

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 224 /2013

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	relatore
Referend.	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referend.	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Referend.	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referend.	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 13 giugno 2013:

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30

settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 1022 in data 19/3/2013 (acquisita in data 11.4.2013), con la quale il Sindaco del Comune di S. Pietro Infine (CE) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 16/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Tommaso Viciglione;

FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di S. Pietro Infine (CE) faceva pervenire a questa Sezione richiesta di parere del seguente tenore :

“Oggetto : Richiesta parere ex art. 7 c. 8 1. n. 131/2003 - Rimborso oneri per permessi retribuiti di amministratori dipendenti di Trenitalia spa, art. 80 d.lgs n. 267/2000.

Con riferimento all'oggetto, il Ministero dell'Interno, in risposta al quesito riportato su Guida agli Enti Locali n. 32 del 07 agosto 2010, chiariva che il Comune non è tenuto a rimborsare gli oneri per permessi retribuiti fruiti da amministratori che siano dipendenti di Trenitalia spa.

La posizione assunta dal Comune a seguito del citato chiarimento viene fortemente avversata da Trenitalia che invece ritiene sussistente il proprio diritto a percepire i rimborsi sicché l'Amministrazione dell'Interno sottoponeva nuovamente la problematica al Consiglio di Stato che si pronuncia con parere n. 4782 del 22/12/2011 reso nell'adunanza della 1^ sezione del 16/11/2011.

Allo stato permane l'assenza dell'auspicato intervento chiarificatore del legislatore in forma di ricognizione "autentica" sull'effettiva natura dei soggetti e rimangono quali unici riferimenti positivi, l'art. 1 c. 2 del d.lgs 165/2001 e l'art. 1, c. 2 e 3 della l. n. 196/2009.

Tanto esposto, chiede

1) il Comune è tenuto a rimborsare a Trenitalia spa gli oneri per i permessi retribuiti anche per i periodi antecedenti la pubblicazione del parere n. 4782/11 della 1^ sez. del Consiglio di Stato?

2) in caso positivo. in assenza di adeguati stanziamenti sui bilanci di previsione 2011 e precedenti, il riconoscimento della legittimità del debito è riconducibile alla fattispecie di cui alla lett. e) dell'art. 194 tuel?...”

DIRITTO

A) In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di

controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...".

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata (come nel caso di specie) dall'Organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

B) Sotto il profilo oggettivo, questa Sezione formula, invece, le osservazioni di cui appresso.

Va, in primo luogo sottolineato che, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010 (depositata il 17 novembre 2010), le Sezioni Riunite di questa Corte, in sede di controllo - ex art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - nel richiamare la deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 5 del 17 febbraio 2006 e, nel condividere *"le conclusioni cui è pervenuta la suddetta Sezione nella più volte menzionata Delibera, laddove la medesima, nell'ambito di una impostazione tendente a privilegiare un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, ha espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* - aggiungevano, in particolare, che *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di 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 - 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"*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *"Sezioni regionali di controllo **non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "materia di contabilità pubblica". Cioché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di col-***

laborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa”. **Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell’espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l’attività consultiva in discorso a tutti i settori dell’azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l’inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.** Non è, pertanto, accoglibile, nel presente contesto, l’interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione ... Né sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio. Al riguardo la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che “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 normativa di carattere contabilistico”.

Orbene, per quanto riguarda il profilo oggettivo, i quesiti (restando il secondo di essi assorbito dall’inammissibilità del primo) formulati con la richiesta di parere del Comune interpellante rendono quest’ultima palesemente inammissibile; e ciò – in disparte ogni altra considerazione in ordine alla riferibilità del merito della questione *de qua* alla materia della contabilità pubblica, alla luce dei principi desumibili dalla giurisprudenza innanzi citata - sia per la carenza del requisito necessario del carattere preventivo della richiesta di parere (la quale, in base a tale principio, deve necessariamente anticipare l’esercizio dell’attività o della funzione cui inerisce la questione sottoposta alla Sezione), sia in considerazione dell’elevata specificità (connotazione che renderebbe probabile l’interferenza del parere espresso da questa Sezione con eventuali attività di altri organi) della fattispecie in ordine alla quale sono stati formulati i quesiti in esame.

Invero, sotto il primo aspetto, è ben evidente come lo stesso Sindaco interpellante affermi testualmente : “...*La posizione assunta dal Comune a seguito del citato chiarimento ...*”; orbene, non v’è chi non veda come, dalla surriportata affermazione, sembri doversi desumere che l’Ente in questione abbia già adottato, in relazione alla fattispecie in esame, comportamenti od orientamenti specifici in ordine ad una delle due opposte soluzioni interpretative possibili (concernenti la rimborsabilità, o meno, a Trenitalia spa, *degli oneri per permessi retribuiti di amministratori dipendenti ... ex ... art. 80 d.lgs n. 267/2000 ...*)

Ne deriva necessariamente che – in una siffatta ipotesi - il parere richiesto implicherebbe un

giudizio della Sezione su valutazioni già compiute e/o su determinazioni già assunte dall'Ente, con l'effetto di trasformare, di fatto, la funzione consultiva in una sorta di funzione di controllo sulla conformità a legge di valutazioni e/o di atti e comportamenti posti in essere dagli Organi comunali : funzione che, invero, è preclusa alla Corte dei conti nella presente sede.

Intimamente collegato con il citato aspetto si presenta, poi, quello della mancanza, nel caso di specie, del requisito della generalità della questione su cui verte la richiesta di parere.

Infatti, quest'ultima appare attenerne alla risoluzione di una questione afferente alle connotazioni già assunte da una fattispecie concreta, e, quindi, implicare valutazioni suscettive di interferire con eventuali consequenziali profili giudiziari e, comunque, di responsabilità che potrebbero, in concreto, derivare da decisioni e comportamenti già adottati.

E, invero, nella richiesta di parere si legge che *"La posizione assunta dal Comune a seguito del citato chiarimento viene fortemente avversata da Trenitalia che invece ritiene sussistente il proprio diritto a percepire i rimborsi ..."*.

Sicché, nel caso di specie, il rischio dell'insorgenza di contenziosi fra soggetti ed organi portatori di interessi contrapposti è decisamente concreto, qualsiasi soluzione interpretativa venisse, al riguardo, accolta.

Ed è appena il caso di sottolineare che le considerazioni sopra svolte sono doverosamente indotte dalla necessità di garantire il corretto esercizio delle altre funzioni (giurisdizionali, requisiti e di controllo), ugualmente intestate a questa Corte, e, quindi, di preservare queste ultime (così come quelle di altri Organi giudiziari) da possibili interferenze provocate dall'esercizio della funzione consultiva *de qua*.

A conferma di tale assunto va qui richiamato, per quanto di ragione, l' orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con l'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 – più volte confermato in varie pronunce (cfr. fra l'altro la succitata deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006) - secondo il quale *"la funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative proprie delle procure regionali scongiurando, così, il rischio che le pronunce consultive della Corte possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti"*.

Peraltro, anche nel caso in cui l'Ente interpellante non avesse già concretamente assunto una propria *"posizione"* in ordine alla *quaestio de qua*, l'intervenuta precedente emissione, in ordine alla fattispecie (rimborsabilità, o meno, a Trenitalia spa, *degli oneri per permessi retribuiti di amministratori dipendenti ... ex ... art. 80 d.lgs n. 267/2000*) sottoposta a questo Collegio, di pareri di altro Organo Consultivo (cfr. il citato *parere n. 4782 del 22/12/2011 reso nell'adunanza della 1^a sezione del 16/11/2011*, con il quale è stata sostanzialmente rivisitata e posta in crisi la precedente giurisprudenza del Consiglio di stato e di alti Organi, *in subiecta materia*) e di altre Autorità Amministrative (cfr. Ministero dell'Interno) implicherebbe un i-

nammissibile giudizio, da parte di questa Sezione, in ordine alla fondatezza o meno delle conclusioni accolte nei citati atti consultivi, con evidenti ricadute in termini di potenziali conflitti con detti Organi, nonché di prospettiva invasione degli ambiti cognitori riservati al Giudice naturale, precostituito per legge, ai fini della tutela delle categorie di rapporti prese in considerazione dalla richiesta di parere in esame.

Tanto premesso e considerato, la Sezione Regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

inammissibile la richiesta di parere, in premessa indicata, presentata dal Sindaco del Comune di S. Pietro Infine (CE).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 13 giugno 2013.

IL RELATORE

f.to Cons. Tommaso Viciglione

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Dott. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 13 giugno 2013

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi