



Corte dei Conti

SEZIONE delle AUTONOMIE

deliberazione n. 5/AUT/2006

nell'adunanza del 17 febbraio 2006

composta dai seguenti magistrati:

Presidente: Francesco STADERINI

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Massimo VARI

Presidenti delle Sezioni regionali: Francesco DE FILIPPIS, Vittorio ZAMBRANO, Ivo MONFELI, Francesco BATTINI, Bartolomeo MANNA, Francesco MANGANELLI, Mario GIAQUINTO, Raffaele SQUITIERI, Salvatore GRECO, Gian Giorgio PALEOLOGO, Giovanni BENCIVENGA, Glauco DE SETA

Supplenti: Cons. Giuseppantonio STANCO, Cons. Antonio CARUSO, Cons. Maria Paola MARCIA, 1° Ref. Paola COSA, Ref. Francesco TARGIA, Ref. Maria Teresa D'URSO

Consiglieri: Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE, Elio BERARDUCCI, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO, Cinzia BARISANO

assistono il Dirigente Generale dott.ssa Eleonora ADORNATO e, in qualità di segretario verbalizzante, il collaboratore sig.ra Costanza CARRIERO.

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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;

Visti gli artt. 1 e 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003, con cui sono state individuate le competenze della Sezione delle Autonomie;

Preso atto della richiesta formulata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella deliberazione del 9 e 24 novembre 2005, n. 8;

PREMESSO

La Sezione regionale di controllo per la Campania, con la deliberazione n. 8/2005, sospendendo la pronuncia su una richiesta di parere avanzata da un ente locale, ha chiesto alla Sezione delle autonomie di pronunciarsi in sede di coordinamento, ai sensi dell'art. 1, lett. b), della deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/2003, sulla possibilità delle Sezioni regionali di esprimere pareri, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in ordine alla problematica del rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti o amministratori locali, assolti in via definitiva.

In ordine ai pareri che, secondo la citata disposizione, sono da esprimere "in materia di contabilità pubblica", questa Sezione delle autonomie, nell'adunanza del 27.04.2004, ha approvato una serie di indirizzi e criteri trasfusi nell'atto trasmesso alle Sezioni regionali dal Presidente della Corte, in data 20 maggio 2004.

Da tale documento si desume tra l'altro che, sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, la nuova funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali trova, da un lato, limiti nella inerenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica e, d'altro lato, che essa non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi, proprio per scongiurare interferenze e condizionamenti ed evitare di orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario in atto o in via di instaurazione.

Conformandosi a tali criteri, il Presidente di sezione preposto al coordinamento ha più volte ribadito, nella corrispondenza intrattenuta con le Sezioni regionali, che l'attività consultiva non deve riguardare quesiti che implicino valutazioni su comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie delle Procure regionali della Corte, al fine di scongiurare il rischio che pronunce siffatte siano strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità.

La Sezione ha poi avuto occasione di tornare sull'argomento a seguito di una specifica sollecitazione del Procuratore generale della Corte che, con relazione del 23 maggio 2005, aveva segnalato, nella materia *de qua*, alcune possibili interferenze tra l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo e la funzione requirente. Nell'adunanza del 26 maggio 2005 la Sezione delle autonomie ha confermato l'esigenza di evitare, nel concreto, tali interferenze, specificamente riferendosi alle problematiche del rimborso delle spese legali, materia in ordine alla quale anche la maggior parte delle Sezioni regionali si è dichiarata favorevole alla inammissibilità delle richieste di parere, talora sotto il profilo della non riconducibilità della materia all'ambito della contabilità pubblica e, talaltro, sotto il diverso profilo della possibile interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni intestate alla Corte.

La Sezione regionale di controllo per la Campania, pur prendendo atto del prevalente orientamento rivolto a dichiarare l'inammissibilità delle istanze, ha sollecitato sostanzialmente un riesame della questione alla luce di due considerazioni:

1. la richiesta di parere può essere ricompresa nella materia della contabilità pubblica, in quanto, nell'attuale ordinamento tale materia ha assunto contenuto più esteso rispetto a quello dell'applicazione di norme che presiedono all'acquisizione delle entrate e all'erogazione delle spese degli enti pubblici, secondo un iter procedimentale che ha inizio con la formazione del bilancio e si conclude con il rendiconto. Tale materia avrebbe mutato fisionomia e contenuti in senso espansivo fino a ricomprendere l'attività di controllo sul coordinamento della finanza pubblica e, più in generale, funzioni di orientamento e di governo dell'economia. In tale prospettiva, sembra alla Sezione "coerente comprendere la questione del rimborso delle spese legali nell'ambito della materia della contabilità pubblica in quanto afferente all'interpretazione di norme comunque incidenti sugli equilibri di bilancio dell'ente, se non altro per l'entità spesso onerosa della spesa astrattamente rimborsabile";
2. sotto altro aspetto, si sostiene che l'interferenza con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte non sarebbe ipotizzabile sol che la pronuncia si limitasse a fornire l'astratta interpretazione dei principi di diritto che presiedono alla disciplina della fattispecie, quali si desumono, fra l'altro, dalle stesse pronunce delle Sezioni giurisdizionali emesse in materia;

CONSIDERATO

In relazione al primo degli esposti profili, deve preliminarmente osservarsi che la richiesta della Sezione regionale di controllo della Campania testualmente si riferisce alla possibilità di ritenere il quesito sul rimborso delle spese legali siccome appartenente ad una nozione estesa di "contabilità pubblica", così da rendere obbligatoria per la Sezione, in presenza degli altri requisiti, l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Va preliminarmente rilevato che il legislatore definisce la funzione consultiva in modo autonomo rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", che su varie materie e in varie forme, possono essere fornite agli enti autonomi territoriali dalle Sezioni regionali di controllo della Corte.

Ciò premesso, deve anzitutto valutarsi se a sostegno della qui proposta visione espansiva della nozione di contabilità pubblica non possa concorrere l'interpretazione consolidatasi in ordine alle analoghe espressioni usate dal legislatore nell'art. 103 della Costituzione e nell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, per stabilire la competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

Giova rammentare a questo riguardo che, nelle norme testé citate, secondo un costante orientamento anche del giudice delle leggi, l'espressione contabilità pubblica intende riferirsi, sul piano processuale, ai giudizi di conto e di responsabilità, e non anche, sul piano sostanziale, alle materie che possono dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti e dannosi, a responsabilità per danno erariale. E' dunque evidente che, rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile, siccome volta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro e a tutela del patrimonio pubblico, sarebbe troppo lata, togliendo ogni significato al criterio restrittivo fissato nel comma 8, art. 7, della legge n. 131 del 2003.

La novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita 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.

Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed 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.

Così delineato l'ambito oggettivo della materia, la questione della rimborsabilità agli amministratori delle spese legali risulta totalmente estranea alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Con riguardo, poi, al secondo dei profili illustrati dalla Sezione regionale della Campania, secondo cui non vi sarebbe interferenza con le funzioni giurisdizionali della Corte ove la funzione consultiva si limitasse a fornire un'interpretazione delle norme giuridiche, si osserva

che vanno evitate pronunce che, per le fattispecie cui ineriscono, possano, comunque, condizionare l'esito di procedimenti in sede di giurisdizione di responsabilità.

D'altra parte un'attività della Corte unicamente volta a fornire indicazioni generali di orientamento sulla dottrina e sulla giurisprudenza, relativamente a qualsiasi tematica, può risultare di utilità all'ente locale, ma certamente non può identificarsi con la funzione consultiva che il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte.

Tanto considerato, la Sezione ritiene che, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, le richieste di parere legate alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da amministratori e dipendenti pubblici debbano ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica e, pertanto, non possano essere dichiarate oggettivamente ammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso della Sezione sulla tematica della funzione consultiva riguardante le spese legali sostenute da amministratori e dipendenti pubblici.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 17 febbraio 2006.

f.to Il Magistrato estensore
(Cons. Maria Teresa Polito)

Il Presidente
f.to. (Prof. Francesco Staderini)

Depositata in segreteria il 10/03/2006

Il Dirigente Generale
f.to. (dott.ssa Eleonora Adornato)