



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER LA CAMPANIA**  
**Composta dai Magistrati:**

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Bocci	Consigliere (relatore)
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Emanuele Scatola	Referendario

**nella camera di consiglio del 6 maggio 2019**

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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;

Vista la nota prot. n. 16782 del 19.04.2019, con cui il Vice-Sindaco del Comune di San Giuseppe Vesuviano (Na) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n. 29/2019 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio al fine di deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, consigliere Rossella Bocci.

**FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di san Giuseppe Vesuviano ha rivolto alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, una richiesta di parere in cui, premesso che il Sindaco ancora in carica è stato sottoposto a due procedimenti penali conclusi con archiviazione e che il medesimo Sindaco, a conclusione dei giudizi, "ha presentato istanza per il rimborso delle spese legali del suo difensore allegando, oltre agli atti processuali di archiviazione, anche le relative parcelle professionali", chiede di sapere alla luce dell'art. 86 comma 5 del Tuel il parere della Corte sui profili di seguito rappresentati:

- a) il significato della locuzione “*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*” in relazione al rimborso delle spese legali per gli amministratori locali...”*se all’epoca dell’esercizio dell’azione penale (...OMISSIS)...non era stata prevista in bilancio una somma, anche presunta, da destinare al rimborso delle spese legali degli amministratori è possibile procedere alla rifusione di dette spese? Se soltanto successivamente (dopo la conclusione dei procedimenti penali) è stato istituito in bilancio (OMISSIS)...un capitolo ad hoc è possibile procedere al citato rimborso per azioni penali iniziate in esercizi finanziari precedenti in cui non era stata prevista tale spesa?...(OMISSIS)”;*
- b) ...”*Altra questione che si chiede di chiarire riguarda la nomina dell’avvocato difensore. Secondo una costante giurisprudenza, riferita ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, il legale deve essere scelto, preventivamente e deve essere di comune gradimento con l’Amministrazione. Nel caso di specie per il procedimento n. RGNR XXXXX non risulta alcuna comunicazione preventiva di richiesta di difesa di giudizio. Per l’altro procedimento n. XXXX è presente agli atti una richiesta di difesa in giudizio pervenuta all’Ente in data XXXXXX in costanza di un procedimento cautelare già definito in data XXXXX e di un riesame anch’esso già definito in XXXXX. Anche alla luce delle indicazioni citate in questo punto è possibile il rimborso?”;*
- c) ...”*Si chiede di chiarire il “merito dell’azione penale”. ..”Al fine di poter procedere alla rifusione delle spese legali deve sussistere, tra l’altro, ai sensi del richiamato 3 comma art. 86 Tuel “l’assenza di conflitto di interessi con l’ente amministrato”. Orbene dall’esame della richiesta di archiviazione del GIP da parte del PM si evince, alla fine della parte motiva, che “...non si ritiene sussistano elementi idonei a sostenere l’accusa in giudizio in ordine alla ascrivibilità all’indagato dell’ipotizzata fattispecie delittuosa per la quale si procede”, conclusione condivisa dallo stesso GIP nel suo decreto di archiviazione il quale conclude, anch’egli, dopo la parte motiva, nel modo che segue: “In sostanza, appare condivisibile l’affermazione del pubblico ministero circa l’insufficienza degli elementi acquisiti, per sostenere in giudizio l’accusa e l’impossibilità di ulteriori proficue acquisizioni”. Nella constatazione delle formule usate sia dal PM che dal GIP a base dell’archiviazione (...OMISSIS....) si vorrebbe conoscere se a giudizio di codesta On. Corte, vi possa essere un conflitto di interesse anche potenziale con l’ente ai fini del rimborso”.*

## **DIRITTO**

1. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, articolato in tre problematiche, ricorda la Sezione che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “(…) *di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (...)*”. In proposito, la Sezione richiama l’orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28/5/2009) non può fondare ragioni di preclusione dell’esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dal Sindaco del Comune, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell’ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna. Nel caso di specie il quesito è da ritenere del pari ammissibile, pur se presentato, per evidenti ragioni di opportunità, dal Vice Sindaco - con Sindaco in carica e pertanto ordinariamente legittimato in via esclusiva a formulare pareri in materia di contabilità pubblica - in considerazione del fatto che il quesito trae spunto dalla vicenda giudiziaria relativa alla persona del Sindaco medesimo in costanza di carica.
2. In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere, articolata in tre quesiti, sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica (cfr: deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi,

ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se la questione sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

3. I quesiti formulati con la presente richiesta di parere fanno riferimento alla questione relativa al rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori degli enti locali alla luce della nuova disciplina recata dall'art. 86, comma 5, del TUEL per effetto delle modifiche apportate l'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Il legislatore con la citata disposizione prevede: *“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”.*

4. La Sezione delle autonomie della Corte, con le deliberazioni nn. 5/AUT/2006 e 3/SEZAUT/2014/QMIG, ha ritenuto la questione relativa alla rimborsabilità delle spese legali degli amministratori estranea alla materia di contabilità pubblica. Le principali argomentazioni della Sezione centrale a sostegno delle pronunce rese nell'esercizio della funzione nomofilattica ad essa demandata, alle quali le Sezioni regionali si sono adeguate (tra le altre vedi Sez. controllo Lombardia n.82/2012, Sez. controllo Campania nn. 27/2018, 34/2018, 79/2018, 163/2018), sono le seguenti: *«La materia di contabilità pubblica costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale. E' da ritenere, in primo luogo, che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio”.*

Nella richiamata del. n. 5/2006, la Sezione, con riferimento a medesima fattispecie, ha chiarito 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”.*

Anche le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 54/2010), pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento ad altra fattispecie, hanno condiviso la prospettazione della Sezione delle autonomie. In quella sede è 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 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 questa particolare evenienza, dunque, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica. La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica. 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. In altre parole, in situazioni come quella in esame non si rinvengono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”.*

Tali argomentazioni interpretative possono ritenersi valide anche dopo la novella legislativa che ha espressamente previsto e regolato la rimborsabilità delle spese legali agli amministratori, dovendosi considerare attratti alla materia della contabilità pubblica esclusivamente gli aspetti della disciplina normativa che impongono precisi limiti di spesa agli enti locali nella prospettiva di coordinamento della finanza pubblica. Alla luce delle predette considerazioni, pertanto, il secondo e terzo quesito sub b) e c) formulati con la presente richiesta di parere devono ritenersi inammissibili in quanto risultano assenti le condizioni oggettive di ammissibilità stante l'assenza del carattere generale e astratto della prospettazione, la evidente e palese diretta funzionalità della eventuale risposta di questa sezione della Corte rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, la inevitabile valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, con conseguente interferenza con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni o con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

Può ritenersi invece ammissibile, sotto il profilo oggettivo, il primo quesito sub a) volto ottenere chiarimenti sulla clausola “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” ...” e, astraendo dai ripetuti richiami al caso specifico (“*se all'epoca dell'esercizio dell'azione penale (...)...non era stata prevista in bilancio una somma, anche presunta, da destinare al rimborso delle spese legali degli amministratori è possibile procedere alla rifusione di dette spese?*”), sulla possibilità di utilizzare, per il rimborso delle spese legali agli amministratori, stanziamenti a copertura postuma, trattandosi di quesito attinente alle modalità di programmazione e gestione del bilancio dell'ente.

La questione merita di essere, pertanto, approfondita nel merito.

#### MERITO

5. Il quesito proposto dall'ente locale, sfrondata dai richiami al caso specifico, concerne il significato della locuzione “*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*” ovvero alla clausola di c.d. “invarianza finanziaria” in relazione alla prevista facoltà di rimborso delle spese legali per gli amministratori locali (ove ne sussistano le condizioni sostanziali indicate dal Legislatore) e alla eventuale sostenibilità della spesa e modalità di copertura, anche postuma, ai sensi di quanto dispone la seconda parte del comma 5 dell'art. 86 del TUEL, come sostituito dall'art. 7-bis, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Su tali aspetti già si sono pronunciate diverse sezioni di questa Corte dei conti in sede consultiva giungendo, peraltro, a risultati divergenti (*sezione di controllo per la Basilicata, pareri nn.41/2016 e 45/2017; sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 452/2015; sezione di controllo per il Molise, parere n. 55/2018; sezione di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 33/2016/PAR, n. 7/2018/PAR; Sezione di Controllo per il Piemonte, deliberazione n. 145/2016/PAR, Sezione di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 49/2016/PAR*).

Si riporta la lettera della citata disposizione: “L'art. 86 comma 5 del Tuel, come sostituito dall'art. 7-bis, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 dispone: “*Gli enti locali di cui all'articolo 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 e' 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*”. Le interpretazioni date alla clausola di “c.d. invarianza”

divergono sia in relazione all'aggregato considerato (Sez. Lombardia del. 425/2015 individua l'aggregato di riferimento nelle "spese di funzionamento" e sulla scia di tale orientamento la Sez. Molise n. 55/2017 individua l'aggregato in questione nel bilancio armonizzato nelle spese della Missione 1 recante "Servizi istituzionali, generali e di gestione"; diversamente la Sez. Basilicata n. 45/2017 individua l'aggregato di riferimento nelle "risorse ordinarie finanziarie, umane e materiali che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio" a condizione che le somme iscritte siano garantite dalle entrate di copertura e sempre che l'ente predetermini "i criteri e le modalità cui devono attenersi per l'assegnazione o il riparto dello stanziamento, la cui osservanza deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di rimborso, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990) che in relazione allo sbarramento temporale/ciclo di bilancio considerato (per la Sez. Basilicata n.45/2017 la mancata previsione iniziale o l'insufficiente stanziamento, non potrebbero essere superati riconoscendo successivamente il debito fuori bilancio, né sarebbe consentito apportare variazioni allo stanziamento senza prima aver rigorosamente accertato il mantenimento degli equilibri; del pari non sarebbe consentito impegnare le somme iscritte se non dopo aver assicurato la relativa copertura con altrettante entrate).

6. La Sezione Lombardia con deliberazione n. 452/2015 ha osservato in proposito che: "... il vincolo in esso (n.d.r. clausola di invarianza) contenuto impone che la suddetta copertura assicurativa non comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, essendo quindi finalizzato ad evitare che la stipulazione di polizze contro i rischi derivanti dal mandato di amministratore possa provocare 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 dall'ente locale, individuando l'aggregato più idoneo a fungere da parametro di riferimento. A tal fine la Sezione ritiene di poterlo individuare nelle spese di funzionamento dell'ente, 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. Tale aggregato interessa, infatti, tutte quelle voci di spese preordinate a garantire l'esistenza dell'apparato comunale e il suo funzionamento ed esclude invece quelle voci di spesa per loro natura destinate all'espletamento dei compiti di cui l'ente è intestatario, preordinati ad assicurare e contemperare gli interessi dei soggetti a cui l'azione pubblica è rivolta. Così individuato il termine di raffronto per la valutazione del nuovo o maggiore onere di cui all'inciso in esame e tralasciando gli aspetti relativi alla tipologia di rischi assicurabili, non oggetto del presente parere, la Sezione ritiene 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. Tale impostazione risulta altresì in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che considera rispettosi dell'autonomia di spesa di regioni ed enti locali i soli vincoli alle politiche di bilancio da cui sia possibile desumere un limite complessivo, "lasciando agli enti stessi ampia libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (Corte costituzionale n. 139/2012).

7. La sezione Basilicata con il parere n.45/2017 ha affermato che il citato comma 5, si colloca "in uno spazio di discrezionalità programmatica di spesa circoscritto dalla clausola di c.d. «invarianza finanziaria» che il Legislatore, sempre più frequentemente, usa porre a chiusura di provvedimenti legislativi di riforma o di modifica di attività amministrative, anche complesse, ovvero di attribuzione o di riorganizzazione di funzioni" e che "il Legislatore ha inteso affermare, da un lato, che la legge in cui sono inserite tali disposizioni non comporta effetti finanziari di aggravio della finanza pubblica – così da adempiere il precetto di cui all'art. 81, comma 3, Cost. ("Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte") – dall'altro, si rivolge alle amministrazioni, cui spetta il compito di dare attuazione agli obiettivi della legislazione, affinché provvedano con le risorse finanziarie ordinarie di cui possono disporre"..... (Omissis) "Nel caso degli EE.LL. i destinatari del vincolo sono soggetti che, per la loro autonomia politica, regolamentare e organizzativa (art. 114 Cost.), sono

dotati di una particolare autonomia finanziaria di entrata e di spesa che, tuttavia, deve essere esercitata “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”, concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea (art. 119 Cost.)”. Con il citato parere la Sezione ha sottolineato che “Il comma 5, invece, si limita a facoltizzare il Comune a destinare, in sede di bilancio, le risorse possibili sia per l'assicurazione degli amministratori sia per il rimborso delle spese legali da essi sopportate, nei casi ammessi, e comunque “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”; esso, comunque, non contiene alcuna clausola di efficacia retroattiva. In sostanza, il Legislatore usa ellitticamente la frase «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» per significare che l'amministrazione deve provvedere attingendo alle “ordinarie” risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente. Si intende così che, nel contesto in cui si colloca, la disposizione non preclude la spesa “nuova” solo perché non precedentemente sostenuta o “maggiore” solo perché di importo superiore alla precedente previsione (laddove prevista). Nel caso in esame, la decisione di spesa comporterà “oneri” nuovi e maggiori se aggiuntivi ed esondanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio. In altre parole, anche le nuove spese per interventi riconosciuti meritevoli dal Legislatore sono possibili se e nei limiti in cui le risorse finanziarie ordinarie lo consentono e cioè se non viene alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'ente. Sta agli amministratori, che redigono la proposta di bilancio, ai responsabili finanziari e ai revisori dei conti, che sulla proposta si esprimono, giustificare che l'esercizio del potere discrezionale di previsione della spesa non alteri l'equilibrio finanziario del bilancio, consolidando e realizzando le risorse delle quali possono disporre. In questo senso si conferma che «Il criterio di invarianza degli oneri finanziari è fissato, infatti, con riguardo agli effetti complessivi della norma e non comporta “in sé” la preclusione di un eventuale aggravio di spesa purché tale aggravio sia “neutralizzato” nei termini sopra precisati, “dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate” (cfr. ex pluribus Corte Costituzionale sentenza n. 132/2014)» (delib. n. 29/2016/PAR, cit.). Insomma, la discrezionalità accordata agli amministratori di prevedere – a loro vantaggio – il pagamento di premi assicurativi o il rimborso delle spese legali sopportate, nei casi ammessi dalla norma, deve fare i conti con la possibilità che la relativa spesa sia prevista in bilancio e trovi effettiva copertura nelle entrate attese, garantendo il mantenimento degli equilibri tra il complesso delle entrate e delle spese della parte corrente del bilancio finanziario triennale”. La citata deliberazione ha, quindi, affermato che la spesa - per essere ammissibile -debba trovare specifica previsione in bilancio e nella misura in cui consente di salvaguardarne gli equilibri finanziari, escludendo che si possano avanzare pretese di rimborso oltre i limiti di previsione e di copertura di quanto iscritto in bilancio. La citata deliberazione, infatti, sottolinea che: “La necessità che la spesa trovi specifica previsione in bilancio e nella misura che consente di salvaguardarne gli equilibri finanziari sta a significare, a corollario di quanto sinora illustrato, che la previsione di bilancio costituisce sia il presupposto che il limite della spesa complessivamente ammessa. Il limite al quale si fa riferimento non è quello che circoscrive l'importo massimo del singolo rimborso ammesso (da contenere secondo i parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247), ma è quello che è consentito complessivamente stanziare e impegnare senza alterare l'equilibrio di bilancio. Soprattutto con riguardo al rimborso delle spese legali la norma vuole cioè escludere che si possano avanzare pretese di rimborso oltre i limiti di previsione e di copertura di quanto iscritto in bilancio; anche valutando il fatto che “quanto” sia da iscrivere in bilancio dovrebbe essere conosciuto “ex ante” dagli amministratori nel momento in cui si assicura, da parte di chi è coinvolto in un giudizio, adempimento alla disposizione contenuta nell'art. 86, comma 5, TUEL, realizzando per tale via il previo coinvolgimento dell'Ente Locale. In effetti la disposizione di legge in esame non stabilisce che gli amministratori dell'Ente Locale hanno senz'altro il diritto di pretendere che le spese legali da essi sopportate, pur quando ne ricorrono le condizioni, siano comunque e interamente poste a carico del bilancio dell'ente e, in definitiva, della collettività amministrata (sia pure entro il limite di cui al decreto n. 247/2012 citato). In verità non è di tale aspetto che si preoccupa il Legislatore, il quale invece si è preoccupato di comporre il conflitto tra l'interesse proprio degli amministratori - di assicurare a se stessi il rimborso delle spese legali eventualmente sostenute per vicende giudiziarie legate al mandato - e l'interesse della collettività all'uso delle risorse finanziarie per altre e diverse spese. Tale conflitto si

supera, appunto, imponendo il rigoroso rispetto degli equilibri al momento della costruzione del bilancio di previsione e limitando la spesa nei limiti quantitativi della previsione approvata. La mancata previsione iniziale o l'insufficiente stanziamento non possono essere superati riconoscendo il debito fuori bilancio<sup>1</sup>, né è consentito apportare variazioni allo stanziamento senza prima aver rigorosamente accertato il mantenimento degli equilibri; del pari, non è consentito impegnare le somme iscritte se non sono garantite le entrate a copertura. Inoltre, sempre in funzione di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa, trattandosi di scelte che comportano vantaggi economici per gli stessi amministratori che le assumono, è necessario che l'ente predetermini, nelle forme previste dal rispettivo ordinamento, i criteri e le modalità cui devono attenersi per l'assegnazione o il riparto dello stanziamento, la cui osservanza deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di rimborso, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990.

La Sezione Basilicata (vedi anche la deliberazione della medesima Sezione Basilicata n. 41/2016/PAR) sostiene, pertanto, che la norma non consenta de plano la pretesa al rimborso delle spese legali pagate dagli amministratori (e sempre che sussistano le relative condizioni sostanziali di legge), ma ammette solo che l'Ente possa, a sua discrezione, e con il rispetto di alcune cautele, prevederne la rimborsabilità nei limiti dello stanziamento. La ragione del credito che gli amministratori possono esercitare verso l'Ente, infatti, non si fonda soltanto sul pagamento delle spese legali, nei casi di cui al citato comma 5, ma sulla previa sussistenza e capienza di un apposito stanziamento. Gli amministratori, inoltre, hanno l'onere di adottare il disciplinare contenente i criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle somme stanziare o, eventualmente, di loro riparto". In altri termini la Sezione ritiene che la necessaria previa programmazione della spesa in bilancio e della determinazione dei criteri oggettivi di rimborso, a tutela e a garanzia dell'imparzialità, "porta ed escludere la rimborsabilità delle spese che gli amministratori, attuali o passati, possono aver sostenuto per vicende giudiziarie già concluse, anche solo con riferimento allo stadio processuale definito, pur se non definitivo". Sulla base delle suesposte argomentazioni, la Sezione conclude, in merito al parere proposto enucleando i seguenti principi di diritto:

- "La clausola di invarianza finanziaria apposta all'art. 86, comma 5, del TUEL in tema di rimborso delle spese legali agli amministratori degli EE.LL., va intesa nel senso che l'amministrazione deve provvedere attingendo alle "ordinarie" risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente. La disposizione non preclude la spesa "nuova" solo perché non precedentemente sostenuta o "maggiore" solo perché di importo superiore alla precedente previsione (laddove prevista), ma la decisione di spesa comporterà "oneri" nuovi e maggiori se aggiuntivi ed esondanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio";

- "A corollario, la previsione di bilancio costituisce sia il presupposto che il limite della spesa complessivamente ammessa. La mancata previsione iniziale o l'insufficiente stanziamento non possono essere superati riconoscendo il debito fuori bilancio, né è consentito apportare variazioni allo stanziamento senza prima aver rigorosamente accertato il mantenimento degli equilibri; del pari, non è consentito impegnare le somme iscritte se non sono garantite le entrate a copertura".

8. La Sezione Molise, chiamata a rispondere ad analogo quesito, con la deliberazione n. 55/2018, ha sottolineato che "con la nuova disposizione il legislatore introduce nell'ordinamento giuridico il principio generale secondo il quale chi agisce per conto di altri, in quanto investito del compito di amministrare la collettività, non deve sopportare gli effetti svantaggiosi del proprio operato, ma deve essere sollevato dalle conseguenze economiche subite per lo svolgimento del mandato. Peraltro la citata deliberazione sottolinea come tale rimborso incontri limiti, normativamente previsti, ben precisi " il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei

<sup>1</sup> Infatti, tra il momento in cui il soggetto coinvolto in azioni giudiziarie comunica tale situazione all'Ente e lo stesso condivide l'esigenza di assumersene le spese legali in quanto non riconosce esserci condizioni di conflitto di interessi, e il momento in cui l'A.G. lo ritenga assente da qualsiasi coinvolgimento, possono trascorrere diversi esercizi finanziari.

*parametri stabiliti dal decreto di cui all'art. 13, comma 6, L 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.*" La Sezione Molise, pur essendo a conoscenza dell'orientamento che vuole che la facoltà concessa agli enti locali di pagare premi assicurativi o di rimborsare gli amministratori delle spese legali debba trovare *"effettiva copertura nelle entrate attese, così garantendo il mantenimento degli equilibri tra il complesso delle entrate e delle spese della parte corrente del bilancio finanziario triennale"* (Sezione di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 41/2016/PAR e n.45/2017PAR), ha ritenuto preferibile l'opzione interpretativa secondo la quale il significato della locuzione *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*, debba essere riferito all'aggregato di spesa delle spese di funzionamento, in quanto, da un lato, comprensivo delle spese afferenti al mandato degli amministratori ma, dall'altro non così ampio da ricomprendere anche le uscite destinate a soddisfare le finalità pubbliche il cui perseguimento è demandato all'Amministrazione. Si tratta, in specie, di *"tutte le voci di spesa destinate a garantire l'esistenza dell'apparato comunale e il suo funzionamento"*, ad esclusione invece di quelle voci di spesa destinate all'espletamento dei compiti di cui l'ente è intestatario, preordinati ad assicurare e contemperare gli interessi dei soggetti a cui l'azione pubblica è rivolta. In conseguenza di quanto considerato ne deriva che nel bilancio armonizzato l'aggregato in questione non può che essere identificato - ad avviso di detta deliberazione - nelle spese della Missione 1 recante *"Servizi istituzionali, generali e di gestione"*. Ciò vale a dire, sulla scia di quanto considerato dalla Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 452/2015/PAR., che sulla base del novellato art. 86, comma 5, primo periodo non è consentita l'introduzione o l'aumento della spesa per la voce in esame allorché la stessa determina un innalzamento delle spese relative all'organizzazione e al funzionamento complessivamente sostenute dall'ente locale rispetto a quanto sostenuto nel rendiconto relativo al precedente esercizio, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne. Le suesposte conclusioni sono state confermate dalla giurisprudenza prevalente di questa Corte (cfr. Sezione di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 33/2016/PAR, n. 7/2018/PAR, Sezione di Controllo per il Piemonte, deliberazione n. 145/2016/PAR, Sezione di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 49/2016/PAR; Sezione di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 59/2018/PAR), cui questa Sezione ritiene di aderire in considerazione del fatto che la locuzione *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* rischierebbe di rimanere svuotata di qualsivoglia significato restando assorbita, diversamente opinando, dal principio del pareggio e degli equilibri di bilancio.

9. In conclusione va ribadito che:

- la giurisprudenza è ferma nel ritenere che gli Amministratori (a differenza dei dipendenti pubblici) non hanno un diritto alla tutela legale, con onere a carico dell'Ente amministrato (v. Cass. Sez. I Civ. n.5264/2015, Id. Sez. III Civ. n.20193/2014 e Sez. Lav. n.25690/2011);
- gli oneri assicurativi (ex art. 86, comma 1, primo periodo, TUEL) e/o di rimborso delle spese legali (ex art. 86, comma 2, secondo periodo, TUEL) a favore degli Amministratori degli enti locali non costituiscono *"spese obbligatorie"*;
- la sostenibilità giuscontabile di tali oneri è stata normativamente condizionata dal precitato art. 86, comma 5, al rispetto della c.d. *"invarianza finanziaria"* ovvero la relativa spesa, cioè, deve avvenire *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*;
- per orientamento maggioritario il vincolo della *"invarianza"* è da considerare in relazione alle *"spese di funzionamento"*, quale *"aggregato più idoneo a fungere da parametro di riferimento"*, in rapporto al *"rendiconto relativo al precedente esercizio"* ed è possibile, in tale ambito, operare le necessarie *"compensazioni interne"* che escludono *"nuovi o maggiori oneri"*. (v. Sez. Reg. Contr. Lombardia n. 452/2015, Id. n.470/2015; Sez. Reg. Contr. Puglia n.33/2016; Sez. Reg.- Contr. Emilia Romagna



n.48/2016; Sez. Reg. Contr. Marche n.74/2016; Sez. Reg. Contr. Calabria n.35/2017; Sez. reg. Contr. Umbria n.59/2018);

- il limite di riferimento non è legato all' *"importo massimo del singolo rimborso"* (da contenere comunque nei parametri di cui all'art. 13, comma 6, della l. 31/12/2012, n.247), ma a ciò che *"è consentito complessivamente stanziare ed impegnare"* senza ledere la predetta *"invarianza finanziaria"* (v. Sez. Reg. Contr. Umbria n. 59/2018);

- la materia del ristoro delle spese legali agli amministratori comporta scelte discrezionali con *"vantaggi economici per gli stessi amministratori"* che beneficiano del rimborso medesimo. Gli enti, perciò, dovrebbero regolare tale materia con appositi regolamenti, per *"garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa"*, ex art. 12 della l. n.241/1990. Le disposizioni di tali regolamenti, infatti, dovrebbero stabilire i *"criteri e [le] modalità cui le amministrazioni stesse [dovrebbero] attenersi [v. ancora il precitato art. 12] per l'assegnazione o il riparto dello stanziamento"*, e dunque per i singoli provvedimenti di rimborso (v ancora Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazioni già citate);

- fermo restante il limite generale dell' *"invarianza finanziaria"* ex art. 86, comma 5, TUEL, pertanto, gli Enti locali sono tenuti ad applicare i loro regolamenti sul rimborso delle spese legali ai propri Amministratori, se adottati. Diversamente, seguiranno le regole generali sull'esercizio delle potestà discrezionali pubbliche, mediante provvedimenti di rimborso, rimessi alle loro responsabili determinazioni, in adesione ai consueti canoni di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, così da evitare anche ogni possibile conflitto di interesse.

Alla stregua di quanto finora esposto il Comune di San Giuseppe Vesuviano assumerà le proprie responsabili determinazioni sulla rimborsabilità delle spese legali degli amministratori, qualora sussistano i necessari requisiti di legge, per vicende giudiziarie concluse prima (2017) della istituzione in bilancio di *"un capitolo ad hoc"*.

### **la Corte dei conti**

#### **Sezione Regionale di Controllo per la Campania**

- rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere sulla epigrafata richiesta di parere sub a);
- dichiara inammissibile il parere proposto in relazione ai quesiti sub b) e c)

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 6 maggio 2019.

Il Cons. Estensore  
Rossella Bocci

Il Presidente  
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 06/05/2019

Il Direttore della Segreteria  
Dott. Mauro Grimaldi