



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella adunanza in camera di consiglio del 24 novembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota n. 8323/1.11 data 3 novembre 2015 ed inviata in data 9 novembre 2015, con la quale il comune di Vailate (CR) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Con la nota sopra citata il Sindaco di Vailate pone alcuni quesiti riguardanti la corretta interpretazione del novellato art. 86, comma 5, del TUEL in materia di rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori comunali, nei termini di seguito riferiti.

Richiamato l'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 che ha sostituito l'art. 86, comma 5, del TUEL;

considerato che tali nuove disposizioni, riconoscendo l'ammissibilità di rimborsi di spese legali agli amministratori pubblici, per la loro portata, sono tali da incidere direttamente sulle finanze pubbliche dell'ente;

atteso che, secondo le vigenti normative e vincoli, le spese legali devono soggiacere a stringenti previsioni in sede di formazione del Bilancio;

considerato che dall'esame del contenuto letterale del nuovo art. 86 del TUEL emerge una "ammissibilità" e non un "dovere, assoluto", lasciando margini di incertezza sulle determinazioni che l'ente può e/o deve assumere;

atteso che dal tenore del nuovo art. 86 del TUEL, pare potersi desumere una applicabilità agli amministratori locali in carica e non già a chi abbia ricoperto in passato tale ruolo, posto che nulla si dice circa la retroattività per procedimenti in corso.

Ciò premesso e considerato, si formulano i seguenti quesiti:

1. Se, a fronte di una richiesta di rimborso di spese legali da parte di un amministratore locale, formulata sulla scorta della nuova formulazione dell'art. 86 del TUEL, l'ente, soddisfatti gli aspetti formali, debba aderire acriticamente o debba svolgere considerazioni di merito circa l'ammissibilità e/o l'opportunità della richiesta medesima;
2. Se il rimborso delle spese sia legato allo status attuale di Amministratore o possa ricondursi anche a procedimenti pendenti e radicati precedentemente alle nuove disposizioni;
3. Come debba intendersi, nel caso in esame, la locuzione, "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" contenuta nella nuova formulazione dell'art. 86 del

TUEL. In particolare, si vuole conoscere in modo analitico quali parametri il Comune deve prendere a riferimento per rispettare il limite oltre il quale vi sono maggiori oneri per la finanza pubblica.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato

orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

I quesiti formulati con la presente richiesta di parere fanno riferimento alla questione relativa al rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori degli enti locali alla luce della nuova disciplina recata dall'art. 86, comma 5, del TUEL per effetto delle modifiche apportate l'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

Il legislatore, superando il contrasto interpretativo esistente in materia, ha espressamente ammesso la rimborsabilità delle spese legali anche a favore degli amministratori degli enti locali nei limiti indicati dalla stessa disposizione che recita espressamente *"Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:*

- a) assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;*
- b) presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;*
- c) assenza di dolo o colpa grave".*

La Sezione delle autonomie della Corte, con la deliberazione 5/AUT/2006, recentemente ribadita dalla deliberazione 3/SEZAUT/2014/QMIG, ha ritenuto la questione relativa alla rimborsabilità delle spese legali degli amministratori estranea alla materia di contabilità pubblica.

Si richiamano di seguito le principali argomentazioni della Sezione centrale a sostegno delle pronunce rese nell'esercizio della funzione nomofilattica ad essa demandata e alle quali le Sezioni regionali devono necessariamente adeguarsi.

«La materia di contabilità pubblica costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale.

E' da ritenere, in primo luogo, che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali.

Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio. Nella richiamata del. n. 5/2006, la Sezione, con riferimento a medesima fattispecie, ha chiarito che *"se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico".*

Anche le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 54/2010), pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento ad altra fattispecie, hanno condiviso la prospettazione della Sezione delle autonomie. In quella sede è stato altresì precisato che *"materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta*

l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Solo in questa particolare evenienza, dunque, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede.

In altre parole, in situazioni come quella in esame non si rinvergono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore».

Si ritiene che le predette coordinate interpretative debbano ritenersi valide anche dopo la novella legislativa che ha espressamente previsto e regolato la rimborsabilità delle spese legali agli amministratori, dovendosi considerare attratti alla materia della contabilità pubblica esclusivamente gli aspetti della disciplina normativa che impongono precisi limiti di spesa agli enti locali nella prospettiva di coordinamento della finanza pubblica.

Rimangono viceversa estranei alla competenza consultiva delle Sezioni di controllo della Corte ulteriori profili interpretativi della stessa disciplina suscettibili di avere effetti solo indiretti sulla gestione finanziaria dell'ente.

Alla luce delle predette considerazioni, il primo e il secondo quesito formulati con la presente richiesta di parere devono ritenersi oggettivamente inammissibili.

Entrambi infatti attengono ad aspetti "sostanziali" della regolamentazione introdotta in materia non riconducibili alla nozione di contabilità pubblica nel senso sopra precisato.

Può ritenersi invece ammissibile, sotto il profilo oggettivo, il terzo quesito volto ottenere chiarimenti sul limite di spesa stabilito in materia con l'esclusione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

merito

L'esame nel merito del quesito ritenuto ammissibile richiede pertanto di stabilire l'esatta portata dell'espressione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" cui il novellato art. 86, comma 5, del TUEL subordina la rimborsabilità delle spese legali a favore degli amministratori degli enti locali.

L'interpretazione letterale della locuzione in parola induce a ritenere che il legislatore del 2015 abbia inteso introdurre un vincolo finalizzato ad evitare che il riconoscimento del

rimborso delle spese legali anche agli amministratori possa determinare un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso.

Nella prospettiva del singolo ente locale il vincolo non può che essere parametrato alle spese precedentemente sostenute dallo stesso, individuando l'aggregato più idoneo a fungere da parametro di riferimento.

La Sezione, ritiene di potere individuare tale aggregato nelle spese di funzionamento, in quanto, da un lato, comprensivo delle spese afferenti al mandato degli amministratori ma, dall'altro lato, non così ampio da ricomprendere anche le uscite destinate a soddisfare le finalità pubbliche il cui perseguimento è demandato all'Amministrazione.

Questo aggregato interessa, infatti, tutte quelle voci di spesa destinate a garantire l'esistenza dell'apparato comunale e il suo funzionamento ed esclude invece quelle voci di spesa per loro natura destinate all'espletamento dei compiti di cui l'ente è intestatario, preordinati ad assicurare e contemperare gli interessi dei soggetti a cui l'azione pubblica è rivolta.

Così individuato il termine di raffronto per la valutazione del nuovo o maggiore onere di cui all'inciso in esame, la Sezione ritiene che non sia consentita, sulla base del novellato art. 86, comma 5, primo periodo, l'introduzione o l'aumento della spesa per la voce in esame allorché la stessa determinerebbe un innalzamento delle spese relative all'organizzazione e al funzionamento complessivamente sostenute dall'ente locale rispetto a quanto risulta nel rendiconto relativo al precedente esercizio, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne.

Tale impostazione risulta altresì in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che considera rispettosi dell'autonomia di spesa di regioni ed enti locali i soli vincoli alle politiche di bilancio da cui sia possibile desumere un limite complessivo, *"lasciando agli enti stessi ampia libertà di allocazione fra i fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"* (Corte costituzionale n. 139/2012).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 novembre 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente f.f.
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositato in Segreteria

il 18/12/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)