

Deliberazione n. 109/2019/PAR/Comune di Salara (RO)

B



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 maggio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f., relatore
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Salara (RO), prot. n. 1710 del 10/04/2019, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto con prot. n. 0003290-11/04/2019-SC_VEN_T97-A;



98
VISTA l'ordinanza n. 24/2019 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore dott.ssa Elena Brandolini;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Salara (RO) con la suindicata richiesta di parere, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha formulato un quesito in merito alla possibilità per un ente locale di addivenire, ai sensi dell'art. 185 c.p.c, ad una conciliazione con il trasgressore nel corso del giudizio avente ad oggetto l'opposizione ad un'ordinanza di ingiunzione adottata sulla base della L. 689/1981.

Nello specifico il Sindaco richiedente richiama l'art. 7-bis del d.lgs. n. 267/2000 che dispone in materia di sanzioni amministrative, dal quale si evincerebbe la legittimazione del Comune a procedere, per mezzo dell'Organo individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 689/1981, all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro per le violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.

Nel contempo rappresenta che, trattandosi di pretesa patrimoniale ancorata all'art. 23 Cost., l'opposizione alle ordinanze di ingiunzione delle sanzioni amministrative irrogate in applicazione della richiamata legge 689/1981 è di competenza del giudice ordinario in proposito evidenziando che *“il processo ordinario trova la propria disciplina nel codice di procedura civile, al cui interno, ai sensi dell'art. 185, si rinviene la regola per la quale nella prima udienza il giudice, se la natura della causa lo consente, deve cercare di conciliare le parti”*.

Di qui la necessità di conoscere l'orientamento del giudice erariale in relazione al suindicato quesito.

DIRITTO

1. Preliminare all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) della richiesta, quali indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009, cui si aggiunge la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, nonché quali definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, preclude l'esame del merito della richiesta.

2. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma la



EG

cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

Corre, tuttavia, l'obbligo di rilevare che la richiesta è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Sebbene il Collegio ritenga la richiesta ugualmente ricevibile atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 – a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito – non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo, preme, tuttavia, evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, peraltro istituito con L.R. 25 settembre 2017 n.31, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Si evidenzia, a tal proposito, che la legge riconosce al Consiglio il compito di intermediario fra gli enti locali e la Sezione: in quel compito rientra la possibilità di vagliare le richieste per evitare le duplicazioni fra i quesiti e per circoscrivere quelle palesemente inammissibili per mancanza della legittimazione soggettiva del richiedente (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07).

3. Sotto il profilo oggettivo, invece, per le motivazioni di cui appresso, la richiesta di parere non soddisfa i requisiti richiesti e, nello specifico, si presenta inammissibile sotto plurimi profili.

Si premette che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, la Sezioni regionali di controllo non possono diventare “*organi di consulenza generale delle autonomie locali*” e non possono essere coinvolte, in varia misura nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (in termini: Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/AUT/2006). Inoltre, proprio in considerazione del fatto che l'esercizio di detta funzione non è generalizzato bensì circoscritto unicamente alla “*materia di contabilità pubblica*”, le richiamate linee di indirizzo hanno adottato una nozione strettamente tecnica di detta nozione. Nello specifico è stato precisato che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, non può che assumere 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*” (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e che detta nozione, se anche deve intendersi “*in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di*



EA

bilancio”, non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere 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 (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Ciò in quanto: *“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”* (Sezione delle autonomie, deliberazione 5/AUT/2006 richiamata).

Inoltre le questioni sottoposte devono avere rilevanza generale ed astratta, non devono implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e non devono creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

3.1. La questione proposta, pur avendo sicuramente risvolti di natura finanziaria per il bilancio dell’Ente, non attiene all’interpretazione di norme di contabilità pubblica anzi, a ben vedere, non involge neanche l’interpretazione delle norme, di natura sanzionatoria e processuale ivi richiamate, bensì è finalizzata a conoscere l’orientamento di questo Organo magistratuale in ordine alla possibilità da parte dell’ente di addivenire ad una conciliazione con la controparte (trasgressore) nell’ambito di un giudizio di opposizione ad un’ordinanza di ingiunzione adottata sulla base della L. 689 del 24 novembre 1981, recante “modifiche al sistema penale” (cd. “legge sulla depenalizzazione”).

Detta richiesta, quindi, oltre a non essere riconducibile al perimetro della contabilità pubblica, quale sopra definito, è altresì sprovvista del requisito della generalità ed astrattezza in quanto è, di fatto, funzionale all’adozione di uno specifico atto di gestione all’interno di una controversia processuale di natura civilistica e, nel contempo, si pone in termini di pregiudizialità rispetto ad eventuali forme di responsabilità amministrativo-contabile e si qualifica come potenzialmente idoneo ad interferire con le competenze di altri organi giurisdizionali.

Sul punto la Sezione deve precisare che il limite della funzione consultiva come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell’autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. Diversamente opinando detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo, attivata dall’interessato al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR, Sezione di controllo per il Veneto deliberazione n. 492/2015/PAR).

In proposito si ricorda che l’art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo

istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando *“l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*.

Per questi motivi, risulta evidente che qualsiasi considerazione espressa dalla Sezione in ordine al quesito formulato andrebbe inevitabilmente a condizionare scelte di carattere discrezionale e di merito, riservate alla competenza esclusiva dell'ente, e ad interferire con le competenze di altri organi giurisdizionali. Infatti, l'eventuale lesione, in concreto, dei principi di efficienza, efficacia ed economicità del potenziale atto conciliativo, sfugge all'esercizio della funzione consultiva di questa Magistratura e presuppone la cognizione e l'analisi del fatto, tipica delle altre funzioni della Corte (*ex multis*: Sezioni regionali di controllo: Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR; Lombardia, deliberazioni nn. 158, 266 e 288 del 2016).

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta inammissibile, e ciò preclude l'esame nel merito della questione prospettata.

P.Q.M.

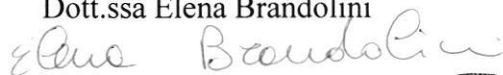
La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – dichiara inammissibile il parere formulato dal Sindaco del Comune di Salara (RO) per carenza del requisito oggettivo legittimante la richiesta.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Salara (RO).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 21 maggio 2019.

Il Presidente f.f., relatore

Dott.ssa Elena Brandolini



Depositata in Segreteria il 21 MAG. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Letizia Rossini

