



Corte dei Conti

N. 9/CONTR/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO

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;

Vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

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;

Vista la nota in data 15 febbraio 2012 con la quale il Presidente della Corte dei conti, ha convocato le Sezioni Riunite in sede di controllo;

Udito, nelle camera di consiglio del 27 febbraio e del 5 marzo 2012, il relatore consigliere Simonetta Rosa.

RITENUTO

L'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011 dispone che gli atti ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (ufficio centrale di bilancio – U.C.B.), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

In applicazione di tale disposizione è stato inviato alla Corte dei conti, Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del

Ministero dei beni e le attività culturali, del Ministero della salute e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della salute, copia di un provvedimento di autorizzazione alla spesa e al pagamento di 43.267,83 euro a favore della Regione Lazio, unitamente alle copie della nota di osservazioni formulate dall'Ufficio medesimo e della risposta del Ministero, con la quale si chiede "di provvedere alla registrazione".

In considerazione della indeterminatezza dell'indicazione contenuta nella citata norma, che fa genericamente riferimento al "competente Ufficio di controllo della Corte dei conti", il Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha chiesto al Presidente della Corte dei conti di sottoporre alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del vigente Regolamento sull'organizzazione delle funzioni di controllo, la questione relativa alla individuazione degli uffici destinatari dei provvedimenti di cui trattasi, questione che potrebbe coinvolgere altre Sezioni della Corte.

La novità della problematica, unita alla sua rilevanza, richiede che la decisione relativa alla competenza ad esaminare i provvedimenti di cui trattasi non sia assunta da una singola Sezione o addirittura da un singolo ufficio, ma che venga deliberata dalle Sezioni Riunite.

Il d.lgs. n. 123/2011 è stato emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli e del programma di analisi e valutazione della spesa e rubricato sub Titolo VIII - Controlli di Ragioneria e valutazione della spesa.

Detto provvedimento ha, dunque, ad oggetto il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) e all'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, ambito da quale è escluso qualsiasi riferimento alle funzioni di controllo della Corte dei conti, che sono disciplinate dalla normativa vigente in materia (art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20).

Le richiamate disposizione del d.lgs. n. 286 del 1999 si riferiscono infatti al controllo interni, dei quali si devono dotare le amministrazioni (art. 1) ed al controllo di regolarità amministrativa e contabile a tali organismi affidato.

L'oggetto della delega non contemplava, dunque, l'attività di controllo della Corte di conti, disciplinata dall'art. 3, della legge n. 20 del 1994, essenziale norma di riferimento per la materia del controllo della Corte. In tal senso si esprime anche il comma 2, dell'art. 8 del decreto in esame, laddove fa salve le norme in materia di controllo da parte della Corte dei conti ai sensi del richiamato art. 3 della legge n. 20/1994.

Va altresì ricordato in proposito che la Corte costituzionale (sent. n. 37/2011) ha affermato che il controllo effettuato dalla Corte è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo: esso si differenzia, pertanto, nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione. In tale specifico ambito si colloca il sistema dei controlli disciplinato dalla legge n. 20/1994, che definisce il quadro normativo di riferimento anche per l'esame dell'odierna questione rimessa alle Sezioni Riunite.

CONSIDERATO

Una prima considerazione richiede la formulazione della norma in esame. L'inciso "trasmette l'atto, corredato delle osservazioni e della relativa documentazione al" è stato inserito in sostituzione della più generica espressione "ne informa il" a seguito del parere espresso dalle Sezioni Riunite in sede consultiva con la deliberazione n. 2/2011. In tale sede si è ritenuto che il contrasto tra l'ufficio di controllo ed il dirigente, il quale sotto la propria responsabilità ritiene di dare corso al provvedimento non conformandosi ai rilievi dallo stesso eccepiti, richieda da parte della Corte un esame esaustivo dell'atto, che per tale ragione deve essere trasmesso corredato dalle osservazioni stesse e dalla relativa documentazione.

Dal che si evince che l'invio dell'atto è finalizzato non già ad una mera comunicazione, bensì richieda da parte dell'Organo di controllo esterno un esame attento dello stesso al fine di valutare la fondatezza delle osservazioni ovvero il corretto esercizio della facoltà che la norma riconosce al dirigente di non conformarsi alle indicazioni dell'ufficio di controllo di ragioneria.

La Corte è chiamata dunque ad esercitare anche su questi provvedimenti la funzione di carattere generale di garante del corretto uso delle risorse pubbliche, che si esprime anche nella valutazione della conformità a legge degli atti adottati dall'amministrazione.

Ciò premesso, non è possibile, valutati correttamente significato ed effettiva portata dell'art. 10, del d.lgs. n.123/2011, ricondurre al controllo successivo ex comma 4, dell'art. 3 della legge n. 20, gli atti in parola, atteso che tale controllo si esplica sulle gestioni nel loro complesso ovvero su segmenti definiti di attività amministrativa, al fine di accertarne la legittimità e la regolarità e non su singoli atti. Una diversa interpretazione comporterebbe - infatti - l'esame dei soli provvedimenti che le competenti Sezioni decidessero di inserire, ai sensi del comma 4, nel programma dei controlli sulla gestione, vanificando il precetto della trasmissione alla Corte di tutti gli atti ai quali si dà corso sotto la responsabilità del dirigente.

Peraltro, ciò non è preclusivo della possibilità, in presenza del reiterarsi di tali fattispecie, di programmare indagini su gestioni caratterizzate da ricorrenti contrasti non risolti tra amministrazioni ed uffici di controllo di ragioneria.

Inoltre non è possibile affermare che la trasmissione degli atti di cui trattasi obbedisca ad una finalità informativa, strumentale all'esercizio del controllo della Corte, previsto, dall'art. 3, comma 3, della legge n. 20/1994, che attribuisce alle Sezioni Riunite la possibilità, con deliberazione motivata, di stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato. La disposizione richiamata sembra escludere tutti gli atti che non presentano singolarmente una rilevanza finanziaria, ancorché siano numerosi e in quanto tali rilevatori del ripetersi di una situazione di contrasto tra amministrazione ed ufficio di controllo di ragioneria, indicativa di un'azione amministrativa svolta in un contesto di criticità.

Le Sezioni Riunite, inoltre, concordando con quanto deliberato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (delibera n. 11/2012), ritengono che non sia possibile ricondurre l'esame degli atti inviati ai competenti uffici della Corte ai sensi dell'art. 10 del d.lgs., n. 123/2011, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità per un duplice ordine di motivi:

a) la fattispecie in esame non è assimilabile all'ipotesi di cui al comma 1, dell'art. 3, della legge n. 20 del 1994, che prevedeva tra gli atti da inviare alla Corte per il controllo preventivo di legittimità i provvedimenti ai quali si dava corso d'ordine del ministro (lett. i), trattandosi di una disposizione che è stata considerata implicitamente abrogata, in quanto sostanzialmente priva di oggetto, a seguito della soppressione, da parte dell'art. 14 del d.lgs. n. 43 del d.lgs. n. 430 del 1997, dell'art. 64, del r.d. n. 2440 del 1923, che riconosceva al ministro la facoltà di disporre il corso del provvedimento o del titolo di pagamento, con ordine scritto al capo della ragioneria;

b) né è ipotizzabile una reintroduzione dell'istituto dell'ordine scritto, oggi affidato al dirigente e non più al ministro, con conseguente riconducibilità dell'atto sub lett. i), del richiamato comma 1, comunque preclusa proprio dal tenore dell'art. 10 in esame, che prevede che l'atto acquisti efficacia pur in presenza di osservazioni. Ciò esclude di per sé che il provvedimento possa essere assoggettato a controllo preventivo di legittimità, avente ad oggetto per sua natura atti ai quali può darsi esecuzione solo successivamente all'esito positivo dell'esame della Corte, dal quale consegue l'efficacia.

Esclusa per le ragioni su esposte la riconducibilità dell'esame dei provvedimenti in parola sia all'ambito del controllo successivo sulla gestione, sia al controllo preventivo di legittimità, le Sezioni Riunite ritengono che la finalità preminente dell'art. 10, del d.lgs. 123 del 2011 di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti che non hanno superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, richieda una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente dell'esercizio della facoltà di dare corso comunque ai provvedimenti in parola.

Rileva a tal fine la funzione affidata alla Corte di garante della corretta gestione del bilancio dello Stato, che potrebbe essere compromessa qualora l'amministrazione fosse libera di superare i rilievi dell'ufficio di controllo di ragioneria senza che l'esercizio di tale facoltà fosse sottoposta al vaglio di un organo esterno e neutrale, al quale è demandata la verifica dei presupposti previsti dalla legge.

L'individuazione dell'ufficio competente non può pertanto prescindere dalla considerazione che il controllo demandato alla Corte su tali atti, per il contenuto della valutazione (conformità a legge) e per le procedure da seguire, non possa che essere ricondotto nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Detto procedimento di controllo

- da attuare con le consuete modalità procedimentale - si potrà concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione adotterà le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

PQM

Va dichiarata la competenza della Sezione centrale del controllo di legittimità, e per essa degli uffici in cui è articolata e delle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio del controllo di legittimità, ferma restando la necessità di comunicazioni tra le diverse Sezioni degli atti e materie che possono tornare utili ai fini dell'esercizio delle rispettive competenze.

IL RELATORE

Simonetta Rosa

IL PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 27 marzo 2012

IL DIRIGENTE

Patrizio Michetti