



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f. (relatore);
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	primo referendario.

Adunanza del 30 maggio 2016

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

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio

2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174,

convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Fanano (MO) in data 25 marzo 2016;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 17 maggio 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Vista l'ulteriore richiesta di parere formulata dallo stesso Sindaco del Comune di Fanano in data 23 maggio 2016;

Udito nella Camera di consiglio del 30 maggio 2016 il relatore Massimo Romano;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Fanano (MO) ha inviato a questa Sezione una richiesta di parere al fine di conoscere se tra le spese legali rimborsabili agli amministratori dell'ente locale ai sensi dell'art. 86, comma 5, del TUEL d.lgs n. 267/2000, come modificato dell'art. 7-bis del d.l n. 78/2015 convertito dalla legge n. 125/2015, possano ricomprendersi, oltre alle spese di patrocinio in senso stretto, anche le altre spese funzionali all'attività di difesa, quali spese per consulenze tecniche, ecc.

Lo stesso Sindaco, in data 23 maggio 2016, ha formulato una ulteriore richiesta di parere sul medesimo tema delle spese legali rimborsabili, con specifico riferimento all'individuazione dell'effettiva portata della locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" contenuta nel citato comma 5 dell'art. 86 TUEL.

Ritenuto in

Diritto

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, alle province e alle città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

In relazione al primo profilo, le due richieste di parere sono ammissibili, in quanto provenienti dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i comuni, il sindaco.

Per quanto concerne l'attinenza dei due quesiti proposti con la materia della contabilità pubblica, la Sezione ritiene che debba essere operata una distinzione.

Relativamente alla prima richiesta formulata, volta a conoscere se tra le spese legali rimborsabili agli amministratori dell'ente locale ai sensi dell'art.

86, comma 5, del TUEL possano ricomprendersi, oltre alle spese di patrocinio in senso stretto, anche le altre spese funzionali all'attività di difesa, quali spese per consulenze tecniche, la Sezione giudica la richiesta di parere in esame come oggettivamente inammissibile.

Infatti, la disposizione contenuta nel richiamato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in forza del quale regioni ed enti locali possono richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, è connessa al comma 7 dello stesso articolo, che attribuisce alla magistratura contabile 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' 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 i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Più recentemente la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 10-19 febbraio 2014, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni in proposito, rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di

un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "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 tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Questa Sezione si è ripetutamente pronunciata su richieste di parere aventi ad oggetto le problematiche afferenti i rimborsi, da parte di un ente locale, delle spese legali sostenute da amministratori o da dipendenti, giudicandole oggettivamente inammissibili, in quanto non attinenti alle materie di contabilità pubblica (tra le altre, si richiamano in proposito le deliberazioni n. 165/2014/PAR dell'11 giugno 2014, n. 204/2014/PAR del 20 novembre 2014, n. 107/2015/PER del 24 giugno 2015 e, da ultimo, la deliberazione n. 47/2016/PAR del 3 maggio 2016). Ciò anche nel rispetto del principio di diritto enunciato, nell'esercizio della funzione nomofilattica, dalla Sezione delle autonomie, con la citata deliberazione n. 3/2014. Non ravvisando ragioni per discostarsi da tale interpretazione e, per una disamina più approfondita della materia, si rimanda ai citati pareri di questa Sezione.

Dalle considerazioni che precedono, consegue che il quesito proposto con la prima richiesta di parere debba essere considerato inammissibile e, pertanto, il Collegio non può analizzarlo nel merito.

A diverse conclusioni deve pervenirsi in relazione all'ammissibilità della seconda richiesta di parere pervenuta in data 23 maggio 2016.

Con tale richiesta è stato chiesto di conoscere quale sia l'effettiva portata dell'espressione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" contenuta nel più volte citato comma 5 dell'art. 86 TUEL.

Al riguardo la Sezione rileva come tale successivo quesito proposto possa rientrare tra quelli oggettivamente ammissibili, considerato che lo stesso non è volto all'individuazione della tipologia di spese rimborsabili, ma attiene strettamente agli aspetti contabili, concernendo l'individuazione dei limiti finanziari stabiliti in materia.

Passando quindi all'esame del merito della richiesta, occorre rilevare come l'interpretazione della locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" contenuta nel ripetuto comma 5 dell'art. 86 TUEL sia già stata oggetto di valutazione da parte di più Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n.470/2015/PAR del 24 novembre 2015, ha rilevato che

“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”... ritenendo di poter individuare l’aggregato più idoneo a fungere da parametro di riferimento nelle “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.”.

In ragione di ciò la Sezione lombarda ha ritenuto “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 allorquando 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”.

Ad analoghe conclusioni sono pervenute la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con deliberazione n.33/2016/PAR dell’11 febbraio 2016 e la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 74/2016/PAR del 25 marzo 2016, alle quali per brevità si rinvia.

Questa Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall’orientamento già espresso dalle citate Sezioni regionali.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia Romagna dichiara l’inammissibilità oggettiva della richiesta di parere avanzata in data 25 marzo 2016 ed esprime il proprio parere sull’ulteriore quesito formulato in data 20 maggio 2016 nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Fanano (MO) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l’originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 30 maggio 2016.

Il presidente f.f. relatore
f.to (*Massimo Romano*)

Depositata in segreteria il 30 maggio 2016
Il direttore di segreteria
f.to (*Rossella Broccoli*)