



La

Corte dei Conti

N. 41/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Vittorio ZAMBRANO, Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Luigi MAZZILLO;

Consiglieri:

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Enrico FLACCADORO, Luigi PACIFICO, Fabio Gaetano GALEFFI, Andrea BALDANZA, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario:

Alessandra SANGUIGNI.

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la deliberazione n. 119/2011/QMIG del 9 maggio 2011 con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha rimesso la questione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 14/2011 del 14 luglio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo sopra richiamata;

Vista la nota della Segreteria dell'11 luglio 2011, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il 25 luglio 2011;

Udito, nella camera di consiglio del 25 luglio 2011, il relatore, Consigliere Fabio Gaetano GALEFFI;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: "pronuncia di orientamento generale sulla questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria con la deliberazione n. 119/2011/QMIG".

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria per le conseguenti comunicazioni all'Ente interessato, nonché alla Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

Fabio Gaetano GALEFFI

IL PRESIDENTE

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 29 luglio 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio MICHETTI

1. Con deliberazione n. 119 del 9 maggio 2011, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha chiesto al Presidente della Corte il deferimento alle Sezioni riunite di una questione di massima, con riferimento all'esercizio del controllo preventivo sull'ordinanza n. 97 del 21 marzo 2011, adottata dal Presidente della Regione Umbria nella sua qualità di Commissario delegato di protezione civile per gli interventi urgenti diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi sismici del 14 novembre 2009 (O.P.C.M. 3583/2010).

La predetta ordinanza n. 97 del 21 marzo 2011, pervenuta all'ufficio di controllo in data 22 aprile 2011, approvava uno schema di convenzione da stipulare con istituti di credito per l'apertura dei conti correnti dedicati alla ricostruzione post sisma 2009.

L'ufficio di controllo, con atto n. 4 del 28 aprile 2011, svolgeva il seguente rilievo: *“Si restituisce non registrato il controindicato provvedimento commissariale, facendo presente che lo stesso ha oggetto non determinato, riferendosi all'approvazione di uno schema di convenzione, senza specificazione dell'identità dei soggetti contraenti e quindi con validità ed efficacia condizionate dalla individuazione dei medesimi (in ipotesi la convenzione potrebbe non essere accettata da alcun ipotetico contraente o non stipulata per altre ragioni).”*

Risulta dalla deliberazione della Sezione Umbria n. 119/2011 che il Commissario delegato non ha fornito risposta al rilievo nei termini previsti per il controllo.

2. La Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha formulato un quesito al fine di ottenere una pronuncia su questione di massima, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 78/2009, convertito in legge 102/2009.

L'oggetto della richiesta della Sezione Umbria concerne le modalità applicative del controllo previsto dalla lettera c-bis (atti di protezione civile) al comma 1 dell'art. 3 della legge 20/1994, come modificata dall'art. 2, comma 2-*sexies*, del d.l. 225/2010, convertito in legge 10/2011.

La Sezione Umbria chiede in primo luogo se la mancata risposta al rilievo, da parte dell'amministrazione controllata, su un punto ritenuto essenziale dall'ufficio di controllo produca, nel caso di specie, un vizio tale da rendere nullo l'atto sottoposto all'esame preventivo, per mancanza di un elemento costitutivo, con conseguente impossibilità che inizi a decorrere il termine del procedimento di controllo.

La Sezione Umbria introduce ulteriori questioni, in tema di:

- valorizzazione di procedure telematiche per accelerare i contatti tra Corte dei conti e amministrazione controllata, estendendo in via analogica disposizioni destinate al processo civile o dando corso a nuove apposite disposizioni da parte del Presidente della Corte nell'esercizio delle funzioni di coordinamento tra le Sezioni della Corte;
- possibilità, per i magistrati facenti parte della Sezione regionale di controllo, di esprimere il voto in via telematica;
- eventuale opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale per asserita violazione dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo delle carenze all'azione di controllo dovute ad assenze dei magistrati addetti sia nel periodo normale di servizio, sia soprattutto nel periodo feriale.

3. La questione di massima è stata sollevata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 78/2009. Di tale norma ci si è avvalsi sinora soprattutto per la funzione consultiva (art. 7, comma 8, della legge 131/2003) attribuita alle Sezioni regionali, con lo scopo di dirimere contrasti, anche in funzione adeguatrice, per l'effetto obbligatoriamente conformativo che ne consegue nei confronti di tutte le Sezioni regionali sulla materia decisa. Il citato comma 31 è stato attivato anche in sede di controlli eseguiti ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 266/2005 (controlli delle Sezioni regionali sulle relazioni degli organi di revisione di Comuni e Province).

Al riguardo va pertanto esaminata la questione se una Sezione regionale di controllo possa introdurre una questione di massima in sede di controllo preventivo, alla luce del testo del citato comma 31, ove è specificato che la questione di massima può essere deferita *“al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale”*.

Nell'attribuire poi al Presidente della Corte il potere di deferire alle Sezioni riunite pronunce di orientamento generale, lo stesso comma 31 individua sia le questioni già risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, sia le questioni di massima di particolare rilevanza.

Osserva il Collegio che più propriamente la questione viene affrontata in questa sede ai sensi dell'art. 6, comma 2, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato con deliberazione delle SS.RR. n. 14/2000, nel testo modificato dal regolamento approvato con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, in base a cui *“Il Presidente della Corte deferisce alle sezioni riunite in sede di controllo le questioni di competenza insorte tra sezioni di controllo e può rimettere ad esse l'esame di questioni di massima di particolare complessità o rilevanza che interessino sezioni di controllo aventi competenze tra loro diverse, per i profili di legittimità e regolarità, fatte salve le competenze della sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato e della sezione delle Autonomie in materia di risoluzione delle questioni di massima”*.

