CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2025

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott.ssa Elisabetta Midena	Consigliere
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario – *Relatore*
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Pisticci (MT) con nota prot. n. 37637 del 18.12.2024 acquisita da questa Sezione in data 19.12.2024 al prot. n. 1659;

VISTA l'ordinanza n. 1/2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per la Camera di consiglio del 21 gennaio 2025;

UDITO il magistrato relatore Dott. Lorenzo Gattoni;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota in epigrafe richiamata, il Sindaco del Comune di Pisticci, premesso il richiamo all'art. 59, comma 1 del CCNL Funzioni Locali 2019-2021[1], ha formulato a questa Sezione la seguente richiesta di parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: "*Se spetti al legale di un dipendente e/o di un amministratore di un ente locale sottoposto a giudizio penale, per il quale sia stato espresso gradimento da parte della P.A., il pagamento dei compensi pattuiti qualora la sentenza emessa preveda assoluzione con formula piena in relazione ad un'ipotesi delittuosa considerata principale ed estinzione per intervenuta prescrizione di reati contravvenzionali facenti parte dello stesso impianto accusatorio di cui alla richiesta di rinvio a giudizio, considerato che la giurisprudenza è favorevole al rimborso in caso di assoluzione con formula piena, non uniforme in ordine alla debenza in caso di prescrizione*".

[1] art. 59, comma 1, CCNL Funzioni Locali 2019-2021: *"L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assume a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa, ivi inclusi quelli relativi alle fasi preliminari e ai consulenti tecnici, per tutti i gradi di giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, con l'eventuale ausilio di un consulente".*

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessarie per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di Controllo a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, il quale – innovando il sistema delle tradizionali funzioni intestate alla Corte dei Conti – ha previsto che "*Le Regioni possono 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. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 (elencazione da ritenersi tassativa in quanto riproduttiva di quella contenuta nell'art. 114 Cost. di cui il predetto art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 costituisce attuazione) e l'altra di carattere interno, volta ad accertare il possesso in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta di parere, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti (cfr., tra le varie, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 11/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 9/2022/PAR e 26/2022/PAR).

Dal punto di vista della c.d. "legittimazione soggettiva esterna" la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto proviene da un Comune, come tale incluso nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla citata disposizione.

Anche in ordine alla c.d. "legittimazione soggettiva interna", che attiene al potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere, non si ravvisano ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Pisticci (MT), che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'Ente ed in quanto tale legittimato a manifestarne all'esterno la volontà.

Per quanto concerne invece il requisito di ammissibilità oggettiva, la funzione consultiva della Corte dei Conti è circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*" che non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, né, d'altro canto, può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa in quanto "*le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali*" (cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006). E' stato tuttavia evidenziato che la funzione consultiva della Corte dei Conti sarebbe troppo limitata se non potesse avere ad oggetto tutti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Alla luce di quanto esposto, dunque, si dovranno ritenere inammissibili le richieste di parere che non presentino i caratteri della generalità e dell'astrattezza ma che viceversa concernano valutazioni di casi o atti gestionali specifici tali da determinare un'ingerenza della Corte dei Conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, del tutto incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei Conti quale organo magistratuale.

L'attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti risulta, pertanto, indirizzata a fornire agli enti locali l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall'Ente: cfr., Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa. Sul punto è opportuno sottolineare che "*il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; a contrario, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità)*

dell'Amministrazione" (cfr. Corte Conti, Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 163/2022/PAR).

La richiesta di parere, inoltre, deve essere preventiva rispetto all'adozione da parte dell'Amministrazione di concreti atti di gestione ad essa connessi, non essendo ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva, ovvero con riguardo a comportamenti amministrativi già posti in essere o a provvedimenti già adottati.

L'ausilio consultivo, infine, non può interferire con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali della Corte dei Conti né con quelle di altri organi giudiziari: la Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 5/AUT/2006 ha esplicitamente affermato che la Corte dei Conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto "*o in via di instaurazione*", come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico ad un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 24/2019/QMIG) si è ulteriormente pronunciata nel senso che "*la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione 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*".

In considerazione di quanto sin qui evidenziato, il Collegio reputa la richiesta di parere formulata dal Comune di Pisticci inammissibile sotto il profilo oggettivo atteso che la tematica relativa al rimborso delle spese legali sostenute da amministratori e dipendenti degli enti locali, secondo la consolidata giurisprudenza contabile (cfr. in particolare, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 3/2014/QMIG), è estranea alla materia della contabilità pubblica, integrando una "*fattispecie i cui profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*". Si tratta, infatti, di tematica potenzialmente oggetto di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, circostanza che costituisce "*un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica*".

L'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie è stato costantemente recepito dalla giurisprudenza delle Sezioni Regionali di Controllo (cfr. tra le varie, Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 116/2021/PAR e 71/2021/PAR; Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazioni nn. 53/2024/PAR e 60/2024/PAR; Sez. Reg. Contr. Liguria, deliberazione n. 38/2020/PAR; Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazione n. 63/2023/PAR).

Infine, un ulteriore profilo di inammissibilità oggettiva del parere in esame è da ravvisarsi nella circostanza che la norma da cui originano i dubbi interpretativi alla base del quesito formulato è rappresentata dall'art. 59, comma 1, CCNL del 16/11/2022 che ha disapplicato e sostituito l'art. 28 del CCNL del 14/09/2000. La questione, pertanto, *"è incentrata sulle disposizioni dei CCNL, le cui modalità applicative sono, in ultima istanza, demandate alle competenze che la legge attribuisce all'ARAN e dunque si presenta come oggettivamente inammissibile anche sotto tale profilo"* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 53/2024/PAR).

La giurisprudenza contabile esclude che le Sezioni Regionali di Controllo possano, in sede consultiva, rendere pareri in ordine all'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi in quanto l'art. 46 del D.lgs. n. 165/2001 attribuisce all'ARAN una specifica competenza in materia, ai fini di una loro uniforme applicazione. A tal proposito, valga, su tutte, il richiamo alla deliberazione n. 56/CONTR/11, avente portata nomofilattica, con la quale le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno stabilito che *‹‹in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro.…l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In particolare, l'art. 46 prevede che l'ARAN, legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale, assicuri alle stesse assistenza "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi". Il successivo art. 49 introduce, poi, un'apposita procedura, l'accordo di interpretazione autentica, per la definizione consensuale del significato delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto l'accordo››.*

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere formulata dal Comune di Pisticci.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Pisticci.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2025.

Il Relatore	Il Presidente
F.to Dott. Lorenzo GATTONI	F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 21 gennaio 2025

Per il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto

F.to Dott. Francesco MICUCCI