



del. n. 360/2008

Repubblica italiana
La Corte dei Conti
in
Sezione Regionale di Controllo
per l'Abruzzo

Nell'adunanza del 14 luglio 2008 composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Lucilla Valente F.F.
Consigliere	Fulvio Maria Longavita
Consigliere	Milaneschi Roberto
Consigliere	Alfredo Grasselli
Consigliere	Achille D'ALESSANDRI
Consigliere	Giovanni MOCCI

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

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 ;

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 modifiche;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di S. Vincenzo Valle Roveto (AQ) con nota n°2086, pervenuta a questa Sezione il 19/6/2008.

Vista la Deliberazione di questa Sezione n°420/2007, che ha recepito i principi affermati dalla Sezione Autonomia di questa Corte con la deliberazione n°5 del 17 febbraio 2006;

Vista l'ordinanza presidenziale n°4/2008, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 14 luglio 2008, il relatore, consigliere Fulvio Maria Longavita;

Fatto

1) – Con nota n°2086 del 17/6/2008/2008, pervenuta a questa Sezione il 19/6/2008, il Sindaco del comune di S. Vincenzo Valle Roveto, dopo aver evidenziato che "l'Amministrazione (comunale) deve procedere all'affidamento di incarico ad un legale per la difesa in giudizio", fa presente che "sino ad un recente passato era ritenuto, dalla pacifica giurisprudenza civile ed amministrativa, che il relativo provvedimento di incarico non soggiacesse alle rigorose regole della contabilità pubblica, ed in particolare al principio del c.d. *previo impegno* di spesa" (richiama, in proposito, Cass. civ. SS.UU. n°11098/2002; TAR Calabria, Sez. di Reggio Calabria n°461/1996; TAR Piemonte Sez. II n°524/1995).

Il Sindaco, inoltre, puntualizza di aver "appreso, negli ultimi tempi, che alcune sezioni di Controllo (di questa) Corte (e) segnatamente (la) Sezione

Regionale di Controllo per il Veneto – parere n°7/2008 – e (la) Sezione di Controllo per la Sardegna – parere n°2/2007 – avrebbero messo in discussione tali consolidati orientamenti, proponendo alle amministrazioni comportamenti divergenti, rispetto a quelli osservati sin qui”. Sottolinea, in proposito, che “il più perentorio e problematico, nelle sue conclusioni, appare il parere n°2/2007 della Sezione Sardegna il quale, “pur non potendo negare che *la parcella di un legale può esseredifficilmente calcolabile ex ante, per l'imprevedibile andamento della causa* (e pur) ammettendo l' esistenza di *oggettive difficoltà nella determinazione del corrispettivo contrattuale*, afferma con una certa categoricità che *nel conferimento di un incarico ad un legale non ci si potrà esimere dal chiedergli il preventivo del costo complessivo presunto della prestazione e l'intero importo così determinato dovrà essere impegnato*”.

3) – Secondo il nominato Sindaco, le conclusioni del parere della predetta Sezione di Controllo “non solo appaiono contraddittorie con le stesse premesse assunte dalla Corte isolana, ma possono rischiare di ritorcersi contro gli interessi concreti dell'amministrazione”. Al riguardo, evidenzia: “l'accettazione del preventivo (del legale) ed il conseguente impegno di spesa dell'Amministrazione prefigurano la conclusione del contratto di patrocinio, ex art. 1326 cc, (ed) è facile prevedere – precisa– che nella redazione del suo *preventivo-proposta* il professionista tenderà a considerare tutte le evenienze possibili; in ipotesi, anche quelle che, ex post, potrebbero rivelarsi insussistenti”.

Nel ritenere “chiara, e per certi aspetti condivisibile, la preoccupazione (di ordine) *formale* (della) Sezione Sarda di ridurre a coerenza i

comportamenti delle amministrazioni pubbliche alla luce dei principi che regolano la materia dei debiti fuori bilancio, su cui –ha precisato – quella Sezione era stata chiamata a pronunciarsi” (e per la quale ha reso il parere in commento) e nel condividere ancora di più la preoccupazione di ordine “*sostanziale* di evitare il formarsi incontrollato di uno stock di *debiti latenti*, il predetto Sindaco ha evidenziato che la “soluzione proposta (comporta) il rischio di trovarsi di fronte a *preventivi* che non solo potrebbero essere gonfiati, ma neppure conformi alla struttura della tariffa professionale”. A suo avviso, “il Collegio sardo immagina una sorta di compenso a *forfait*, in cui l’Ente, per evitare il formarsi di uno *stock di debito occulto* , assume il rischio, non meno grave, di remunerare *al buio* il professionista e, nei casi estremi, anche per prestazioni *prevedibili*, ma mai effettivamente rese.

Il Sindaco di S. Vincenzo Valle Roveto, da ultimo, lamenta anche “il fatto che nei pareri sin qui noti non si fa alcun cenno alla pregressa giurisprudenza civile ed amministrativa”, richiamata in premessa di quesito.

4) – Tutto ciò considerato, il più volte nominato Sindaco ha chiesto “di far conoscere (l’) orientamento (della) Sezione e di fornire ogni utile elemento, anche (eventualmente) correggendo le (errate) letture dei precedenti in cui (si) fosse incorsi”.

Diritto

5) – La richiesta di parere all’esame del Collegio va dichiarata ammissibile.

Si ricorda , in proposito, che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (se

istituito), anche ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di chiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Per garantire l'uniformità di indirizzo ed evitare i rischi di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e di possibili contrasti con pronunce delle Sezioni giurisdizionali e/o di controllo e/o con indirizzi di coordinamento, sono stati fissati principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva. In questa ottica, l'ammissibilità delle richieste è soggetta a requisiti soggettivi ed oggettivi (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006 e Delib. n° 10/2004 di questa Sezione), attinenti:

- a) i primi, alla necessità che la richiesta stessa promani dagli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali), mentre la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisce elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, in quanto la trasmissione della richiesta stessa tramite detto Consiglio è previsto dall'art. 7, comma 8, della l. n° 131/2003 in via non strettamente necessaria ("di norma");
- b) i secondi, alla necessità che la richiesta di parere investa problematiche interpretative di ordine generale attinenti alla materia della contabilità pubblica.

Ebbene, nel caso di specie, la richiesta di parere proviene dal Sindaco, e cioè da uno organo sicuramente rappresentativo dell'Ente, ed affronta temi di ordine generale, attinenti –altrettanto sicuramente– alla materia della contabilità pubblica, in quanto concernenti l'assunzione degli impegni per i

provvedimenti di conferimento di incarichi legali per la difesa in giudizio delle Amministrazioni comunali .

6) – Ciò premesso, nel merito, la richiesta di parere in discorso può, in relazione al suo contenuto, disarticolarsi nel seguente, duplice quesito:

a) se il “principio del c.d. *previo impegno di spesa*” vale anche per i provvedimenti di incarico “ad un legale di difesa in giudizio dell’Amministrazione”, atteso che –si precisa nella richiesta di parere – le SS.UU. Cass. Civ. n°11098/2002 (e in senso conforme TAR Calabria, Sez. di Reggio Calabria n°461/1996; TAR Piemonte Sez. II n°524/1995) escludono la nullità degli “*impegni di spesa assunti senza attestazione di copertura*” (ex art. 55, comma 5, della l. n°142/1990);

b) se, in ipotesi di risposta affermativa al quesito di cui sopra, l’impegno di spesa per l’incarico “ad un legale” debba essere assunto con le modalità di cui al parere n°2/2007 della Sezione di Controllo per la Sardegna, quale indicate dal Sindaco del Comune di Valle Roveto nella richiesta di parere in riferimento.