4. Sulla questione principale, che attiene alla mancata risposta dell'amministrazione al rilievo, ed ai relativi effetti sul procedimento di controllo, il Collegio osserva quanto segue.

Sotto l'aspetto procedimentale, che attiene alle conseguenze del mancato invio del compendio documentale minimo, di modo che secondo la Sezione remittente non sarebbe iniziato a decorrere il termine (di sette giorni) del controllo, si deve rilevare che tale soluzione, ammessa dalla giurisprudenza della Corte – nei limiti di cui alla deliberazione n. 8/2005/P nell'adunanza del 12 maggio 2005 della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato – presuppone necessariamente che nell'atto di rilievo sia fatta espressamente constare tale situazione, al duplice scopo di garantire il contraddittorio con l'ente e di evitare situazioni di incertezza giuridica, legate al dubbio sul positivo esercizio della funzione di controllo; infatti, l'inutile decorso del termine assegnato al controllo preventivo determina l'esecutività dell'atto.

Sotto il profilo sostanziale, occorre valutare la posizione illustrata dalla Sezione Umbria alla luce della disciplina della nullità, ora prevista nel diritto positivo dall'art. 21-*septies* della legge 241/1990 e successive modifiche.

Al riguardo va sottolineato che il quadro sistematico del contenuto dell'ordinanza commissariale n. 97 del 21 marzo 2011 presuppone un meccanismo di adesione aperta a

tutte le banche potenzialmente interessate, senza l'apposizione di vincoli particolari o generali.

Ciò posto, ritiene il Collegio che la mancata risposta dell'ente al rilievo della Corte – nel pur breve termine previsto dalla legge 10/2011 – non possa far sorgere una nullità derivata a carico dell'atto sottoposto all'esame, potendo al massimo derivarne il mancato inizio del termine attribuito alla Corte per il controllo; ciò a condizione (ma non è avvenuto nel caso di specie) che della dedotta carenza di elementi e requisiti dell'atto (in concreto: la mancata individuazione degli specifici beneficiari della convenzione) e/o del corredo documentale sia dato congruo avviso, previa espressa indicazione, nel contesto dell'atto inviato all'amministrazione controllata, che per tale motivo non inizia a decorrere il termine assegnato per il controllo.

5. In merito alle altre questioni introdotte dalla Sezione Umbria, osserva il Collegio che per le comunicazioni esterne mediante posta elettronica debbano applicarsi le norme vigenti in materia, tra cui il regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata approvato con d.P.R. 68/2005; peraltro occorre precisare che la specifica tematica implica conseguenze e adempimenti di carattere tecnico-organizzativo che esulano dalla competenza di queste Sezioni riunite.

Circa le modalità di svolgimento delle adunanze delle sezioni di controllo della Corte dei conti, ritiene il Collegio che la presenza fisica in uno stesso luogo dei suoi componenti è un obbligo che allo stato attuale della normativa non può essere superato, in quanto finalizzato alla partecipazione dei componenti con presenza personale alla seduta della Sezione, da attuarsi mediante eventuali interventi o richieste di chiarimenti all'amministrazione convocata e mediante partecipazione alla formazione del convincimento collegiale attraverso votazioni su singole questioni, preliminari o di merito, o su mozioni d'ordine o procedurali, e infine alla votazione finale, secondo l'ordine stabilito dal Presidente del Collegio, il quale dirige lo svolgimento dei lavori.

Infine, circa la prospettazione di una questione di legittimità costituzionale, tenuto conto che il potere di rimessione è ammesso per la Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo preventivo e in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato (come riconosciuto dalla Corte costituzionale), il Collegio ritiene – senza entrare nel merito – che non vi siano gli estremi per sollevare una questione di

legittimità costituzionale, in quanto in questa sede si sta agendo per la risoluzione di una questione di massima e non in sede di controllo preventivo.

6. Per tutte le considerazioni che precedono – posto che i quesiti vengono qui esaminati sulla base della più ampia e generale competenza a trattare questioni di massima, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo – la pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti sulle questioni proposte dalla Sezione regionale per l'Umbria è nei seguenti termini:

- la mancata risposta da parte dell'amministrazione controllata al rilievo formulato dall'ufficio di controllo, anche su un punto ritenuto essenziale, non comporta necessariamente la nullità dell'atto;

- il mancato inizio del termine assegnato per il controllo preventivo può derivare – nei limiti indicati dalla deliberazione n. 8/2005/P del 12 maggio 2005 della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato – dalla carenza di atti o documenti quali presupposti dell'atto rassegnato a controllo, purché ne sia fatta espressa menzione nell'atto di rilievo, onde renderne edotta l'amministrazione ai fini del contraddittorio con la stessa.

Quanto alle ulteriori questioni, le Sezioni riunite ritengono che, per le comunicazioni esterne mediante posta elettronica, va richiamata la necessità di una puntuale applicazione delle disposizioni vigenti in materia; va altresì ribadito che non è possibile allo stato lo svolgimento di adunanze dei collegi delle Sezioni di controllo senza la presenza fisica dei magistrati componenti le stesse.

In ordine all'ultima questione, le Sezioni riunite, come precisato in parte motiva, ritengono che non sussistono i presupposti per sollevare una questione di legittimità costituzionale.