



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario, <i>relatore</i>
Benedetta Civilla	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Calimera (LE) assunta al protocollo della Sezione n. 830 del 29 febbraio 2024;

vista la disposizione recante protocollo interno n.855 del 1 marzo 2024;

udito il relatore dott. Antonio Arnò nella camera di consiglio del 9 aprile 2024, convocata con ordinanza n.11/2024.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Calimera (LE) con nota del 29 febbraio 2024 pervenuta alla Sezione in pari data (prot. n. 830), ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito alle modalità di rimborso delle spese legali, richieste da un dipendente assolto con formula piena con sentenza divenuta irrevocabile

alla data del 2023, per le quali, lo stesso dipendente, ha presentato regolare quietanza e parere di congruità dell'ordine forense di Lecce.

In particolare, il Sindaco, dopo aver precisato che l'ente non ha assunto il relativo impegno di spesa nell'anno di competenza finanziaria (2023) *<<al fine di procedere tempestivamente al suddetto rimborso, onde evitare un aggravio di spese>>*, ha chiesto se *<<il comune dovrà procedere, da parte del Consiglio comunale, al riconoscimento del debito fuori bilancio o potrà procedere a deliberare in Giunta comunale la corresponsione della relativa spesa>>*.

Il Sindaco ha motivato la richiesta di parere ritenendo che *<<il quesito riveste il carattere della generalità e attiene a temi riguardanti la contabilità pubblica, in quanto afferente al nucleo originario della materia (disciplina dei bilanci e relativi equilibri, organizzazione finanziaria contabile, gestione delle spese con eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'Ente). Il parere richiesto non riguarda provvedimenti già adottati da questa Amministrazione. Il quesito richiesto non prospetta questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti>>*.

Infine, il Sindaco ha indicato le norme per la soluzione del quesito (Articoli 182- 185 191 e 194 del d.lgs. n. 267 del 18.08.2000; art. 18, comma 1, del d.l. 25.03.1997, n. 67; art. 20 del d.p.r. 3/1957) e i precedenti delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Deliberazione n. 110/2015 della Sezione regionale di controllo per il Lazio che ha previsto il riconoscimento di debito per *"le ipotesi in cui nell'anno di competenza finanziaria non sia stata avviata la procedura di spesa ordinaria"*; Deliberazione n. 334/2013 della Sezione regionale di controllo per il Veneto e deliberazione n. 311/2012 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna secondo cui; *"il rimborso delle spese processuali, sostenute dagli amministratori locali, non[è] riconducibile a nessuna delle ipotesi tassativamente previste dal richiamato art. 194TUEL"*.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, riserva la facoltà di richiedere pareri *"in materia di contabilità pubblica"* alle Regioni e *"di norma per il tramite del consiglio delle autonomie locali"*, ai comuni, alle province e alle città metropolitane.

La Sezione è chiamata a scrutinare, in via preliminare, la concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza (limite soggettivo esterno) e dell'organo richiedente che può effettuare formalmente la richiesta (limite soggettivo interno), sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza del medesimo, l'assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionali della Corte, ovvero di altra magistratura, l'assenza di una funzionalità diretta del quesito rispetto all'adozione dei concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente.

In relazione ai predetti requisiti devono richiamarsi i consolidati orientamenti ermeneutici dettati dalla Sezione delle Autonomie mediante l'atto di indirizzo approvato il 27 aprile 2004, con il quale sono stati dettati gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati e integrati con le successive deliberazioni n. 5/AUT/2006; 13/SEZAUT/2007; 9/SEZAUT/2009/INPR; 3/SEZAUT/2014QMIG; 24/SEZAUT/2019/QMIG; n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; n.1/SEZAUT/2021/QMIG; nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54/CONTR/2010 e n. 27/2011 che hanno individuato i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva quali caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Con riferimento alla legittimazione soggettiva è stato ribadito il carattere tassativo dell'elencazione degli enti titolati a formulare richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni, città metropolitane, unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'unione stessa. Detti enti si avvalgono di tale possibilità attraverso i rispettivi rappresentanti legali pro-tempore o tramite il consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito.

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 54/CONTR/2010) hanno precisato che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità pubblica*". Sulla base della considerazione che tutta l'attività amministrativa possa avere riflessi finanziari, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto che, *ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale*

dell'amministrazione pubblica (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). La materia della contabilità pubblica va dunque circoscritta ad 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"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006). Recentemente la Sezione delle Autonomie (delibera 24/2019/QMIG) si è ulteriormente espressa sui limiti all'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri e, dopo aver precisato che *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica" ha ribadito 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"*. Con tale deliberazione la Sezione delle Autonomie, in materia di diritti soggettivi attinenti al rapporto di lavoro, esclude la funzione consultiva della Corte quando la materia *"riguarda la cognizione e l'accertamento di diritti soggettivi anche patrimoniali, la cui tutela si fonda su propri "statuti" processuali e sostanziali indefettibili rispetto ai quali non hanno rilevanza ed efficacia giuridica fonti ad essi estranee"*. Considerata tale la nozione di contabilità pubblica, essa non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale. Come giustamente evidenziato dalla Corte, se è vero 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 dalla normativa contabile (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Il quesito sottoposto alla Corte deve essere finalizzato ad acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica, non è pertanto 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. E', infatti, preclusa alla Corte dei conti un'ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale dell'ente, ciò in quanto tutte le funzioni svolte si caratterizzano per il doveroso rispetto dei principi di legalità, competenza funzionale, terzietà ed indipendenza. Così il quesito non è ammissibile qualora si sostanzi in una richiesta di consulenza di portata generale, che ha ad oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020). La richiesta di parere deve, infine, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza e non deve implicare valutazioni inerenti ai comportamenti amministrativi da porre in essere.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Calimera, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo Comune. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Per contro, la richiesta di parere non supera il vaglio dell'ammissibilità oggettiva per le ragioni di seguito esplicitate.

In primo luogo, occorre evidenziare che l'istanza verte su una tematica – il rimborso delle spese legali sostenute da amministratori e dipendenti pubblici (locali) – estranea al perimetro della nozione di contabilità pubblica come doverosamente intesa.

Con la deliberazione n. 5/AUT/2006 la Sezione delle autonomie si è pronunciata sulla possibilità delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di rendere pareri in ordine alla problematica del rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti o amministratori locali, assolti all'esito di giudizi a loro carico. In tale circostanza è stato affermato 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.

*Così delineato l'ambito oggettivo della materia, **la questione della rimborsabilità 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***» (enfasi aggiunta).

Tale approdo ermeneutico è stato confermato dalla Sezione delle autonomie nella successiva deliberazione n. 3/2014/QMIG (pronuncia alla quale le sezioni regionali hanno l'obbligo di conformarsi ai sensi dell'art. 6, comma 4, primo inciso, del d.l. 10.10.2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. b), del d.l. 24.6.2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11.8.2014, n. 116: «*al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano*»)», con cui è stato chiarito che:

- intanto una richiesta di parere può ritenersi ammissibile «*in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle*

autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio»;

- la circostanza che la materia della rimborsabilità delle spese legali sia oggetto di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini *«può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”», trattandosi di «fattispecie in cui i 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».*

I principi espressi dalla Sezione delle autonomie sono stati costantemente recepiti da questa Sezione (cfr. delib. n. 113/2020/PAR, n. 54/2019/PAR, n. 7/2018/PAR, n. 27/2017/PAR, n. 14/2016/PAR, n. 129/2015/PAR, n. 112/2015/PAR, n. 52/2015/PAR, n. 96/2014/PAR, n. 94/2014/PAR, n. 90/2014/PAR) e dalle altre Sezioni regionali di controllo (*ex multis*, tra le pronunce più recenti, cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 116/2021/PAR e n. 71/2021/PAR; Sez. reg. contr. Campania, delib. n. 22/2021/PAR; Sez. contr. Regione Siciliana, delib. n. 83/2021/PAR; Sez. reg. contr. Umbria, delib. n. 28/2021/PAR).

In secondo luogo, la materia della rimborsabilità delle spese legali per i dipendenti degli enti locali è disciplinata dall'art. 59 del C.C.N.L. del 16/11/2022 che ha disapplicato e sostituito l'art. 28 del C.C.N.L. del 14/9/2000. La questione, quindi, 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. In proposito, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 56/CONTR/11, nel confermare la propria pronuncia in sede di nomofilachia n. 50/CONTR/2010, hanno stabilito che *“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.”.*

Infine, il quesito si presenta oggettivamente inammissibile anche in ragione del fatto che non prospetta un dubbio interpretativo in ordine a un dato normativo, ma sollecita un parere in ordine a una specifica e concreta scelta gestionale di esclusiva spettanza dell'Ente

(il Sindaco, dopo aver precisato che l'ente non ha assunto il relativo impegno di spesa nell'anno di competenza finanziaria (2023) <<al fine di procedere tempestivamente al suddetto rimborso, onde evitare un aggravio di spese>>, ha chiesto se <<il comune dovrà procedere, da parte del Consiglio comunale, al riconoscimento del debito fuori bilancio o potrà procedere a deliberare in Giunta comunale la corresponsione della relativa spesa>>).

Giova al riguardo rammentare che la richiesta di parere, pur originando da un'esigenza gestionale dell'ente, deve rimanere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, essendo viceversa preclusa l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri che determinerebbero "l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale" (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010).

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 preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità" (cfr. Sez. Autonomie 11/2020).

P.Q.M.

la richiesta di parere formulata dal Comune di Calimera (LE) è oggettivamente inammissibile.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato, in Bari, nella camera di consiglio del 9 aprile 2024.

Il Magistrato relatore

F.to Antonio Arnò

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 10 aprile 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore SABATO