7) – Venendo al primo dei due, menzionati quesiti, deve dirsi che la Sezione è ben edotta della “prassi” seguita in passato, e segnatamente prima della riforma dell’ordinamento degli enti locali, di non assumere alcun impegno di spesa (o di limitare l’impegno stesso alla sola somma occorrente per il pagamento di un semplice “acconto”) per i provvedimenti di conferimento di incarico per la difesa in giudizio dell’Amministrazione.

Una simili prassi, in realtà veniva “giustificata” – più che altro sul piano dialettico – con l’idea che l’Amministrazione conferiva l’incarico nella certezza di “vincere” la lite e di non affrontare perciò alcuna spesa.

In effetti, la giurisprudenza richiamata nella richiesta di parere all'esame, trova il suo antecedente logico proprio nella riferita prassi, e persegue l'intento di evitare che l'assenza (o l'incapienza) dell'impegno contabile vada a pregiudizio delle ragioni creditorie del legale che ha prestato la sua attività professionale a favore dell'Amministrazione.

In questa ottica va letta la massima delle SS. UU. della Cassazione riportata nella menzionata richiesta di parere, secondo cui : *"la nullità di diritto, prevista all'art. 55, comma 5, della l. n°142/1990, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 6 della l. n°127/1997, relativa agli impegni di spesa assunti senza attestazione della copertura finanziaria, non afferisce alle deliberazioni aventi ad oggetto la partecipazione degli enti territoriali a controversie giudiziarie, tenuto conto che le spese giudiziarie non sono concettualmente determinabili all'atto della relativa assunzione e che le stesse sono da imputare al capitolo **spese processuali**, concernente gli oneri per liti, trovando in tale voce sufficiente copertura"* (cfr. Cass. civ. SS.UU. n°11098/2002 e conforme giurisprudenza TAR citata nella ripetuta richiesta di parere).

Cambiando, però, l'angolo di visuale e ponendosi dal lato "interno", relativo alla posizione debitoria dell'Amministrazione che deve sostenere le "spese legali" (ponendosi, cioè, dall'angolazione corretta per rendere il richiesto parere), la mancanza (o l'incapienza) del relativo impegno contabile porta a considerazioni di ben diverso genere.

Al riguardo, va considerato che le "spese legali", in disparte le intrinseche difficoltà di una loro esatta determinazione e quantificazione, non presentano caratteristiche tali da poter essere sottratte alle regole generale

sulle "Spese" degli Enti Locali, di cui Capo II°, Tit. Parte II^ del D.lgs.vo n°267/2000 TUEL. Esse, perciò, soggiacciono alle stesse regole che disciplinano le "fasi" della spesa presso i suddetti Enti (ex art. 182 TUEL), ad iniziare proprio da quella dell' "impegno" (ex art. 183 TUEL). E ciò, non già per estrinseche e formali esigenze di regolarità degli atti, quanto piuttosto per sostanziali esigenze di "equilibrio" di bilancio (ex art. 162 TUEL), per le quali è possibile sostenere una spesa solo dopo averne valutato l'entità ed averne accantonato la relativa "provvista", o averne comunque individuato un'attendibile e veritiera forma di reale e sicura "copertura"; tanto, alla stregua delle comuni regole di buon senso che si pongono alla base di ogni forma di "sana gestione finanziaria" (ex art 7 della l. n°131/2003).

In conclusione, la Sezione ritiene che tutti i provvedimenti che comportano spesa vanno adottati previa assunzione del relativo "impegno contabile ed attestazione della (relativa) copertura finanziaria", ex art. 191 TUEL, ivi compresi i provvedimenti con i quali il Comune conferisce apposito incarico legale ad un avvocato per la tutela delle ragioni del Comune stesso.

8) – Passando, ora, al secondo dei quesiti in cui si articola la richiesta di parere all'esame, attinente sostanzialmente alle modalità di determinazione dell'impegno di spesa per i provvedimenti di conferimento di incarichi legali, il Collegio non può che condividere le esigenze di cautela espresse nella nota di richiesta del parere medesimo, in ordine alla possibilità di determinare l'impegno in questione in maniera rigida, ancorandolo al "preventivo" di spesa del legale interpellato dall'Amministrazione, per la conclusione di un accordo negoziale in proposito con l'Amministrazione stessa, prima della definizione della lite.

8a) – Per vero, una simile “ingessatura” dell’impegno contabile, con allineamento all’impegno “giuridico”, o se si preferisce alla “obbligazione giudicamene perfezionata” (ex art. 183 TUEL) che consegue dall’accordo siglato dall’Amministrazione officiante con il professionista officiato, non si trae – con tutta la evidenza manifestata nella nota che ha dato luogo all’odierna pronuncia – neanche nel parere n°2/2007 della Sezione di Controllo per la Sardegna, dal quale ha tratto argomento il Sindaco del Comune di S. Vincenzo Valle Roveto nel formulare i quesiti a questa Sezione.

8b) – Ad ogni buon conto, il Collegio ritiene di escludere che per le spese in parola si possa assumere, prima ed indipendentemente della conclusione della lite, un impegno contabile rigidamente “determinato” nel suo esatto ammontare (ex precitato art. 183 TUEL), in relazione al compenso pattuito dall’ Amministrazione con l’avvocato, all’atto del conferimento del relativo incarico.

In realtà, il sistema delinea i rapporti tra “impegno giuridico” ed impegno “contabile” secondo canoni di perfetta simmetria (v. ancora una volta art. 183 TUEL) ed è perciò evidente che allorquando, come nel caso delle “spese legali”, non è possibile quantificare immediatamente l’obbligazione giuridica, stante la intrinseca indeterminabilità di simili spese (legate ad una serie di variabili, tra cui anche la durata della lite), altrettanto –ed in parallelo – è impossibile determinare esattamente e rigidamente il correlativo “impegno contabile”.

Né ha molto senso fissare subito (“al buio”, si è precisato nella richiesta di parere in discorso), ossia al momento del conferimento dell’incarico, il compenso dovuto al professionista, perché ciò porterebbe ad

alterare la stessa funzione socio-economica del rapporto negoziale (ex art. 1343-1345 cc), che da contratto sinallagmatico (legato, nella corrispettività delle relative prestazioni e controprestazioni, anche alla durata della lite) diventerebbe "aleatorio", con possibile rischio a danno dell'Amministrazione.

8c) – Vero è, invece, che l'acquisizione di un "*preventivo di massima, dall'avvocato al quale è affidata la rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione*", potrebbe aiutare ad "*evitare una sottovalutazione delle spese, confliggente con il principio di veridicità del bilancio*" (cfr. Sezioni Riunite per la Regione siciliana, delib. n°2/2007), ma è altrettanto vero che un simile "preventivo" conserva pur sempre valore di "*massima*" e vale, secondo intuitivi canoni di "prudenza" (conformi anch'essi ad esigenze di "sana gestione") ad assumere, all'atto del conferimento dell'incarico, un impegno iniziale di spesa che non soddisfi semplicemente una "*mera esigenza di cassa, legata alla corresponsione dell'acconto sul compenso spettante al legale incaricato dal comune*" (cfr. ancora delib. n°2/2007 SS.RR. per la reg. Siciliana) .

D'altronde, di recente, anche questa Sezione ha avuto modo di evidenziare, in una vicenda che ha riguardato anch'essa le "spese legali" e con riferimento alle possibili ricadute negative delle stesse sul bilancio, che "*la salvaguardia degli equilibri va garantita osservando e prevenendo le possibili patologie finanziarie in cui si può incorrere a causa della peculiare natura giuridica delle nascenti obbligazioni comunali*", di talchè : "*la sottoscrizione di un prudente disciplinare d'incarico, diretto a convenire anche gli aspetti remunerativi della prestazione professionale assolta (dal legale) potrebbe (contribuire ad assicurare) fin dall' origine i tendenziali della finanza*

comunale, in ordine all'incipiente fattore di spesa" (cfr. Sez. Contr. Abruzzo, delib. n° 346/2008).

8d) – In realtà, e con ciò si perviene al "cuore" del problema, il Collegio è dell'avviso che le "spese legali", per la loro intrinseca incertezza e –quindi – indeterminabilità prima ed indipendentemente dalla fine della lite, non tollerano un impegno contabile certo, determinato e definitivo, da assumere –in tale triplice dimensione – coevamente al conferimento dell'incarico al professionista.

Ovviamente, ciò non vuol dire – come chiarito al precedente paragrafo 7 – che al momento del conferimento dell'incarico non debba essere preso alcun impegno contabile, o che l'impegno stesso debba essere assunto nella misura strettamente necessaria a soddisfare la *"mera esigenza di cassa, legata alla corresponsione dell'acconto sul compenso spettante al legale incaricato dal comune"* (v. precedente paragrafo 8c).

Al contrario, attenendosi ai ben noti canoni di prudenza, veridicità ed attendibilità, che presiedono al concreto assetto operativo delle regole di "sana gestione", l'impegno non solo va assunto, ma va quantificato tenendo anche conto del presumibile importo della spesa da sostenere, quale –a sua volta – desumibile dai criteri di determinazione delle parcelle degli avvocati, fissati nelle apposite tabelle ministeriali e legati –come noto – oltre che al valore della causa, anche alla complessità della materia trattata, al numero degli atti posti in essere, ecc.

In un simile contesto, è evidente che un accordo di massima con il professionista, che magari fissi anche la "tariffa" alla quale il professionista stesso intende attenersi (soprattutto ora che l'art. 2 del D.L. n° 223/2006,

convertito in L. n° 248/2006, ha “abrogato le disposizioni che prevedono l’obbligatorietà di tariffe minime”), può aiutare, ma certamente anch’esso non risolve.

In realtà, l’impegno contabile per le “spese legali” è e resta comunque un impegno c.d. “presuntivo”; ossia un impegno che, secondo la dottrina giuscontabile classica (formatasi essenzialmente con riferimento ai rapporti contrattuali di “durata” e con prestazioni di difficile o impossibile determinazione), ha un valore di pura “approssimazione” e comporta “successivi provvedimenti motivati di variazione in più o in meno” .

La natura presuntiva dell’impegno, dunque, pone la necessità che l’Ente verifichi periodicamente l’andamento della causa, ed adotti i conseguenti provvedimenti di revisione dei relativi impegni. **In pratica, l’Ente deve “amministrare” il proprio contenzioso, informando** – anche in questo ambito – **il suo operato a canoni di prudenza, accortezza, veridicità, attendibilità, proporzionalità ed equilibrio, nel preminente interesse di evitare “sopravvenienze passive”.**

E’ bene ricordare, a tal ultimo proposito, che simili “sopravvenienze” non possono essere più coperte con mutui, se riferite a spese di parte corrente (ex art. 41, comma 4, della l. n° 448/2001), e le eventuali violazioni del divieto comportano sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori che hanno adottato la delibera, oltre che la nullità (di diritto) dei “relativi atti e contratti” (ex art. 30, comma 15, della l. n° 289/2002).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere reso dalla Sezione Regionale di Controllo per l'Abruzzo, in ragione della richiesta di parere di cui alla nota prot. n°2086/2008 del Comune di S. Vincenzo Valle Roveto.

Dispone che copia della presente deliberazione sia comunicata per posta elettronica, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco richiedente.

L'Estensore

Il

Presidente F.F.

f.to Fulvio Maria Longavita

f.to Lucilla Valente

Depositata in Segreteria il 18 luglio 2008

Il Direttore della Segreteria

f.to Alfonsino Mosca