



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

Deliberazione n. 139/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 novembre 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Castelnuovo Don Bosco (AT)** formulata con nota in data 25.8.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte 25.8.2016, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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;

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, ed 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 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 del 17 febbraio 2006, n. 5;
Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;
Vista l'assegnazione della richiesta di parere effettuata in data 19.10.2016 al magistrato relatore;
Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 25.8.2016 il Sindaco del Comune di Castelnuovo Don Bosco (AT) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla disciplina relativa alla rimborsabilità di spese legali sostenute dagli amministratori Casa di Soggiorno per Anziani San Giuseppe avente sede nel territorio comunale.

In particolare l'istante espone di aver saputo che la citata casa di soggiorno avrebbe rivolto recente richiesta di parere alla Corte dei Conti e che ritiene di fare propria la predetta istanza, che fa pervenire ritualmente a mezzo Consiglio delle Autonomie Locali. Risulta effettivamente inviata a questa sezione istanza a firma del presidente della Casa di Riposo ed assunta al protocollo n. 6086 del 19.8.2016.

Il sindaco espone quindi la situazione inerente la predetta Casa di Soggiorno -con consiglio di amministrazione nominato integralmente dallo stesso-, avente la finalità di assistere persone anziane ed offrire anche servizi alla persona di natura domiciliare, ricreativa e socio educativa. Si tratta di ente che l'esponente qualifica quale Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.) allegando tra l'altro lo Statuto in via integrale.

Il sindaco istante quindi prosegue illustrando i rapporti tra la Casa e l'ente locale e le varie tipologie di servizi espletati nell'ambito della comunità locale dalla predetta istituzione ed all'esito richiama il testo della richiesta di parere formulata dalla casa di riposo in ordine al quale precisa che "*Il Comune condivide e fa proprio*", procedendo ad illustrare il contesto nell'ambito del quale è sorta l'esigenza di formulare la richiesta di parere.

Dà quindi ampiamente conto della situazione sottostante alla predetta esigenza e precisa che l'ex Direttrice della Casa di Riposo e l'intero *plenum* del precedente consiglio di amministrazione sono stati interessati da un procedimento penale per una serie di ipotesi di reati; riferisce quindi che con sentenza del 2015, passata in giudicato, il Tribunale di Asti (sentenza n. 1518/2015 allegata alla richiesta) ha assolto

i componenti del consiglio dai reati ascritti e parimenti l'ex Direttrice, tranne che per un'ipotesi di reato per la quale è stata dichiarata colpevole.

Aggiunge inoltre che tutti i soggetti rinviati a giudizio hanno domandato il rimborso delle spese legali per Euro 135.243,60, mentre la Casa di Soggiorno nel frattempo, in via prudenziale, avrebbe provveduto ad accantonare la somma di Euro 130.000,00, considerato che circa Euro 31.000 dovrebbero affluire da un rimborso assicurativo per siffatto genere di situazione.

Aggiunge inoltre che *"nel frattempo, con due note dell'8 maggio 2015, la Procura regionale presso codesta Corte dei conti ha comunicato l'apertura di istruttoria in riferimento a "illeciti vari commessi nella casa di riposo" con richiesta di trasmissione di atti e documenti cui è stato dato completo e tempestivo riscontro."*

Affermando che i quesiti attengono alla materia finanziaria e che la situazione avrebbe indubbia rilevanza sulla gestione finanziaria dell'ente formula i seguenti quesiti:

1) se la nuova disciplina introdotta dall'art. 7 bis del d.l. n. 78/2015 a modifica dell'articolo 86 del d.lgs. n. 267/2000 nell'estendere anche agli amministratori la possibilità di rimborsare le spese legali sostenute in procedimenti penali nei quali sono stati assolti, sia astrattamente applicabile al caso che qui interessa in quanto espressamente dettata per i soli amministratori degli enti locali;

2) se la nuova disciplina sia astrattamente applicabile al caso che qui interessa, tenuto conto che il procedimento penale è stato avviato prima della sua entrata in vigore, ma si è concluso in vigenza della nuova disciplina;

3) qualora la nuova disciplina debba ritenersi astrattamente applicabile al caso che qui interessa, quale sia la modalità da seguire per far sì che il pagamento avvenga "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", tenuto conto che la disciplina di bilancio dell'Ente non prevede, come avviene ad esempio per i comuni, aggregati di spesa corrente diversi rispetto alle spese ordinarie o straordinarie;

4) Se in caso di rimborso richiesto sia da amministratori che da dipendenti, come si verifica nella specie, la prescrizione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" trattandosi della stessa vicenda e dello stesso procedimento giudiziale trovi applicazione anche nei confronti del dipendente oppure si applichi la specifica disciplina (contrattuale) di riferimento che non prevede tale vincolo di spesa.

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere

alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Il predetto sindaco peraltro ha formulato una serie di quesiti circa la disciplina in materia di rimborso delle spese legali spettanti agli amministratori della Casa di riposo ed in particolare in ordine alla situazione sottostante al descritto procedimento penale che ha riguardato i componenti del consiglio di amministrazione della I.P.A.B.

Il Sindaco istante dunque pone gli interrogativi con esclusivo riferimento alla citata I.P.A.B., denominata Casa di Soggiorno per Anziani San Giuseppe, che intrattiene vari rapporti con l'amministrazione comunale. Tuttavia è del tutto palese che il Comune di

Castelnuovo Don Bosco pone delle domande nell'interesse di un altro ente. Tale assunto è del resto confermato dal tenore della richiesta di parere ove il sindaco afferma: "Il Comune è venuto a conoscenza della recente richiesta di parere formulata dalla Casa di Soggiorno: qualora quella richiesta - che questa Amministrazione condivide e fa propria - debba risultare irrituale o inammissibile il Comune sin d'ora la indirizza anche per il tramite del Consiglio delle Autonomie a codesta Corte dei conti per le ragioni di seguito esposte."

I quesiti formulati dal Sindaco del Comune astigiano non appaiono ammissibili poiché ad essi non risulta sotteso alcun interesse giuridicamente rilevante dell'ente (cfr. sez. contr. Piemonte n. 272/2014; cfr. 19.1.2015 n. 4). Al riguardo si evidenzia che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 4 del 20.2.2014, emessa ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha affermato che *"La legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di "nuncius", che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni"*.

Nella presente fattispecie evidentemente i quesiti posti dal Sindaco di Castelnuovo Don Bosco non risultano giustificati dall'esercizio di alcuna attribuzione riguardante l'amministrazione comunale, avendo operato l'ente locale quale *nuncius* della I.P.A.B., tentando una sorta di "ratifica" dell'atto posto in essere da tale Istituzione.

Risulta infatti che l'intento del Comune è stato quello, impropriamente, di far esaminare nel merito un parere destinato all'inammissibilità sotto il profilo soggettivo. Del resto lo stesso Comune ha allegato la richiesta di parere alla Corte dei Conti formulata dalla casa di Riposo riportante i quesiti riproposti pedissequamente dall'amministrazione comunale.

Al riguardo si evidenzia che l'art. 7 c. 8 della legge n. 131/2003, dopo aver previsto che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di

contabilità pubblica, dispone: *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*, individuando gli enti soggettivamente legittimati a formulare la richiesta di parere alla Corte dei Conti. Sul punto la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che non è possibile andare oltre il significato letterale della legge al fine di applicare la norma (art. 7 co. 8 l. n. 131/2003) anche a casi non espressamente previsti mediante il ricorso all'interpretazione estensiva, affermando quindi che l'elenco contenuto nel citato art. 7 c. 8 ha natura tassativa (Sezione Autonomie, deliberazione 17 dicembre 2007 n. 13).

Anche questa sezione regionale si è occupata ripetutamente della questione dell'ammissibilità della richiesta di pareri formulati da enti non espressamente contemplati dalla previsione legislativa, tenendo costantemente una linea negativa, rilevando che i pareri possono essere richiesti esclusivamente dalla Regione, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane e che l'elencazione contenuta nell'art. 7 co. 8 l. n. 131/2003 è tassativa, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge rispetto all'ordinaria sfera di competenze attribuite alla Corte dei Conti (cfr. sez. contr. Piemonte, 16.6.2014 n. 183; id. n. 192/2014; n. 275/2014).

In conclusione pertanto i quesiti formulati per i motivi innanzi esposti non sono ammissibili.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Peraltro la richiesta di parere dovrebbe parimenti ritenersi inammissibile anche sotto un profilo oggettivo per varie ragioni.

Va infatti rammentato che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in

particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Nella fattispecie occorre dare atto che viene sottoposto alla Sezione un quesito che in realtà risulta essere strettamente collegato ad una fattispecie concreta essendo stato richiesto di esprimere un parere circa l'effettiva applicabilità della normativa

richiamata nell'istanza (d.l. n. 78/2015) letteralmente "*al caso che qui interessa*". Del resto si osserva che non può esservi alcun dubbio circa il fatto che il quesito risulta agganciato ad una fattispecie del tutto specifica posto che il Comune, oltre ad avere descritto sinteticamente la situazione esistente, ha ritenuto -per meglio documentare la situazione in questione- di allegare alla propria istanza una serie di documenti oggetto di puntuale elenco, tra cui segnatamente, oltre allo Statuto della Casa di Soggiorno per anziani San Giuseppe altresì il decreto di rinvio a giudizio degli amministratori del 7.11.2011 nonché copia integrale della sentenza del Tribunale penale di Asti del 15.9.2015-23.11.2015.

Per quanto esposto pertanto la richiesta è inammissibile anche oggettivamente.

Si aggiunga ulteriormente che la giurisprudenza contabile in sede consultiva ha altresì affermato che non risultano ammissibili neppure le richieste di parere riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti giudizi in corso (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 21.5.2015, n. 81).

Va d'altronde considerato che per effetto dell'entrata in vigore del Codice della Giustizia contabile (approvato con d.lgs. 26.8.2016, n. 174) attualmente è espressamente previsto che i pareri rilasciati dalla Corte dei Conti costituiscano elementi rilevanti ai fini della valutazione dell'eventuale responsabilità di soggetti convenuti in sede giuscontabile o destinatari delle indagini del pubblico ministero contabile (artt. 95 co. 4 e 69 co. 2 del Codice), nell'evidente nonché esplicitato presupposto che si tratti di pareri rilasciati "*nel rispetto dei presupposti generali*". L'eventuale rilascio di un parere sulla medesima questione su cui risulta avviata un'indagine da parte della procura contabile pertanto produrrebbe, da un lato, un'indebita interferenza con le valutazioni del suddetto ufficio inquirente e, dall'altro lato, risulterebbe viepiù in contrasto con le citate norme codicistiche che ribadiscono il necessario rispetto dei presupposti generali di ammissibilità, da tempo elaborati dalla giurisprudenza.

Nel caso di specie si rileva che l'istante ha dato puntualmente conto circa il fatto che la vicenda è altresì oggetto dell'attenzione della Procura regionale piemontese della Corte dei Conti, tanto che il Sindaco ha espressamente riferito che: "*la Procura regionale presso codesta Corte dei conti ha comunicato l'apertura di istruttoria in*

referimento a "illeciti vari commessi nella casa di riposo" con richiesta di trasmissione di atti e documenti cui è stato dato completo e tempestivo riscontro."

Conseguentemente anche per tale motivo la richiesta si configura inammissibile.

Da ultimo va osservato che sussiste un ulteriore motivo di inammissibilità concernente in modo più puntuale il contenuto della richiesta di parere.

Infatti il Comune ha posto alcuni quesiti, in particolare in tema di rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore locale, materia ritenuta dalla giurisprudenza estranea alla contabilità pubblica e come tale inammissibile. Si tratta infatti di tematica che è stata ritenuta estranea alla contabilità pubblica dalla Sezione Autonomie (delibera 19.2.2014 n. 3) nell'esercizio della sua funzione nomofilattica (cfr anche la sez. reg. contr. Piemonte, 8.6.2015, n. 97). In conclusione anche sotto tale profilo la richiesta di parere si configura inammissibile.

Per le plurime ragioni sopradescritte l'istanza di parere del Comune di Castelnuovo Don Bosco (AT) deve essere dichiarata inammissibile.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 29 novembre 2016.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **29/11/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola