Del. n. 282 /2024/PAR

Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente (relatore)
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*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*";

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 decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*";

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/2020/QMIG; n. 24/2019/QMIG; n. 3/2014/QMIG e n. 5/AUT/2006.

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010;

vista la deliberazione del 20 febbraio 2024, n. 39/2024/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il programma di controllo per l'anno 2024;

vista la ripartizione fra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con il decreto presidenziale del 16 settembre 2024 n. 10;

vista la nota del Consiglio delle autonomie locali del 3 ottobre 2024, prot. n. 9243, acquisita al protocollo di quest'Ufficio in pari data al prot. n. 3116, con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere del sindaco del Comune di Rocca di Mezzo (AQ);

vista l'ordinanza del 18 ottobre 2024, n. 32, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Presidente Ugo MONTELLA.

FATTO

Con la nota del 3 ottobre 2024 prot. n. 9243, indicata in epigrafe, acquisita agli atti di questa Sezione regionale di controllo (Centrale pareri) in pari data con il numero 3116, il Presidente del Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato la richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulata dal Sindaco del Comune di Rocca di Mezzo, concernente il contenzioso sulle operazioni elettorali (Titolo VI del Codice del processo amministrativo approvato con d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

Nello specifico, la richiesta di parere è diretta ad acquisire i seguenti chiarimenti se: "*In caso di contenzioso elettorale che si conclude con l'accoglimento del ricorso da parte del Tribunale Amministrativo Regionale con conseguente annullamento del risultato delle elezioni comunali e nomina di Commissario prefettizio, le spese legali e le eventuali spese processuali, sostenute dal comune per la resistenza in giudizio, devono rimanere a carico all'Amministrazione resistente oppure devono, necessariamente, essere poste a carico degli amministratori estromessi per effetto della sentenza?*" e se "*In altri termini, è ipotizzabile che l'Amministrazione avvii un'azione di recupero delle spese sostenute per resistere nel contenzioso elettorale nei confronti degli amministratori estromessi dalla Sentenza*".

DIRITTO

1. Preliminarmente all'esame di merito della richiesta di parere trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, le Sezioni regionali di controllo sono tenute, in coerenza con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento alla attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica e alla sua generalità ed astrattezza.

1.1 L'ammissibilità soggettiva è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dal citato articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, nonché alla presentazione della stessa da parte di soggetto legittimato alla rappresentanza dello stesso.

Nel caso di specie, la richiesta di parere risulta soggettivamente ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Rocca di Mezzo (AQ) attraverso il Consiglio delle Autonomie locali.

2.1. Per quanto attiene il profilo oggettivo, giova sottolineare come la richiesta di parere debba riferirsi a questioni interpretative riconducibili all'ambito della "contabilità pubblica", con riferimento alla quale le Sezioni Riunite di questa Corte, intervenendo, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria incardinata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici.

Al contempo, non si può trascurare, come da costante giurisprudenza contabile, la necessaria sussistenza del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell'istanza. La richiesta di parere, infatti, può essere indirizzata unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica e non può intervenire sulla concreta attività gestionale dell'amministrazione istante, configurando, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa, né generare interferenze con le funzioni requirenti o giudicanti della magistratura contabile ovvero di altri plessi magistratuali.

Sul primo aspetto, la Sezione delle Autonomie ha ben rappresentato come la funzione consultiva debba essere resa evitando che la stessa "*di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali*" (deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG). Successivamente, la Sezione delle Autonomie, in particolare nella deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, ha confermato *che «la materia della contabilità pubblica* [...] *non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale», in quanto «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».* Al riguardo, diverse Sezioni regionali di controllo hanno evidenziato come l'accoglimento di richieste di pareri prive dei caratteri di generalità e astrattezza determinerebbe un coinvolgimento diretto nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni attribuite alla Corte dei conti dal vigente

ordinamento nonché con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale Organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 4/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 22/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 305/2020/PAR). Relativamente agli altri aspetti della funzione consultiva di questa Corte (cfr. Sez. Autonomie deliberazione n. 11/2020/QMIG) è stato ulteriormente evidenziato che tale funzione "*non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione da parte della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità.*".

2.2 Alla luce dei principi sopra richiamati, la richiesta di parere in esame è allora inammissibile sotto il profilo oggettivo in relazione alla materia oggetto del quesito, in quanto i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre questioni di ordine giuridico riservate ad altre giurisdizioni.

Ed infatti la questione posta all'attenzione della Sezione involge l'applicazione di norme proprie del diritto civile e processuale ed in particolare la cognizione e l'accertamento di diritti soggettivi patrimoniali e la possibilità di farli valere in giudizio. In situazioni come quella in esame, non si rinvengono quei caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione della funzione consultiva alla Corte dei conti da parte del legislatore (cfr. deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

D'altronde, "*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" (Sez. delle Autonomia n. 5 del 17 febbraio 2006; nello stesso senso Sez. delle Autonomie n. 3 del 10 febbraio 2014).

2.3. Se poi si ha riguardo all'Ente – comune di Rocca di Mezzo – da cui promana il quesito, altro motivo di inammissibilità oggettiva è da rinvenirsi nella circostanza che, per quanto posto in termini generali ed astratti, lo stesso rischia di sostanziarsi in una preventiva valutazione della legittimità di scelte gestionali di natura discrezionale e inferisce a comportamenti amministrativi che sono stati già oggetto di valutazione da parte della Sezione giurisdizionale della stessa Corte dei conti.

Risulta, infatti, che il Comune in questione sia stato oggetto di una pronuncia di annullamento delle operazioni elettorali resa dal TAR Abruzzo (n. 574 del 21 dicembre 2017) e poi confermata dal Consiglio di Stato (n. 4335 del 24 maggio 2018). La sentenza del TAR, trasmessa per competenza alla Procura regionale della Corte dei conti, diede avvio ad un procedimento di responsabilità amministrativo contabile definito dalla competente Sezione giurisdizionale con sentenza n. 105/2022, depositata in Segreteria il 20 settembre 2022, con la quale sono stati ritenuti responsabili dell'annullamento delle elezioni il Presidente di una Sezione elettorale e il relativo Segretario e condannati a risarcire i conseguenti danni erariali, nell'ambito dei quali erano ricomprese anche le spese legali sostenute dal Comune per la difesa innanzi ai competenti tribunali amministrativi.

Alla luce di ciò la richiesta di parere in argomento, che mira ad ottenere indicazioni circa la ripetibilità delle spese legali sostenute dall'ente nei confronti degli amministratori estromessi in caso di annullamento delle elezioni, non solo attiene a scelte discrezionali di competenza esclusiva dell'amministrazione ma, nel caso specifico, interferisce altresì con attività giurisdizionale intestata ad altro plesso della Corte dei conti e come tale è inammissibile.

Per tutto quanto esposto, per l'istanza presentata non sono ravvisabili le condizioni di ammissibilità oggettiva.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere all'esame.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Rocca di Mezzo (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2024.

Il Presidente estensore

Ugo MONTELLA

UGO MONTELLA
CORTE DEI CONTI
29.10.2024
11:56:16
GMT+02:00

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Dott.ssa Carla LOMARCO

CARLA
LOMARCO
29.10.2024
12:25:39
GMT+02:00