



Deliberazione n. 74/2016/PAR

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 25 marzo 2016

composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI - Presidente f.f.
- Cons. Pasquale PRINCIPATO - Componente
- Primo Ref. Valeria FRANCHI - Componente relatore
- Primo Ref. Marco DI MARCO - Componente

* * *

PARERE
COMUNE DI ANCONA

Visto l'art.100 secondo comma della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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;

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;

Visto il regolamento (14/2000) 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 Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la Deliberazione n.9 del 4 giugno/3 luglio 2009;

Vista la deliberazione n. 77/PAR/2013 resa da questa Sezione ed avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'attivazione della funzione consultiva;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Ancona con nota prot. 32891 del 4 marzo 2016 pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. 50 del successivo 8 marzo 2016 ed assunta al protocollo (n. 1672) in pari data;

Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente ha nominato il Primo Referendario Valeria Franchi relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Ancona, con nota a firma del Sindaco p.t. ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L.131/03, una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione del 5 comma dell'art. 86 del Tuel che, nella formulazione successiva all'art. 7 bis della legge n. 125 del 2015, sotto la rubrica Oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi e disposizioni fiscali ed assicurative testualmente recita " *Gli enti locali di cui all'art. 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. 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'art.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".

Evidenziata la particolare rilevanza delle questioni afferenti alla corretta perimetrazione dell'ambito di applicabilità della richiamata novella normativa, l'Ente istante chiede, in particolare, di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine:

- a) ai presupposti cui è subordinato il rimborso delle spese legali per gli amministratori con specifico riguardo alla locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" evidenziandosi come al ristoro dei predetti oneri si correlino indefettibilmente riflessi diretti sulle finanze dell'Ente obbligato;
- b) alla portata applicativa della disposizione in parola in relazione ai procedimenti giudiziari *in itinere* alla data di emanazione della legge 125/2015, a quelli iniziati e conclusi prima della emanazione della medesima normativa - segnatamente a quelli rispetto ai quali non sia ancora prescritto l'ipotetico diritto al rimborso - nonché ai contenziosi rivenienti origine in fatti precedenti la citata legge ed instaurati nella vigenza della stessa;
- c) alle tipologie di giudizi per cui possa darsi luogo a rimborso con precipuo riferimento ai giudizi innanzi alla Corte dei conti ed alla specifica ipotesi di liquidazione forfettaria cui faccia seguito una maggiore richiesta, pur contenuta nei parametri stabiliti dal decreto di cui all'art. 13 comma 6 della legge 247/201, da parte del difensore.

Lo stesso Comune istante - nell'evidenziare la necessità di un'ampia applicazione della disciplina recata dal comma 5 dell'art. 86 Tuel siccome strumentale alla tutela del diritto, costituzionalmente garantito, di elettorato passivo - prospetta, peraltro, una propria interpretazione evidenziando come, al fine di conferire effettività alla novella in esame, siano inevitabili riflessi, anche minimi, sul bilancio.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

- **In ordine alla ricevibilità ed alla ammissibilità della richiesta di parere:**

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

Sulla specifica materia la Sezione di controllo per la Regione Marche è, inoltre, intervenuta, con propria deliberazione (*cf.* 77/PAR/2013), a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Ebbene, sul punto, rileva il Collegio come l'istanza che ne occupa possa ritenersi ricevibile, essendo pervenuta alla Sezione - conformemente alle modalità procedurali previste dalla menzionata deliberazione n. 77/PAR/2013 - per il tramite del Cal e come la stessa soddisfi il

prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

La richiesta perviene, invero, dal Comune - Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui all'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione (C.conti, Sez.Aut.del.13/07) - ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare - *ex lege* - della rappresentanza istituzionale.

Conclusioni parzialmente difformi devono, tuttavia, trarsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva.

A tal riguardo giova, invero, evidenziare come alla stregua di un principio pacificamente acquisito, recepito anche da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 145/2015/PAR), la magistratura contabile abbia ritenuto le questioni relative alla rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori per la difesa in giudizio - che il novellato art. 86 ha espressamente riconosciuto ricomponendo il contrasto interpretativo esistente in materia - estranee alla materia della contabilità pubblica.

Sul punto la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, dapprima con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2006 e più di recente con la deliberazione n. 3/SEZAUT/QMIG/2014, nel rilevare come l'art. 7 comma 8 della legge 131/2003 non abbia conferito una funzione di consulenza di portata generale, ha precisato che, ai fini dell'ammissibilità, la richiesta di parere deve trattare "*di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo*" evidenziando, peraltro, che non può annettersi valenza dirimente all'eventuale riflesso finanziario.

Sotto tale profilo ha, invero, rimarcato 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*" (cfr. deliberazione 5/SEZAUT/2006).

D'altro canto non può sottacersi come le Sezioni Riunite della Corte dei conti con pronuncia resa, seppur con riferimento ad altra fattispecie, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 abbiano, peraltro, 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*" (deliberazione n. 54/2010).

Ne consegue che, facendo applicazione di tali coordinate interpretative, deve, a parere del Collegio, pervenirsi a declaratoria di inammissibilità oggettiva in relazione ai quesiti sub b) e c) siccome afferenti ad aspetti sostanziali della disciplina, nel senso dianzi precisato, mentre possa ritenersi ammissibile il quesito sub a) che, in quanto volto ad ottenere chiarimenti sul principio di invarianza evocato dal novellato art. 86 TUEL, pare rientrare nei ristretti limiti entro cui una materia correlata alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica (cfr. in termini Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 33/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 470/2015/PAR e 452/2015/PAR).

- **Nel merito**

Così circoscritto il *thema decidendum*, nel merito, deve evidenziarsi come sulla questione relativa alla esatta portata della locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", in fase

di prima applicazione della novella recata dall'art. 7 bis della legge 6 agosto 2015, n. 125 sia maturato un orientamento interpretativo che il Collegio ritiene di non disattendere.

Assolutamente condivisibile appare, invero, l'esegesi del novellato art. 86 e la ricostruzione operata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la citata deliberazione n. 470/2015/PAR, peraltro, di recente recepita anche dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (cfr. deliberazione n. 33/2016/PAR).

Nell'occasione la Sezione di controllo, valorizzando una interpretazione strettamente aderente al dato testuale, ha evidenziato come l'applicabilità della disciplina in parola sia indefettibilmente subordinata alla circostanza che dal rimborso delle spese legali, anche agli amministratori, non derivi un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso.

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 questa prospettiva non risultano, pertanto, condivisibili le deduzioni del Comune istante in ordine ad un preteso automatismo nell'applicazione della disciplina di cui trattasi nonché in relazione ad un necessitato ed inevitabile incremento della spesa.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Comune di Ancona ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 25 marzo 2016.

Il relatore
f.to Valeria Franchi

Il Presidente f.f.
f.to Andrea Liberati

Depositato in segreteria in data 25 marzo 2016

Il direttore della Segreteria
f.to Carlo Serra