



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 18/2008

Parere n. 13/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dott.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere	dott. Antonio Nenna	Componente
Primo Referendario	dott. Rocco Lotito	Componente-relatore
Referendario	dott. Giuseppe Teti	Componente;

nella Camera di consiglio del 6 giugno 2008

VISTO l'art.100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla 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;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n.340, ed in particolare l'art.27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Melfi (PZ) con nota prot. n. 7740 del 7.3.2008 indirizzata alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Basilicata della Corte dei conti e da questa trasmessa alla locale Sezione del controllo;

VISTA la nota prot. n. 402 del 18 aprile 2008 con cui il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha chiesto il parere del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo presso la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTA la nota prot. n. 8315\C21 del 4 giugno 2008 a firma del Presidente f.f. del predetto Coordinamento;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 17/2008 del 6 giugno 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato il Primo Referendario dott. Rocco Lotito relatore per la questione in esame;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

PREMESSO che:

con la succitata nota, pervenuta il 10 aprile 2008, il Sindaco del comune di Melfi ha formulato una richiesta di parere <<... in ordine alla applicabilità dell'art. 183 ovvero dell'art. 194 del T.u.e.l. nella ipotesi di seguito illustrata>>. In particolare ha chiesto <<... di conoscere se, per l'assunzione dell'impegno spesa ai fini del rimborso spese legali richiesto a conclusione di un giudizio da ex amministratori, debba farsi ricorso alla procedura per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 del T.u.e.l. ovvero possa seguirsi l'ordinaria procedura prevista dall'art. 183 del T.u.e.l. secondo il quale " *L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'art. 151*">>.

Il Sindaco, ha evidenziato, in conclusione che <<Tale procedura potrebbe essere adottata in considerazione del fatto che l'obbligazione giuridica sorge soltanto nel momento della formazione dell'interesse al rimborso>>;

CONSIDERATO che:

- la predetta nota, pur se indirizzata alla locale Procura contabile, richiede un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 in ordine al quale, in applicazione della citata normativa, è chiamata a pronunciarsi la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

- l'ottavo comma del citato art. 7 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;
- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO che:

- nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;
- sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;
- sotto il profilo oggettivo possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. E' stato, peraltro, chiarito (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) che *"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.".

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità;

- la funzione consultiva non debba svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti;

- ulteriore limite sia costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni

giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo;

RITENUTO di poter, per tali ragioni, esprimere il proprio parere in merito;

tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

Deve preliminarmente essere osservato che la fattispecie sottoposta all'esame di questa Sezione regionale di controllo risulta differente da quella esaminata da alcuni precedenti di altre Sezioni regionali di questa Corte in cui si è riconosciuta la necessità di adottare la procedura per il riconoscimento di debiti fuori bilancio nel caso di incapienza dell'impegno di spesa originariamente assunto nei confronti di un professionista nominato dall'ente, e ciò sul presupposto che l'obbligazione giuridicamente perfezionata, ai fini dell'impegno, nasca nel momento del conferimento dell'incarico.

Nel caso al nostro esame, invece, dagli elementi forniti nella richiesta di parere, non risulta che l'ente abbia assunto dall'inizio a suo carico gli oneri di difesa, ma solo che sia stato destinatario di una richiesta di rimborso di spese legali da parte di ex amministratori a seguito della conclusione di un giudizio.

In linea generale, il presupposto necessario perché nella materia *de qua* possano configurarsi debiti fuori bilancio è la mancata emissione dell'impegno di spesa quando sorge per l'ente una obbligazione giuridicamente rilevante; tale violazione delle normali procedure contabili determina l'insorgenza della competenza dell'organo consiliare e la necessità del rispetto delle procedure di cui all'art. 194 del TUEL.

Conseguentemente, qualora non sussista un'originaria obbligazione di pagamento da parte dell'ente ma solo un debito che (come sembra emergere dagli elementi offerti nella richiesta di parere) nasca quando il comune decida di accollarsi il pagamento di spese legali e che possa essere accompagnato dall'emissione del rituale impegno nel rispetto della procedura di cui all'art. 183 del TUEL, è alla disciplina prevista da tale ultima disposizione che occorre far riferimento.

Deve, comunque, sul punto essere evidenziato che le predette considerazioni prescindono del tutto da ogni valutazione in ordine alla effettiva sussistenza nella fattispecie di un diritto al rimborso.

Tale aspetto non è oggetto dell'istanza di parere di cui si è detto nelle premesse ma, in ogni caso, questa Sezione regionale non potrebbe spingersi alla valutazione dell'*an* di tale rimborso da parte del comune, in considerazione della giurisprudenza di questa Corte che ritiene inammissibili le richieste di parere in tal senso.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del comune di Melfi (PZ) con nota prot. n. 7740 del 7.3.2008;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al comune di Melfi ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 6 giugno 2008.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I COMPONENTI

F.to Dott. Antonio NENNA

F.to Dott. Rocco LOTITO-relatore

F.to Dott. Giuseppe TETI

Depositata in Segreteria il 6 giugno 2008
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO