

BREVI ANNOTAZIONI SULL'AMMISSIBILITÀ DELLA RICHIESTA DI PARERE ALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI, A MARGINE DELLA DELIBERAZIONE N. 21/2014 DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA della Dott.ssa Catia De Angelis

La deliberazione in rassegna, dopo aver dichiarato ammissibile, sotto il "*profilo soggettivo*", la richiesta di parere formulata dal Presidente dell'Assemblea Regionale, concernente il rimborso delle spese legali ad un Consigliere dell'Assemblea medesima assolto in un procedimento penale, ha dichiarato inammissibile la richiesta stessa, sotto il "*profilo oggettivo*", stante – ad avviso della Sezione – la sua non pertinenza alla materia della "*contabilità pubblica*", in adesione ai principi affermati in proposito dalla "*recentissima deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/2014*"¹.

Interessante notare che, dopo la declaratoria di inammissibilità *ratione materiae*, la Sezione è comunque entrata nel merito, operando un rinvio ai pareri di altre Sezioni sul medesimo tema del rimborso delle spese legali agli amministratori assolti in sede penale, seppur riferiti a consiglieri comunali, resi prima della predetta deliberazione n. 3/2014 della Sezione delle Autonomie.

In particolare, la Sezione umbra ha richiamato il parere della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, reso con la deliberazione n. 334/2013.

Al di là della soluzione di merito adottata, in sé condivisibile per i consiglieri delle assemblee legislative regionali, la delibera che si annota lascia trapelare un certo disagio nel prestare adesione alla ridetta deliberazione n. 3/2014 della Sezione delle Autonomie, mentre mette comunque un "punto fermo" in ordine al *profilo soggettivo* dell'ammissibilità delle richieste di parere che promanano dalla Regione.

¹ Con la deliberazione n°3/2014, emessa in funzione nomofilattica "*di orientamento*" (ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012), la Sezione delle Autonomie ha ribadito quanto affermato con la propria, precedente deliberazione n. 5/2006, ossia che la "**questione sulla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore assolto in sede penale non [pertiene] alla materia della contabilità pubblica, nei sensi di cui all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003**".

Si ricorda, a tal ultimo proposito, che la problematica sulla individuazione degli organi titolari dell'iniziativa dell'esercizio della funzione consultiva innanzi alla Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti è stata affrontata e risolta, solo parzialmente (v. *infra*), dalla Sezione delle Autonomie, con un "atto interno" del 27/4/2004, recante "*indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*".

Nel 2004, la Sezione delle Autonomie ha sostanzialmente chiarito che i soggetti "*legittimati*" alla richiesta di parere sono solo "*gli organi rappresentativi dell'Ente*".

In tal senso ha individuato, quali organi dotati di potere di iniziativa consultiva, i Presidenti della Giunta Regionale e della Provincia, nonché il Sindaco ed il Consiglio Regionale, Provinciale e Comunale, ma – in quest'ultimo "*caso*" – per i soli "*atti di normazione*". E ciò, ha pure precisato la Sezione delle Autonomie, "*al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dal medesimo Ente*".

La soluzione, certamente ragionevole, di incardinare l'iniziativa per l'esercizio della funzione consultiva nei soli "*Organi rappresentativi dell'Ente*", con una considerazione a sé per i soli "*atti di normazione*" provenienti dalle assemblee elettive, ha indotto la magistratura contabile nell'errore (abbastanza grave) di non ammettere l'iniziativa stessa per tali assemblee se non che per la sola funzione "*normativa*".

Per tal via, non si è dato peso al fatto che le medesime assemblee elettive, quella regionale in particolare, sono intestatarie anche di altre funzioni, diverse da quella "*normativa*".

Trattasi, in genere, di funzioni che rafforzano la posizione di autonomia delle assemblee elettive, rispetto agli organi di governo, ponendole in condizioni di indipendenza da questi ultimi, anche dal punto di vista contabile-amministrativo.

Non sono infrequenti, infatti, norme statutarie che riconoscono alle assemblee elettive una sfera di autonomia amministrativa, contabile e patrimoniale, diversa da quella generale dell'Ente².

Intuitivi i riflessi di una simile sfera di autonomia nel concreto esercizio della iniziativa consultiva innanzi alle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti: l'intestazione di autonome potestà amministrative e contabili reca con sé l'altrettanto autonomo potere di iniziativa consultiva.

La deliberazione in commento coglie appieno l'appena segnalata correlazione simmetrica tra potestà amministrative-contabili delle assemblee elettive e corrispondente titolarità del potere di iniziativa consultiva innanzi alle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti, così da superare il precedente, opposto orientamento negativo della medesima Sezione Umbria, di cui alla deliberazione n. 11/2013.

In tal senso, la Sezione umbra ha riconosciuto la titolarità dell'iniziativa consultiva anche al Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione, correlata ad una funzione diversa da quella "*normativa*", ma pur sempre rientrante nelle "*attribuzioni organizzative, amministrative, contabili e patrimoniali proprie*".

La soluzione, ampiamente condivisibile, induce ad ulteriori considerazioni, non formulate nella deliberazione, ma coerenti con i principi che l'hanno ispirata.

L'intestazione di funzioni e competenze autonome tra gli organi statutari dell'Ente non solo giustifica la legittimazione piena dei medesimi organi innanzi alle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti per l'esercizio della funzione consultiva, ma la legittimazione stessa è del tutto esclusiva per ognuno di essi, così che nessun organo di governo può chiedere un parere in materia riservata all'assemblea elettiva e viceversa.

² Quanto alla Regione Umbria, l'art. 47 del relativo Statuto (L.R. 16 aprile 2005, n°21 e s.i.m.) prevede che l'Assemblea Legislativa "*gode, nell'esercizio delle sue attribuzioni, di Autonomie organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale*".

Conclusivamente, i principi espressi con la deliberazione in rassegna consentono di affermare:

- a) una doppia legittimazione alla richiesta di parere: del Presidente della Giunta e del Presidente del Consiglio comunale, provinciale e regionale;
- b) la limitazione di tale legittimazione alle sole materie di competenza;
- c) il carattere esclusivo della legittimazione stessa, così che il Presidente della Giunta non può chiedere pareri nelle materie di competenza del Consiglio e viceversa.

Non meno interessanti sono gli spunti di riflessione che offre la Sezione umbra con riferimento ai parametri sull'ammissibilità della richiesta di parere *ratione materiae*.

L'elemento che induce ad approfondimenti è l'apparente contraddizione di dichiarare inammissibile *ratione materiae* la richiesta di parere, da un lato, e di pervenire, dall'altro, comunque ad una soluzione nel merito della questione prospettata, alla stregua del parere reso dalla Sezione Regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n° 334/2013.

Una simile contraddizione esprime, principalmente, la difficoltà della magistratura contabile di attenersi ad una interpretazione restrittiva della espressione: "*materia di contabilità pubblica*" che figura nell'art. 7, comma 8, della l. n° 131/2003³.

Nell'adozione del ricordato "atto interno" della Sezione delle Autonomie del 27/4/2004, era stata manifestata sicurezza nel ritenere "*chiaro il significato dell'espressione*", assumendo che essa riguarda "*tutto ciò che attiene ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, all'attività contrattuale, ai controlli interni ed esterni ed alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica*" (v. paragrafo 4 del predetto "atto interno").

³ Per una valutazione generale della funzione consultiva della Corte dei conti, vedi A. Altieri "*la funzione consultiva della Corte dei conti nell'Italia federalista*" www.contabilita-pubblica.it.

Trattasi, è evidente, di una dimensione concettuale piuttosto ampia della nozione di "*materia di contabilità pubblica*", tale da ricomprendere ogni attività che abbia riflessi economico-patrimoniali per l'ente, nei suoi procedimenti interni di entrata, di spesa, di contabilizzazione, di controllo e di rappresentazione dei risultati nei relativi bilanci⁴.

In tale, primo approccio interpretativo, in realtà, la Sezione delle Autonomie ha mostrato preoccupazione non tanto per la corretta interpretazione dell'espressione : "*materia di contabilità pubblica*", ritenuta – si ripete – piuttosto chiara, quanto per l'armonizzazione dei rapporti della nuova funzione consultiva con quelle storiche della Corte dei conti: requirente e di controllo.

In questo senso, la Sezione delle Autonomie ha sottolineato che:

- a) "*la funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della procura regionale, scongiurando così, il rischio che pronunce consultive possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti*";
- b) "*il rapporto tra pareri e funzione di controllo*" dovrà "*essere motivo di approfondita riflessione, per l'eventualità che i pareri stessi prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce specifiche della Sezione, o con indirizzi di coordinamento*".

A ciò, la Sezione delle Autonomie, ha aggiunto anche la preoccupazione di "*non opportune commistioni tra funzioni di controllo delle Sezioni regionali e i compiti di amministrazione attiva della Regione ed enti locali*", manifestando l'auspicio che la nuova funzione fosse esercitata su "*atti generali*", o di "*normazione*" o anche su aspetti specifici, ma – in quest'ultima ipotesi – avrebbe dovuto "*individuare in via generale la questione giuridica sottostan-*

⁴ V., per le origini della funzione consultiva delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti, S. Sfrecola "*Una consulenza per la sana gestione finanziaria*", www.contabilita-pubblica.it.

te e definire la linea interpretativa astrattamente applicabile". (v. ancora paragrafo 4 dell'atto di orientamento del 27/4/2004)

Le riferite affermazioni, comprensibili sul piano della necessità di armonizzazione delle funzioni della Corte, ovviamente non avrebbero potuto e dovuto condizionare gli sviluppi interpretativi della cennata espressione normativa dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003.

Senonché, con la deliberazione n° 5-AUT/2006, la Sezione delle Autonomie è ritornata sul punto ed ha ridimensionato l'originaria ampiezza del concetto di *"materia di contabilità pubblica"* da essa stesso affermato, a tanto indotta proprio dalle già menzionate esigenze di armonizzazione delle funzioni della magistratura contabile, come dimostrano i richiami operati nella delibera stessa all'art. 103 Cost. (che riguarda la giurisdizione) ed al rischio di vedere la Corte inserita, tramite un'eccessiva dilatazione della funzione consultiva, *"nei processi decisionali degli enti"*, così da condizionare *"quella attività su cui essa [Corte] è chiamata ad esercitare il controllo"*,

In particolare, ha precisato la Sezione: *"la novità della funzione [...] concorrere a privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto [e] ancorché la materia di contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e delle erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, perché ciò *"comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva [...] a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo [...] diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie"*.

Ad una simile opzione interpretativa, ispirata – si ripete – da ragioni di armonizzazioni delle funzioni della Corte dei conti e non da ontologiche esigenze esegetico-concettuali, legate al valore letterale e/o sistematico e/o teleologico della norma (ex art. 12 delle preleggi), ha fatto seguito il consolidarsi di un corposo indirizzo negativo di ammissibilità delle richieste di parere, da parte delle Sezioni territoriali di controllo, che - in alcune regioni -

ha praticamente svuotato di significato l'attribuzione della funzione consultiva alla Corte medesima.

Anche sulla spinta di tale negativa esperienza, le Sezioni Riunite, nello sforzo di contemperare le linee giurisprudenziali restrittive con quelle ampliative della *"materia di contabilità pubblica"*, legate ai nuovi spazi offerti dalla Cassazione sul *"danno erariale"*⁵, hanno affermato la necessità di pervenire ad una *"visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica"*, ex deliberazione n° 54-Contr/2010, resa ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009.

In particolare, nel rilievo che *"la funzione consultiva della Sezione Regionale di Controllo sarebbe senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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"*, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno ampliato la nozione di *"contabilità pubblica"*, spostando *"l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Una simile apertura ha ridato "ossigeno" alla funzione consultiva ed ha consentito alle Sezioni territoriali di controllo di esprimere pareri anche su richieste che, alla stregua del vecchio indirizzo della Sezione delle Autonomie (ex delib. n. 5/2006), sarebbero state dichiarate inammissibili.

In questo solco si colloca anche la deliberazione n° 334/2013 della Sezione regionale di controllo per il Veneto, richiamata nella deliberazione in rassegna della Sezione umbra⁶.

⁵ V. Sezione Contr. Lombardia, delib. n°375/2010.

⁶ La deliberazione n°334/2013, citata nel testo, nel motivare i profili dell'ammissibilità *ratione materiae* si è espressamente richiamata all'indirizzo delle SS.RR. delib. n°54-Contr./2010, ed ha così reso un parere sulla rimborsabilità delle spese legale ad amministratori degli enti locali assolti in sede penale.

Trattasi, peraltro, di delibera affatto isolata, essendo stati resi altri pareri sul medesimo argomento, da parte di numerose altre Sezioni regionali di controllo⁷.

In questa ottica, coerentemente, anche la Sezione umbra avrebbe potuto esprimere il proprio avviso sul tema (riferito ai consiglieri dell'assemblea legislativa regionale), se non fosse intervenuta nuovamente la Sezione delle Autonomie con la deliberazione di *orientamento* n. 3/2014, ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012.

Con tale deliberazione, in sostanza, la Sezione delle Autonomie è ritornata all'interpretazione restrittiva, di cui alla deliberazione n. 5-AUT/2006⁸.

Comprensibile, nel tratteggiato contesto, il disagio della Sezione umbra che: da un lato, si è dovuta attenere ai principi di cui alla precitata deliberazione n. 3/2014 (ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 già citato) e, in conformità ad essi, ha dovuto dichiarare inammissibile la richiesta di parere al suo esame; dall'altro lato, ha richiamato i pareri resi, neanche tanto tempo prima, da altre Sezioni sul medesimo tema, per ovvie esigenze di coerenza e giustizia.

Al di là delle peculiarità della vicenda, un chiarimento di fondo sull'ambito oggettivo della funzione consultiva, all'interno della Corte dei conti, si impone.

Sfugge, nel rinnovato quadro istituzione e negli assetti concreti dell'esercizio delle pubbliche funzioni, le esigenze ermeneutiche di interpretazioni restrittive, tali da relegare la "*materia della contabilità pubblica*" negli angusti e storicamente ormai superati ambiti delle prospettazioni (statiche) dei risultati della gestione amministrativa nei documenti contabili del bilancio e del rendiconto.

Tanto, senza neanche tener conto delle primarie esigenze di equilibrio che i bilanci ed i rendiconti stessi esprimono, in rapporto ai sottostanti, contrap-

⁷ V., tra le tante, Sez. Contr. Veneto delib. n. 245-PAR/2012; Sez. Contr. Abruzzo delib. n. 15-PAR/2013; Sez. Contr. Lombardia delib. n. 56-PAR/2010.

⁸ La Sezione delle Autonomie ha negato la pertinenza alla "*materia di contabilità pubblica*" delle questioni relative alla rimborsabilità delle spese legali agli amministratori degli enti locali assolti in sede penale, esattamente come aveva fatto con la deliberazione n. 5-AUT/2006, intervenuta sulla medesima questione.

posti e pur sempre correlati procedimenti di spesa e di acquisizione delle entrate, connessi a tutte le operazioni di acquisizione e di erogazione delle risorse pubbliche e non solo a quelle riguardate da specifiche norme di coordinamento della finanza pubblica e/o di stabilizzazione della spesa, come parrebbe voler indicare la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54-CONTR/2010, menzionata poc'anzi.

In questa ottica, la "*materia di contabilità pubblica*", ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, non copre un'area diversa da quella amministrativa, con la quale anzi ne condivide l'intero perimetro.

Il diritto amministrativo ed il diritto contabile pubblico, a ben vedere, sono espressione della medesima realtà socio-politica-giuridica e si distinguono tra loro, essenzialmente, per la direzione di interesse, o –se si preferisce – per il diverso punto di rilevanza ermeneutica che li ispira: il primo inerisce ai rapporti esterni all'Amministrazione, laddove il secondo inerisce ai rapporti interni e, in questo ambito, pertiene alle "tasche" dell'Amministrazione, ossia ai procedimenti di entrata e di spesa delle risorse pubbliche ed al necessario, sottostante equilibrato correlarsi dei due tipi di procedimento, in vista anche degli impegni assunti dal Paese nel contesto internazionale e, in questo ambito, anzitutto in quello europeo.

L'esigenza di coordinare l'espletamento della nuova funzione consultiva della Corte dei conti con le altre funzioni storiche della Corte medesima (giurisdizionali e di controllo) è sicuramente presente ed impone anche attente valutazioni, ma certo non può spingersi fino a indurre ad interpretazioni non aderenti alla lettera dell'art. 7, comma 8, della l. n°131/2003, ovvero allo spirito delle relative disposizioni, agevolmente individuabile nella necessità che la massima autorità nella "*materia della contabilità pubblica*" orienti gli enti locali e le regioni, a loro richiesta, nei procedimenti di spesa e di acquisizione di entrate, per il rispetto degli equilibri dei relativi bilanci, secondo canoni di sana gestione, oltre che di legalità formale e sostanziale.

La funzione consultiva delle Sezioni Regionali di controllo della Corte di conti, nei rapporti di contabilità pubblica, ha dunque senz'altro portata generale e va espletata a beneficio degli enti per la quale è stata prevista e che ne facciano richiesta, così come ha portata generale la fondamentale funzione

consultiva del Consiglio di Stato, che da sempre la esercita a favore degli enti per la quale è prevista, nei rapporti di diritto amministrativo, insieme all'altrettanto fondamentale funzione giurisdizionale.

Deliberazione n. 21/2014/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Salvatore Sfrecola	Presidente
Dott. Fulvio Maria Longavita	Consigliere – relatore
Dott. Giuseppe Troccoli	Consigliere
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Primo Referendario
Dott. Antonio Di Stazio	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 15 maggio 2014

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la nota del Segretario Generale dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria in data 6 maggio 2014, pervenuta a questa Corte il successivo 8 maggio (prot. n. 574), con la quale è stato chiesto un parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA altresì la nota del Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria in data 7 maggio 2014, pervenuta a questa Corte anch'essa il successivo 8 maggio (prot. n. 575), che fa propria la richiesta di parere appena menzionata

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione all'adunanza odierna;

UDITO il relatore, Consigliere Fulvio Maria Longavita;

FATTO

Il Segretario Generale dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria, con nota del 6 maggio 2014, pervenuta a questa Corte il successivo 8 maggio (prot. n. 1574), ha chiesto il parere di questa Sezione "in ordine all'ammissibilità del rim-

borso delle spese legali, sostenute da un consigliere dell'Assemblea Legislativa per la propria difesa in un procedimento penale".

Con nota del 7 maggio 2014, pervenuta a questa Corte anch'essa il successivo 8 maggio (prot. n. 575), il Presidente della predetta Assemblea Legislativa ha espresso la necessità di conoscere l'avviso di questa Sezione in merito al quesito di cui sopra.

DIRITTO

1) - L'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n.131, prevede e disciplina la funzione consultiva delle Sezioni Regionali della Corte dei conti, stabilendo – per quanto di interesse – che *"le Regioni possono richiedere [...] pareri in materia di contabilità pubblica"*.

2) – L'importanza e la delicatezza di una simile funzione, ha posto la giuridica necessità di chiarire anzitutto quali fossero gli organi dell'Ente legittimati alla richiesta di parere.

2.1) – Con proprio atto interno del 27 aprile 2004, recante gli *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva"*, la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha ritenuto che gli organi che possono impegnare le Sezioni Territoriali di Controllo della Corte medesima nell'esercizio della funzione consultiva, siano solamente gli *"organi rappresentativi degli Enti"* e dunque, per le Regioni: il *"Presidente della Giunta regionale [e], nel caso di atti di normazione, il Consiglio Regionale"*.

Tanto, è stato precisato: *"anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste [di pareri] provenienti dallo stesso Ente"* (v. paragrafo 3 del menzionato atto interno)

2.2) – Intuitive esigenze di coerenza con le appena riferite finalità, espresse nel documento della Sezione delle Autonomie (esponenzialità e capacità di coordinamento interno dell'organo dell'Ente che pone il quesito), hanno indotto varie Sezioni Territoriali di Controllo a superare la limitazione della iniziativa per l'acquisizione di pareri del Consiglio Regionale al solo *"caso di atti di normazione"*, tenuto conto dell'ambito concreto di autonomia – anche amministrativo e contabile – assicurato da ciascun ordinamento Regionale al Consiglio medesimo, il quale è titolare anche di funzioni amministrative (v., tra i tanti, Sez. Reg. Contr. Lazio delib. n.44/2010; Sez. Reg. Contr. Piemonte delib. n.165/2011; Sez. Reg. Contr. Abruzzo delib. n.10/2012; Sez. Reg. Contr. Lombardia delib. n.137/2013).

3) – Il Collegio, nel contesto di sostanziale unicità teleologica nel quale si collocano sia l'orientamento della Sezione delle Autonomie che le cennate pronunce delle Sezione Territoriali (necessità di ricondurre l'iniziativa dell'acquisizione di pareri ai soli organi dotati di particolare esponenzialità, per autonomia e capacità di rappresentanza e di coordinamento), ritiene di dover rivedere l'indirizzo di questa Sezione, limitativa del potere del Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria di acquisire pareri finalizzati esclusivamente all'adozione di "*atti di normazione*" (v. deliberazione n.11-PAR/2013 del 17-30 gennaio 2013); tanto, anche alla luce degli orientamenti emersi dalla sentenza n. 39/2014 della Corte costituzionale.

3.1) – A tal fine, è bene ricordare che per l'art. 47 dello Statuto della Regione Umbria (ex l.r. 16 aprile 2005, n. 21 e s.i.m.), l'Assemblea Legislativa "*gode, nell'esercizio delle sue attribuzioni, di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale*".

Nelle materie di competenza, pertanto, l'Ufficio di Presidenza, ovvero il Presidente dell'Assemblea Legislativa, "*gode*" anche di un parallelo, autonomo potere di iniziativa consultiva; e ciò proprio a garanzia dell'autonomia statutariamente affermata dal precitato art. 47.

4) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, la richiesta di parere all'esame è ammissibile, sotto il profilo "soggettivo", in quanto promana dal Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria (v. nota del 7 maggio 2014, richiamata in fatto) ed investe una materia da ricondurre sicuramente alle "*attribuzioni*" proprie dell'Assemblea medesima (ex art. 47 dello Statuto Regionale), come la rimborsabilità delle spese di difesa legale ai Consiglieri Regionali.

5) – Così definiti i profili soggettivi di ammissibilità della richiesta di parere in discorso, a ben altra conclusione conduce l'esame dei profili oggettivi di ammissibilità della richiesta stessa.

5.1) – A tal proposito, è sufficiente richiamare –per escludere l'ammissibilità oggettiva del quesito – la recentissima deliberazione della Sezione delle Autonomie n.3/2014, con la quale è stato confermato, con l'efficacia propria delle "*delibere di orientamento*" (ex art. 6, comma 4, d. l. 10 ottobre 2012, n. 174 e relativa legge di conversione), l'indirizzo espresso dalla medesima Sezione con la precedente deliberazione n. 5/2006, circa la non pertinenza della "*questione sulla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore assolto in sede penale alla materia di contabilità pubblica, nei sensi di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003*".

5.2) – Alla stregua dell'appena richiamata "*deliberazione di orientamento*", pertanto, la più volte menzionata richiesta di parere va dichiarata inammissibile, *ratione materiae*.

5.3) – A fini puramente collaborativi, tuttavia, si ricorda che il problema del rimborso delle spese legali agli amministratori assolti in sede penale è stato già esaminato con varie pronunce delle Sezioni territoriali di questa Corte, anche se non con riferimento agli amministratori delle Regioni.

5.3.1) – Si richiama in proposito, tra le più recenti e complete, la deliberazione n.334/2013 della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto.

5.3.2) – Negli orientamenti delineatesi finora, non risulta che siano emersi divieti per gli Enti territoriali di considerare le ragioni degli amministratori assolti, anche a fini di rimborso delle relative spese legali.

Del resto, lo stesso art. 86, comma 5, del TUEL consente agli Enti locali ("*possono*") di assicurare "*i propri amministratori contro i rischi conseguenti all' espletamento del loro mandato*".

Nel contesto della riferita disposizione, l'Ente gode di ampia discrezionalità nel valutare le modalità concrete di tutela dei "*propri amministratori*", in rapporto ai "*rischi da mandato*", escludendo che si debba necessariamente pervenire alla stipula di apposita assicurazione, in ragione – evidentemente – anche dei costi della scelta da compiere.

5.3.3) – Dagli orientamenti che emergono dalle pronunce rese finora, invece, ciò che sembra doversi escludere è che l'Ente, nella soluzione delle problematiche connesse al rimborso delle spese legali per i giudizi penali, possa estendere agli amministratori le norme applicabili ai soli dipendenti pubblici, come l'art. 28 del CCNL 14 settembre 2000, relativo al personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali.

La Corte Costituzionale, a tal riguardo, ha già ritenuto conformi a canoni di giustificatazza e ragionevolezza l'adozione di norme applicabili solo ai dipendenti pubblici e non anche agli amministratori (v. sent. 197/2000, in rapporto alle disposizioni dell'art. 59 della l.r. della Sicilia n.145/1980).

5.3.4) – In conclusione, nel rilevare che l'agire degli amministratori pubblici è pur sempre un "*agire altruistico*", ossia un agire nell'interesse della comunità territoriale rappresentata dall'Ente, gli orientamenti maturati finora sembrano non escludere che un simile "*agire*" possa anche essere apprezzato dall'Ente medesimo a fini di rimborso delle spese legali, nel quadro del generale principio solidaristico di

cui all'art. 2 Cost. e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che delle indicazioni normative precostituzionali (v. art. 11 del r.d.l. n.383/1934: *"La gratuità dell'ufficio non esclude il rimborso delle spese che l'investito dell'ufficio stesso sia obbligato a sostenere nell'esercizio delle sue funzioni"*).

5.3.5) – In tale ambito, però, andranno evidentemente considerati tutti i (vari) limiti e condizioni che presiedono la materia, quali individuati dalla segnalata giurisprudenza, ad iniziare dal fondamentale limite interno del possibile conflitto di interessi tra l'Ente ed il *"proprio"* amministratore, ovvero di quello esterno della stipula di un contratto assicurativo, ex precitato art. 86, comma 5, del TUEL.

5.3.6) – Ovviamente, la Regione può sempre adottare atti, anche di natura normativa, che in via generale indichino i limiti e le condizioni (anche procedurali) per il rimborso in discorso, anche di natura normativa e che meglio conformino il suo potere.

P.Q.M.

DICHIARA INAMMISSIBILE LA RICHIESTA DI PARERE

DISPONE

Che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2014.

L'Estensore

f.to Dott. Fulvio Maria Longavita

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 15 maggio 2014

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio