



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

nella Camera di consiglio del 21 giugno 2018

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Oriella Martorana	Consigliere;
Elena Papa	Primo Referendario;

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei Conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché, da ultimo, con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 8 del 15 aprile 2010, recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Commissario Straordinario del Comune

di Morlupo, con nota dell'8 maggio 2018, trasmessa tramite il CAL ed acquisita al protocollo della Sezione con il n. 1842 del 9 maggio 2019 ed assegnata al relatore il 22 maggio 2018;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.18 del 20 giugno 2018, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna, per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 21 giugno 2018, il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

Con nota indicata in epigrafe, inoltrata a questa Sezione tramite il C.A.L., il Commissario straordinario *pro tempore* del Comune di Morlupo, nominato dal Prefetto con decreto n.264329/41113-16/2017 del 31 luglio 2017, a seguito dello scioglimento del Consiglio comunale, avvenuto in applicazione dell'art. 141, comma 1, lett. b), n.3, del D. Lgs. n.267/2000, formulava richiesta di parere in ordine alla rimborsabilità, con oneri a carico del Comune, delle spese legali sostenute da un Amministratore locale nell'ambito di un procedimento penale iniziato prima del 15 agosto 2015 e conclusosi con sentenza di assoluzione depositata successivamente a tale data (coincidente con la entrata in vigore della modifica normativa dell'art. 86, comma 5, del TUEL, operata dalla L. 6 agosto 2015 n.125, di conversione del D.L. 19 giugno 2015, n.78).

A tal fine, precisava che i fatti oggetto di giudizio erano stati commessi dall'Amministratore nell'assolvimento dei suoi compiti istituzionali.

Chiedeva, inoltre, chiarimenti, su come dovesse essere interpretato, ai fini della concreta applicazione, l'inciso recante la clausola di invarianza finanziaria (*“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*), con particolare riferimento all'aggregato di spesa da prendere come parametro contabile per operare tale valutazione di invarianza, trattandosi di individuare una copertura per una voce di spesa nuova, in quanto introdotta dalla modifica normativa.

La richiesta di parere è stata inoltrata, dal Comune a codesta Sezione, in rituale applicazione della vigente normativa, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art. 123, comma 4, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto Regione Lazio, nonché disciplinato, nei suoi profili attuativi, dalla L. R. n.1/2007, quale organo preposto alla funzione di “filtro”, per agevolare la pronta ed omogenea risoluzione delle questioni interpretative di contabilità pubblica nell'ambito del territorio regionale di riferimento.

CONSIDERATO

che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sono investite, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, previa verifica in concreto della coesistenza

di due requisiti di ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva: sotto il profilo soggettivo deve sussistere la legittimazione dell'organo richiedente, costituito dal legale rappresentante *pro tempore* di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003; sotto il profilo oggettivo, il quesito prospettato deve, necessariamente, riguardare materie di contabilità pubblica.

Nel caso di specie, relativamente alla sussistenza del profilo soggettivo, occorre considerare che la richiesta di parere è stata presentata a firma del Commissario Straordinario nominato, per il Comune di Morlupo, dal Prefetto con decreto n.264329/41113-16/2017 del 31 luglio 2017.

Il Commissario Straordinario, come noto, interviene in ipotesi di scioglimento, rimozione o sospensione degli organi comunali, a sostituire l'organo politico, del quale assume, di conseguenza, il generale potere di rappresentare l'Ente.

Per cui il parere dal medesimo richiesto è soggettivamente ammissibile, al pari di quello richiesto dal Sindaco (legittimato ex art. 50 TUEL), trattandosi comunque di organo di vertice dell'Amministrazione, munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e legale e, dunque, abilitato non soltanto ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno, ma anche a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte della Corte dei conti.

Sotto il profilo oggettivo, occorre premettere che questa Sezione, in una serie di pronunce (delibere n. 90 del 2016, n. 96 del 2016, n.116 del 2016, n. 13 del 2017, n. 50 del 2017 e n. 36 del 2018), ha dichiarato l'inammissibilità oggettiva della questione prospettata con riferimento ad ogni tipo di rimborso di spese legali (relative ai giudizi non solo penali, ma anche civili, amministrativi e contabili).

Ciò in quanto si è ritenuto, in adesione ai prevalenti orientamenti della Corte dei conti, che tali richieste non avessero per oggetto quesiti di carattere generale ed astratto, riguardanti l'interpretazione e l'applicazione di norme rientranti nella materia della contabilità pubblica, di cui all'art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003. Materia la quale, come oramai ampiamente noto, non può ritenersi "investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale", a pena di svuotare il concetto di contabilità pubblica della sua valenza sostanziale di criterio giuridico discrezionale dirimente (secondo la nota deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54, del 17 novembre 2010 e la conforme deliberazione S.R. n.14 dell'8 marzo 2011).

A ciò pure si è giunti in adesione al vincolante orientamento della Sezione Autonomie, che ha espressamente chiarito, proprio con specifico riferimento all'assoluzione penale, che: "ai

sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, le richieste di parere legate alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da amministratori e dipendenti pubblici debbano ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica e, pertanto, non possano essere dichiarate oggettivamente ammissibili” (delib. n. 5/SEZAUT/2006).

Orientamento confermato – nel 2014 – anche da una successiva pronuncia della medesima Sezione, la quale, ritenuto indicatore sintomatico di estraneità alle competenze tipiche della Corte dei conti il fatto che sul tema si siano pronunciati diversi ordini giurisdizionali, ha dichiarato “inammissibile il quesito posto sulla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore, assolto in sede penale con la formula <<perché il fatto non sussiste>>, in quanto riferito a questione estranea alla materia di contabilità pubblica, nei sensi di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003” (delib. n. 3/AUT/2014/QMIG).

Diversamente deve, tuttavia, opinarsi con riferimento al quesito attinente a taluni specifici profili contabili conseguenti alla modifica normativa dell'art. 86, comma 5, del TUEL, effettuata dall'art. 7-bis del D.L. 19/06/2015, n. 78, inserito dalla L. 125/2015, che ha stabilito, per quanto riguarda in particolare i giudizi penali, la rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori, a decorrere dal 15 agosto 2015, condizionatamente a fatto che ciò avvenga “*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.”.*

In tal caso, infatti, il parere richiesto non riguarda, a differenza di quelli già ripetutamente esaminati e ritenuti inammissibili dalla Sezione, il tema della rimborsabilità o meno di determinate spese legali agli Amministratori o della sussistenza o meno delle condizioni indicate ai punti a), b) e c) della norma, ma ha per oggetto un dubbio interpretativo direttamente afferente le modalità contabili di costruzione del bilancio dell'Ente, a livello sia di programmazione che di rendiconto della gestione. E prospetta un dubbio ermeneutico che è necessario risolvere, poiché è suscettibile di impingere sulla sana gestione finanziaria del Comune, il quale, infatti, richiede un ausilio consultivo finalizzato a chiarire le modalità con cui costruire i generali equilibri di bilancio.

Per cui la richiesta di parere è parzialmente ammissibile, anche alla luce della giurisprudenza di seguito citata, limitatamente all'interpretazione della clausola “*senza nuovi o maggiori*

oneri per la finanza pubblica”, strettamente attinente alla costruzione degli equilibri di bilancio. A tal riguardo, si osserva che il vincolo di invarianza della spesa, che in tal caso, si badi bene, è posto a salvaguardia non in via immediata e diretta della finanza comunale, ma - più in generale - della finanza pubblica, è l'altra faccia della stessa medaglia rispetto all'obbligo di copertura finanziaria codificato dall'articolo 81, comma 4, della Costituzione, del quale condivide lo scopo: la tutela degli equilibri finanziari nel settore pubblico.

Mentre, tuttavia, l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria ha come diretto destinatario il Legislatore, che incontra – come limite conformativo dell'esercizio della sua *potestas legiferandi* – la necessità di trovare una copertura finanziaria agli oneri (nuovi o maggiori, anche in termini di minori entrate) sopravvenuti per effetto della norma, la clausola di invarianza finanziaria si rivolge agli Enti titolari di funzioni e poteri amministrativi, richiedendo che i nuovi oneri siano affrontati e sostenuti nella misura in cui non alterino gli equilibri di bilancio.

Gli Enti Locali sono, com'è noto, dotati di una particolare autonomia finanziaria di entrata e di spesa, proprio in ragione della loro autonomia politica, regolamentare e funzionale (articoli 114 e 117 della Costituzione), la quale, tuttavia, deve essere esercitata «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», in modo da assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (articolo 119 della Costituzione). Le clausole di invarianza finanziaria sovente utilizzate dal Legislatore, al pari di quella in esame devono, dunque, essere interpretate nel senso che la P.A. può provvedere alla copertura 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”, incorrendosi altrimenti nella difficoltà di rapportare l'invarianza finanziaria ad uno specifico parametro, risultante del tutto carente riguardo ad una voce di spesa nuova (Sez. controllo Basilicata, delibere n.37/2016/PAR; n.39/2016/PAR e n.45/2017/PAR, cui aderisce Sez. controllo Abruzzo, delib. n.127/2017/PAR).

Ne discende che la copertura delle nuove spese riconosciute meritevoli di rimborso dal Legislatore quali, ad esempio, quelle relative alle spese legali sostenute dagli amministratori assolti, è contabilmente regolare e legittima se – e nei limiti in cui – trovi capienza nelle risorse finanziarie ordinarie, in modo da non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'Ente. Per cui sono vietate soltanto quelle decisioni di spesa comportanti nuovi o maggiori oneri che risultino ulteriori ed esorbitanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente sono indispensabili a garantire gli

equilibri. Il criterio di invarianza degli oneri finanziari, infatti, è fissato e va osservato avendo come riferimento gli effetti complessivi della normativa: esso, dunque, non impedisce di per sé un eventuale aggravio di spesa, purché questo sia “neutralizzato”, ossia trovi compensazione, a fini contabili, in altre disposizioni produttive di risparmi di spese o di maggiori entrate, essendo precluso, per converso, ricorrere all’approvazione di debiti fuori bilancio.

Nessun altro limite, né riferimento particolare, il Legislatore pone, in quanto anche l’inciso “*nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all’articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247*” fa semplicemente rinvio, sotto il profilo quantitativo, ai limiti indicati nel D.M. del Ministro della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55, recante Regolamento per la determinazione dei parametri di liquidazione dei compensi per la professione forense, parametri che “*si applicano quando all’atto dell’incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell’interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge*” (art. 13, comma 6, della L. 31 dicembre 2012, n. 247).

In questo approccio, seppure utile non è necessario individuare uno specifico aggregato di bilancio a cui rapportare l’invarianza, come pure effettuato da altre Sezioni di questa Corte (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) che hanno fatto riferimento, in particolare, alla Missione 1 per “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, in quanto da essa sono attinte le risorse per pagare le indennità degli Amministratori locali.

Si condivide, comunque, la necessità che il Comune stanzi – per gli esercizi a venire – un “Fondo rischi ed oneri”, a cui attingere per operare i richiesti rimborsi di spese legali, in quanto poste passive comunque nascenti dal contenzioso dell’Ente.

Inammissibile, in quanto potenzialmente atto a creare, in caso di contenzioso, interferenze con le pronunzie anche giurisdizionali di altri organi magistratuali, è il quesito attinente all’applicazione della norma nel tempo.

Sul tema la Sezione si limita ad osservare, del tutto incidentalmente, che dal dettato letterale della disposizione pare che il dubbio ermeneutico sollevato dal richiedente non sia invero neppure munito di effettiva consistenza, considerato che il presupposto applicativo del rimborso è chiaramente indicato dalla norma nell’emanazione della sentenza di

assoluzione o del provvedimento di archiviazione (non rilevando la data di avvio del relativo procedimento, purché ricorrano i tre requisiti richiesti dalle lettere a, b e c) e che la disposizione non esplica efficacia retroattiva rispetto alla sua entrata in vigore.

Per il resto, deve ribadirsi che la presente deliberazione non intende in alcun modo condizionare il concreto esercizio delle funzioni amministrative demandate alla esclusiva titolarità del Comune, ricollegandosi l'esercizio della funzione alla natura esterna e neutrale delle funzioni attribuite a questa magistratura di controllo.

Il limite conformativo della funzione consultiva esercitabile dalle Sezioni regionali di controllo è, infatti, da identificarsi, da un canto, nell'escludere qualsiasi possibilità di interferenza nella concreta attività gestionale ed amministrativa facente capo alla esclusiva competenza dell'Ente locale; dall'altro nell'evitare che l'esercizio della funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi, anche giurisdizionali (in tal senso, *ex multis*, Sez. reg. controllo Friuli Venezia Giulia, delib. n.165/2014).

In conclusione, la valutazione di merito sulla sussistenza delle condizioni richieste dalla normativa per farsi carico, all'esito del giudizio di proscioglimento da responsabilità penale o di altro genere, degli oneri correlati all'assistenza legale degli Amministratori, costituisce ambito riservato alle scelte dell'Ente, il quale, nel considerare la doverosità legale del rimborso, alla luce della *ratio* di tenere indenni i soggetti coinvolti in procedimenti per fatti connessi all'adempimento del rapporto di lavoro o del mandato, dovrà comunque osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per il Lazio

dichiarata parzialmente ammissibile la richiesta di parere

sotto il profilo oggettivo, lo rende nei termini suindicati e

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Morlupo.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 21 giugno 2018.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 6 luglio 2018

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Aurelio Cristallo