

Deliberazione n. 4/2010/P

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza del 4 febbraio 2010

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

visto l'art. 3, commi 1 e 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, ed in particolare gli artt. 9 e 23;

visto l'art. 2, comma 2 bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delibera delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con delibera n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

visto l'art. 17, commi 30 e 30-bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

visti gli artt. 1, comma 2, e 7, comma 6 del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165;

visto l'art. 1, comma 9 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

visti gli artt. 2 e 8 della legge 6 febbraio 1985, n. 15;

visto l'art. 2, lett. a) e b) e art. 10, comma 1, del d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120;

visto l'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59;

visto l'art. 2 del R.D. 26 ottobre 1933, n. 1454;

visto l'art. 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468;

vista la relazione prot. n. 36 in data 13 gennaio 2010, con la quale il Consigliere istruttore dell'ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri istituzionali incaricato del controllo sugli atti del Ministero degli affari esteri ha proposto il deferimento alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato dei seguenti decreti del Ministero degli affari esteri, aventi ad oggetto l'autorizzazione ad impegni di spesa in favore di varie rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, in relazione al conferimento di incarichi di consulenza occasionale a professionisti, per l'acquisizione di pareri necessari per l'espletamento di attività di carattere tecnico o legale: D.M. 304 bis del 31.07.2009, prot. Cdc n. 4258 del 3.12.2009; D.M. 305 bis del 31.07.2009, prot. Cdc n. 4259 del 3.12.2009; D.M. 621 bis del 3.12.2009, prot. Cdc n. 4403 del 21.12.2009; D.M. 622 bis del 3.12.2009, prot. Cdc n. 4404 del 21.12.2009; D.M. 623 bis del 3.12.2009, prot. Cdc n. 4405 del 21.12.2009; D.M. 624 bis del 3.12.2009, prot. Cdc n. 4406 del 21.12.2009; D.M. 625 bis del 3.12.2009, prot. Cdc n. 4407 del 21.12.2009; D.M. 626 bis del

3.12.2009, prot. Cdc n. 4408 del 21.12.2009);

vista la nota prot. n. 40 del 14 gennaio 2010, con la quale il Consigliere delegato dell'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali ha chiesto il deferimento alla sede collegiale dei citati decreti ministeriali;

vista l'ordinanza in data 18 gennaio 2010, con la quale il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per il giorno 28 gennaio 2010 il Collegio della predetta Sezione, per l'esame della questione proposta;

vista la nota prot. n. 12/2010/P del 19 gennaio 2010 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata al Ministero degli affari esteri (Gabinetto e Direzione Generale per gli affari amministrativi, di bilancio e patrimonio – Ufficio II), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica), ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ed Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri);

vista la nota prot. n. 29022 del Ministero degli affari esteri del 26 gennaio 2010, pervenuta in pari data;

vista la nota della Segreteria della Sezione prot. n. 14/2010/P del 26 gennaio 2010, con la quale l'adunanza è stata rinviata al 4 febbraio 2010;

udito il relatore Consigliere dott. Antonio De Salvo;

non intervenuti i rappresentanti delle Amministrazioni

interessate.

Ritenuto in

F A T T O

Con vari decreti, recanti date comprese tra il 31 luglio 2009 ed il 21 dicembre 2009, il Ministero degli affari esteri ha autorizzato impegni di spesa (per somme mediamente esigue) in favore di rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, per la corresponsione di corrispettivi a terzi, da parte di tali Uffici, in relazione al conferimento di incarichi occasionali mediante contratti stipulati con professionisti locali ed approvati dai Capi delle suddette legazioni.

Tali decreti di autorizzazione di spesa, unitamente ai sottostanti decreti di conferimento di incarico (questi ultimi, peraltro, non in originale), sono stati rassegnati dal Ministero per essere sottoposti a controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-ter) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in relazione al disposto dell'art. 17, comma 30, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che statuisce, in proposito:

“All'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo la lettera f), sono inserite le seguenti:

«f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;

f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266»”.

La Sezione centrale del controllo, con deliberazione n. 20/2009/P del 12 novembre 2009, si è già espressa nel senso che sono soggetti a tale

controllo tutti gli atti (e i contratti) della specie adottati da tutte le pubbliche amministrazioni, ad eccezione unicamente di quelle che sono espressione di autonomie locali territoriali (Regioni, Comuni, Province, enti pubblici sub-regionali).

Anche sotto il profilo oggettivo non vi è dubbio che gli atti della specie siano soggetti a controllo preventivo di legittimità, in quanto pienamente rientranti nella previsione dell'art. 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Perplessità sussistono, invece, in relazione alla circostanza che tali atti, pure imputabili al Ministro degli affari esteri, sono adottati da funzionari delegati, ordinatori secondari di spesa, tenuti al rendiconto periodico delle somme ad essi accreditate dall'Amministrazione centrale per l'esercizio, in sede locale, delle attività amministrative comportanti spese a carico del bilancio del Ministero.

