



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 21/11/2023

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte Presidente - *Relatore*

Dott. Lorenzo Gattoni Referendario

Dott.ssa Antonella Romanelli Referendario

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 ed integrazioni;

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" e 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 i 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 in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco p.t. del Comune di Viggianello (PZ) acquisita da questo Ufficio al prot. n. 1519 del 3.11.2023;

VISTA l'ordinanza n. 17/2023 del 21/11/2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione regionale di controllo per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore Presidente Dott. Giuseppe Tagliamonte;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco p.t. del Comune di Viggianello (PZ), preso atto del parere 63/2023 emesso da questa Sezione Regionale di Controllo con cui veniva dichiarata inammissibile l'istanza prot. n. 1443 del 16.10.2023 relativa alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un ex amministratore coinvolto in un procedimento penale ed assolto, sia nel giudizio di merito che in appello, ex art. 530 c.p.p. per non aver commesso il fatto, richiede nuovamente a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003.

L'istanza è diretta a conoscere l'esatta interpretazione da attribuire alla locuzione "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".

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione dell'azione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Inoltre, affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva, presupposto indefettibile deve essere il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere.

Ammissibilità soggettiva

Nel caso di specie, la richiesta deve ritenersi ammissibile in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Viggianello (PZ) nella sua qualità di legale rappresentante pro tempore dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del TUEL.

Ammissibilità oggettiva

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

Il quesito in oggetto rientra nell'alveo applicativo della *contabilità pubblica* che assume un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-*

contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere "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" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Sul punto, giova evidenziare che la richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Viggianello è ammissibile, anche sotto il profilo oggettivo, in quanto attinente alla portata della clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 86, comma 5 del TUEL.

Merito

L'art. 86, comma 5 del TUEL individua i presupposti in presenza dei quali è ammissibile il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali: "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".

Ciò che ha destato l'attenzione della giurisprudenza contabile è proprio l'esatta portata della locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Sul punto, nel corso del tempo, sono emersi due diversi orientamenti.

Per una prima tesi, il vincolo di invarianza finanziaria va valutato con riferimento al solo aggregato delle "spese di funzionamento", dimodoché l'ente sarebbe tenuto ad assicurare che le spese di funzionamento dell'esercizio non superino quelle sostenute nell'esercizio precedente, potendo, per garantire tale invarianza, eventualmente ridurre altre spese appartenenti allo stesso aggregato (Sez. controllo Lombardia, delib. n. 452/2015/PAR e n. 470/2015/PAR; Sez. controllo Puglia, delib. n. 33/2016/PAR e delib. n. 7/2018/PAR; Sez. controllo Piemonte, delib. n. 145/2016/PAR; Sez. controllo Emilia-Romagna, delib. n.

48/2016/PAR; Sez. controllo Molise, delib. n. 55/2018/PAR).

Al contrario, una seconda opzione ermeneutica, condivisa anche da questa Sezione, ha ritenuto che le clausole di invarianza finanziaria sovente utilizzate dal legislatore, al pari di quella in esame devono essere interpretate nel senso che la spesa di cui all'art. 86, comma 5, TUEL può essere sostenuta nella misura in cui trovi copertura in risorse già presenti nel bilancio dell'ente locale, anche per effetto della riduzione di altre spese, attingendo alle ordinarie risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente, in modo che sia salvaguardato il complessivo equilibrio finanziario dell'ente, almeno per la parte corrente, e non l'invarianza della singola voce di spesa che è partecipe di quell'equilibrio (Sez. controllo Basilicata, delibere n. 37/2016/PAR; n. 39/2016/PAR e n. 45/2017/PAR, Sez. controllo Abruzzo, delib. n. 127/2017/PAR).

La Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2021/QMIG ha aderito al secondo dei due orientamenti, osservando in particolare che *«La formulazione della norma in esame [...] non consente di individuare uno specifico aggregato al quale fare riferimento per parametrare la clausola di invarianza finanziaria [...]. Si condivide, pertanto, la posizione espressa dal secondo degli orientamenti giurisprudenziali richiamati, secondo cui, laddove il legislatore ha voluto imporre all'ammontare di una spesa un limite specifico, lo ha fatto espressamente, individuando l'aggregato a cui fare riferimento per delimitare l'incremento della spesa. Si richiamano, in proposito, a titolo esemplificativo, i limiti posti dall'art. 6 e dall'art. 9, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nonché dall'art. 1, comma 557- quater, legge 27 dicembre 2006, n. 296, in tema rispettivamente di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego e di contenimento delle spese di personale. Peraltro, come già sottolineato da una parte della giurisprudenza contabile, il primo orientamento risulta di difficile applicazione concreta nel caso in cui si consideri, non tanto la spesa per assicurare gli amministratori locali "in quanto già ammessa dall'ordinamento, con l'effetto di subordinarne il mantenimento in bilancio alla condizione che il premio assicurativo non aumenti oltre il limite della spesa assunta a parametro", quanto gli oneri per il rimborso delle loro spese legali. In tal caso, infatti, "sarebbe insormontabile la difficoltà di prevedere in bilancio risorse per la (nuova) spesa*

laddove fosse del tutto priva di precedenti (stanziamenti, impegni o pagamenti) sui quali calibrare l'invarianza finanziaria» (Sez. reg. Basilicata n. 45/2017) [...]

La Sezione delle autonomie, in particolare, ha valorizzato il legame della clausola di invarianza con il principio costituzionale di copertura delle spese di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione, osservando che, secondo tale disposizione, «*il legislatore può introdurre nuovi o maggiori oneri solo indicando in modo specifico, anticipato e credibile, i mezzi per farvi fronte. Nel caso in cui il legislatore ritenga che dalla norma non debbano discendere nuovi oneri finanziari deve, dandone adeguata dimostrazione nella relazione illustrativa che accompagna la norma, introdurre la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui dalla nuova disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica [...]. Tale neutralità deve essere valutata con riferimento al bilancio complessivo dell'ente, che, anche a seguito dell'applicazione della norma, deve restare in equilibrio. Quest'ultima soluzione [...] consente all'ente che, contabilmente, abbia agito nel rispetto dei principi dettati dalla legge (ad esempio costituendo un congruo accantonamento a fondo rischi in considerazione del contenzioso che coinvolge i propri amministratori), di affrontare la spesa, garantendo, al contempo, il mantenimento dell'equilibrio pluriennale di parte corrente».*

In conclusione, la Sezione delle autonomie ha enunciato il seguente principio di diritto: «*Il vincolo di invarianza finanziaria di cui all'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 va valutato in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo tale che non sia alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente. Ne deriva che l'ente può sostenere le spese di cui all'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 nei limiti in cui tali spese trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie **già stanziate in bilancio**, con la conseguenza di non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente».*

Alla luce delle coordinate ermeneutiche di natura nomofilattica espresse dalla Sezione delle autonomie ne discende che la copertura delle nuove spese – in ipotesi quelle relative alle spese legali sostenute dagli amministratori assolti – può considerarsi legittima se – e nei limiti in cui – trovi capienza nelle risorse finanziarie ordinarie, ovvero in specifici accantonamenti.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata rende al Sindaco del Comune di Viggianello (PZ) il parere nei termini in cui in motivazione

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Viggianello.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 21/11/2023

Il Presidente - Relatore

F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 21/11/2023

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO