dal lavoratore, viene redatto separato processo verbale, sottoscritto dalle parti e dai componenti del collegio di conciliazione, e tale verbale “ costituisce titolo esecutivo “.

Da tempo si è posto il problema della valenza giuridica del verbale di conciliazione e del fatto che, per espressa disposizione di legge, lo stesso costituisca titolo esecutivo.

La giurisprudenza è costante nell'affermare che, nel caso in cui vengano riconosciuti al dipendente benefici di natura economica, il verbale potrà essere utilizzato al fine di avviare l'esecuzione forzata, considerato che, come previsto dall'art. 474 c.p.c., “l'esecuzione forzata non può avere luogo che in virtù di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile”. E' evidente la ratio della norma che si inserisce nell'ambito della tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, parificati, nei rapporti di lavoro, a quelli privati dalla riforma della c.d. privatizzazione del pubblico impiego prevista dal D.Lgs. n. 165 del 2001.

Lo strumento del tentativo obbligatorio di conciliazione è considerato l'espedito giuridico più opportuno per deflazionare le controversie giudiziali relative ai rapporti di lavoro, addivenendo ad una composizione anticipata della lite nella fase – eventuale – che precede l'instaurazione del processo avanti il giudice del lavoro, con la stessa portata effettuale vincolante, tuttavia, rispetto all'atto ultimo del rito del lavoro, qual è il provvedimento giurisdizionale.

Pertanto, l'apposizione della formula esecutiva al verbale de quo, che consacra all'esito dell'esperimento conciliatorio le rispettive posizioni delle parti, le quali possono addivenire altresì a reciproche rinunce secondo lo schema della transazione, assurge ad elemento condizionante, di per sé sufficiente, in termini di una sua sussunzione in una sentenza esecutiva, sub specie di pari cogenza inter partes.

Ciò premesso, non può non trarsi in via conclusiva l'ulteriore considerazione, risolutiva della questione rappresentata dal Sindaco del Comune di Cavarina con Premazzo, che fonda la piena equiparabilità del verbale di conciliazione all'ipotesi di riconoscimento del debito fuori bilancio (art. 194, comma 1, lettera a) TUEL), in un'ottica di successiva assimilazione rispetto all'asserita eguale valenza esecutiva tra il verbale medesimo e le sentenze esecutive contemplate nella predetta

norma del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato estensore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 15 novembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)