La medesima problematica si pone, del resto, anche per altre fattispecie contabili caratterizzate dall'utilizzazione di risorse assegnate per specifiche finalità e dall'obbligo di resa del conto, assoggettate al controllo successivo sulla gestione da parte della Corte dei conti (art. 3, co. 4, legge n. 20/1994).

Per quanto attiene alle gestioni cui afferiscono gli atti in esame, la fonte normativa disciplinatrice delle modalità di svolgimento è la legge 6 febbraio 1985, n. 15 (Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli affari esteri).

L'art. 2 della suddetta legge statuisce che gli ordini di rimessa a favore delle sedi all'estero hanno valore di ordini di accreditamento, e ne

prescrive l'obbligo della "... resa del conto da parte dei funzionari a favore dei quali viene erogata la valuta".

Il successivo articolo 8 dispone che con apposito regolamento, da emanarsi con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro, vengano introdotte norme per lo snellimento delle procedure delle spese da ordinarsi ed effettuarsi all'estero. Tale norma si inserisce nel titolo II della legge, concernente lo "snellimento delle procedure per l'ordinazione delle spese all'estero del MAE e per la presentazione dei rendiconti".

Il vigente regolamento per l'erogazione e la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze all'estero (d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120, emanato a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificativo ed integrativo del decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro n. 362 del 3 marzo 1990) prevede all'art. 10, comma 1, che i rendiconti delle spese di cui all'art. 2, lett. a) e b) devono essere rassegnati all'Ufficio centrale di bilancio e alla Corte dei conti "qualora da quest'ultima richiesti per il controllo di competenza", fermo restando l'obbligo dell'invio alla Corte stessa del frontespizio del rendiconto, ai sensi dell'art. 2 del R.D. 26 ottobre 1933, n. 1454, modificato dall'art. 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Così delineato il procedimento di erogazione dei fondi necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali da parte delle rappresentanze diplomatiche del MAE, si pone la questione concernente la tipologia del controllo sugli atti posti in essere dai responsabili di tali uffici.

Premesso che i rendiconti periodici sull'utilizzazione delle somme accreditate a detti funzionari delegati sono soggetti al controllo successivo previsto dall'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, si pone il problema se tale controllo abbia carattere esclusivo (nel senso che, investendo tutta la gestione, ricomprende anche la valutazione – sotto il profilo della legittimità – dei singoli atti che la compongono), ovvero se questi ultimi siano assoggettati al controllo preventivo di cui al comma 1 dell'articolo 3 della citata legge, ove rientranti nelle tipologie di atti in esso indicati.

Considerato in

DIRITTO

I decreti formalmente inviati alla Corte dei conti in originale riguardano, propriamente, l'assunzione di impegni di spesa in favore di rappresentanze diplomatiche italiane all'estero; in quanto tali, essi non rientrano in alcuna delle tipologie previste dall'art. 3, comma 1 della legge 20/1994, e quindi non sono soggetti a controllo preventivo di legittimità.

La Corte, peraltro, non può ignorare che detti decreti di impegno costituiscono un momento di una complessa procedura, finalizzata in ultima analisi al conferimento di incarichi occasionali, per cui deve necessariamente porsi il problema se debbano essere assoggettati a detto controllo i sottostanti atti di conferimento.

A tale riguardo, in prima approssimazione dovrebbe essere rilevata la giuridica impossibilità di emettere una pronuncia in mancanza dei corrispondenti atti, trasmessi dall'Amministrazione soltanto in copia, a

corredo e giustificazione dei decreti di impegno.

Peraltro, a prescindere dalle pur pregnanti motivazioni addotte dall'Amministrazione per chiarire l'assenza di veri e propri originali (atteso che gli atti in parola - provenienti da sedi diplomatiche situate a Bruxelles, Strasburgo, Riad, Lagos, Johannesburg, Pretoria, Canton e Casablanca - sono pervenuti al Ministero in gran parte via fax o mediante posta elettronica), intuibili considerazioni di economia procedurale e buon andamento inducono a ritenere non solo possibile, ma anche doveroso esaminare comunque e preliminarmente (per così dire, "in via di principio") la questione relativa all'assoggettamento a controllo della categoria di atti di cui trattasi, anziché richiedere la trasmissione formale di copiosa documentazione e poi concludere, eventualmente, nel senso che gli atti stessi non sono soggetti a controllo.

Del resto, la prospettazione sopra evidenziata non costituisce, di per sé, una novità assoluta, posto che più volte la Sezione ha avuto occasione di pronunciarsi (da ultimo, con la deliberazione n. 23/2009/P del 19 novembre 2009) circa l'assoggettamento a controllo di atti che le Amministrazioni interessate avevano ommesso di trasmettere, ma di cui la Corte era venuta a conoscenza per altre vie.

Passando al merito della vicenda, il Collegio osserva anzitutto che né prima né dopo la riforma dei controlli recata dalla legge 20/1994 si è mai affermato l'assoggettamento a controllo preventivo degli atti posti in essere nel quadro di aperture di credito in favore di funzionari delegati, contabilità speciali, gestioni fuori bilancio e simili: e se tale esclusione dal controllo preventivo è stata costantemente e pacificamente ritenuta

anche in epoche in cui il controllo preventivo riguardava un'ampissima gamma di atti, sarebbe senz'altro singolare ed antistorico pensare che tale forma di controllo debba essere esercitata ora che la riforma del 1994 ha drasticamente ridotto le ipotesi di controllo preventivo.

Può soggiungersi che, anche dopo la legge 20/1994, la Sezione del controllo ha più volte espresso e ribadito l'orientamento che la modalità di controllo preventivo di legittimità, di tipo interdittivo, non sia compatibile con quelle forme gestionali caratterizzate, oltre che da esigenze di immediatezza dell'azione amministrativa, da unitarietà della gestione, e che pertanto richiedono di essere esaminate sotto l'aspetto della rispondenza dei risultati agli obiettivi nonché dei costi, tempi e modi di esercizio della funzione amministrativa, piuttosto che sotto quello della puntuale disamina di singoli atti secondo stretti ed esclusivi criteri di pura legittimità (v. deliberazione n. 33 del 13 maggio 1994).

Del resto, non è senza motivo che l'art. 3, comma 4 della ripetuta legge 20/1994 abbia previsto espressamente un apposito modulo di controllo successivo sul bilancio e sul patrimonio, ed in particolare sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, volto a verificarne la legittimità e la regolarità, ad accertarne la rispondenza dei risultati agli obiettivi, e a valutare comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa; ed è pacifico, per consolidato orientamento tanto della Sezione centrale del controllo quanto delle Sezioni regionali, che il controllo sui rendiconti amministrativi si svolge, dopo la legge 20/1994 e il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, secondo le modalità del controllo successivo sulla gestione

di cui al citato comma 4 dell'art. 3, nel quadro della programmazione annuale dei controlli e limitatamente ai rendiconti inclusi nei programmi (v., tra le altre, la deliberazione della Sezione centrale del controllo n. 20/97 del 6 dicembre 1996).

Il predetto orientamento, del resto, è stato recepito - per quanto attiene specificamente al Ministero degli affari esteri - dal regolamento di cui al d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120, emanato a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 al fine dichiarato di snellire le procedure, il cui art. 10, comma 1, ha previsto appunto che i rendiconti devono essere rassegnati in ogni caso all'Ufficio centrale di bilancio, ma alla Corte dei conti soltanto "qualora da quest'ultima richiesti per il controllo di competenza", cioè nell'ipotesi che la Corte ritenga di acquisire determinati rendiconti nel quadro di una specifica e programmata indagine di controllo successivo sulla gestione.

Neppure può essere trascurata la circostanza che il testo originario del quarto comma dell'art. 3 della legge 20/1994 prevedeva, tra l'altro, che in sede di controllo successivo sulla gestione la Corte dei conti potesse "altresì pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti", ma tale inciso è stato soppresso dall'art. 2, comma 2 bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639: il che dimostra che lo stesso legislatore ha ritenuto di dover evitare la commistione tra controllo sulla gestione e controllo di legittimità, perfino in sede di controllo successivo sulla gestione.

In conclusione, ritiene il Collegio che l'art. 17, commi 30 e 30-bis del

decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, non abbia inteso modificare le modalità di controllo disciplinate dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ed in particolare non abbia voluto estrapolare singoli atti dalle gestioni che, sotto varie tipologie, si svolgono in forma unitaria e rientrano nella previsione di cui al quarto comma del citato art. 3.

P.Q.M.

La Sezione delibera che il controllo preventivo di legittimità di cui al primo comma dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni, tanto per le tipologie preesistenti che per quelle introdotte dal decreto legge 78/2009, non riguarda gli atti, quali i decreti del Ministero degli affari esteri oggetto della presente deliberazione, compresi in gestioni soggette a rendicontazione, disciplinate dal quarto comma del medesimo art. 3 ai fini del controllo successivo sulla gestione.

Il Presidente

Fabrizio Topi

Il Relatore

Antonio De Salvo

Depositata in Segreteria il 4 marzo 2010

IL DIRIGENTE

(dott.ssa Paola LO GIUDICE)