



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 145/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 13 dicembre 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Mottalciata (BI)** formulata con nota in data 16.11.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 17.11.2016, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 17.11.2016 il Sindaco del Comune di Mottalciata (BI) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla disciplina relativa alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da amministratori comunali. In particolare l'istante, dopo aver dato atto dell'articolato dibattito sorto in materia e dei differenti approdi interpretativi emersi in ambito giurisprudenziale sulla dedotta tematica, ha evidenziato che con l'art. 7 bis del d.l. n. 78/2015, convertito dalla l. n. 125/2015, è stato novellato l'art. 86 del TUEL, introducendo per la prima volta nell'ordinamento un'espressa disciplina in ordine alla possibilità di rimborso delle spese giudiziali sostenute dagli amministratori.

Dopo aver analizzato la suddetta nuova disposizione di legge ed essersi soffermato circa la sua applicazione temporale, il Sindaco, ritenendo possibile l'espressione di un parere in argomento, ha formulato i seguenti due distinti quesiti:

"Si chiede se il nuovo comma 5 dell'art. 86 del D.Lgs. n. 267/2000 debba applicarsi anche alle fattispecie realizzatesi prima della sua entrata in vigore (sentenza intervenuta prima del 15 agosto 2015), ma la cui istanza di rimborso è stata presentata in data successiva.

Si chiede come debba esattamente interpretarsi la frase «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» del comma 5 dell'art. 86 del D.Lgs. n. 267/2000".

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Mottalciata (BI) è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da

leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare 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 della Corte quale organo magistratuale.

Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso. (Corte conti, sez. reg. contr. 21.5.2015, n. 81).

Va inoltre osservato che con riferimento alla questione attinente alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore la giurisprudenza, in particolare in sede di Sezione Autonomie (delibera 19.2.2014 n. 3) nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, ha ritenuto che la stessa sia estranea alla contabilità pubblica e che pertanto non possano essere espressi pareri.

In particolare è stato affermato sin dalla deliberazione n. 54 del 17.11.2010 delle Sezioni Riunite che non sono *"condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*.

Anche la menzionata pronuncia della Sezione Autonomie (n. 3/2014) ha ribadito che ai fini dell'ammissibilità di una richiesta di parere risulta *"insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio."*

Sulla questione specifica del rimborso delle spese legali è stato puntualmente affermato che: *"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"*.

Va in ogni caso aggiunto che l'introduzione di una normativa *ad hoc* in materia di rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori (il citato art. 7 bis d.l. n. 78/2015) ove risulta altresì inserito l'inciso *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* non è certo elemento che possa incidere sostanzialmente sulla materia di cui si discute, sicchè non è possibile ritenere che la tematica generale del rimborso delle suddette spese sia oggi riconducibile nell'ambito della *"contabilità pubblica"* nell'accezione intesa dalla giurisprudenza contabile in sede consultiva.

Sotto tale profilo il primo quesito attinente all'applicabilità della novella legislativa alle fattispecie realizzatesi antecedentemente all'entrata in vigore alla stessa non risulta ammissibile.

Va invece evidenziato che può ritenersi ammissibile il secondo quesito che è volto unicamente ad ottenere chiarimenti sul principio di invarianza della spesa evocato dal novellato art. 86 TUEL e come tale pare rientrare nei ristretti limiti entro cui una materia correlata alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica (cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Marche, 25.3.2016, n. 74).

MERITO

In ordine alla risposta da fornire al secondo quesito formulato dal Comune si rileva che il medesimo attiene quindi all'esatto significato da attribuirsi alla locuzione *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* di cui al comma 5 dell'art. 86 TUEL, così modificato dall'art. 7 bis della legge 6 agosto 2015, n. 125.

Sul punto la Sezione ritiene del tutto condivisibile l'orientamento già assunto dalla giurisprudenza contabile in sede consultiva, in particolare espresso da ultimo dalla Sezione Marche con la deliberazione n. 74 del 25.3.2016.

Va infatti evidenziato che, facendo propria una interpretazione strettamente aderente al dato testuale, è stato evidenziato come l'applicabilità della disciplina sopra citata sia indefettibilmente subordinata alla circostanza che dal rimborso delle spese legali, anche a favore degli amministratori, non derivi un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso.

Al riguardo la citata deliberazione n. 74/2016 ha affermato che: *"In tal senso, nell'evidenziare come "nella prospettiva del singolo ente il vincolo non può che essere parametrato alle spese precedentemente sostenute dallo stesso", è stato, altresì, individuato quale aggregato idoneo a fungere da parametro di riferimento quello relativo "alle spese di funzionamento in quanto da un lato comprensivo delle spese afferenti al mandato degli amministratori e, dall'altro, non così ampio da ricomprendere anche le uscite destinate a soddisfare le finalità pubbliche il cui perseguimento è demandato all'Amministrazione". Meritevoli di apprezzamento appaiono, inoltre, le conclusioni cui, anche alla stregua dei principi formulati dalla Corte costituzionale in tema di vincoli agli enti locali (cfr. sentenza n. 139/2012), perviene la citata Sezione che ritiene "non consentita sulla base del novellato art. 86,*

comma 5, l'introduzione o l'aumento della spesa per la voce in esame allorquando la stessa determinerebbe un innalzamento delle spese relative all'organizzazione ed al funzionamento complessivamente sostenute dall'ente locale rispetto a quanto risulta nel rendiconto relativo al precedente esercizio, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne". In tale senso si è altresì espressa anche la sezione regionale di controllo per la Puglia con deliberazione n. 33 del 11.2.2016.

In conclusione si deve quindi ritenere che la locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" fissi un limite invalicabile di spesa rappresentato per l'ente locale dalle spese di funzionamento risultanti dal rendiconto del precedente esercizio.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere limitatamente al primo quesito, esprime il parere quanto al secondo quesito nelle considerazioni sopra esposte.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 13 dicembre 2016.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **20/12/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola