



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

Nella Camera di consiglio del 23 ottobre 2019

composta dai magistrati:

| | |
|--------------------|--------------------------|
| Roberto BENEDETTI | Presidente; |
| Maria Luisa ROMANO | Consigliere; |
| Carmela MIRABELLA | Consigliere; |
| Carla SERBASSI | I Referendario relatore; |

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla medesima Sezione con deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n.9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014/QMIG, nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco *pro tempore* del Comune di Bracciano (Rm) con nota n. 20081, acquisita con protocollo della Sezione n. 3484 del 7 giugno 2019;

VISTA l'ordinanza n. 30 del 2019 con la quale il Presidente ha disposto la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore in persona del I Referendario Carla Serbassi;

CONSIDERATO quanto segue in

FATTO

Con la nota suddetta, il Sindaco del Comune di Bracciano ha posto un quesito in merito alla rimborsabilità delle spese legali a due ex amministratori (sindaco e vice sindaco), dagli stessi sostenute nell'ambito di un procedimento penale conclusosi con un decreto di archiviazione; a tal proposito dichiara che non è mai stato comunicato all'ente, "al fine di poter assumere le opportune valutazioni sia finanziarie che giuridiche", sia la notizia dell'apertura di un procedimento penale a proprio carico, che alcuna richiesta di patrocinio e, tanto meno, alcun preventivo di spesa del legale incaricato. Il Comune conclude chiedendo, anche in considerazione dell'introduzione della calusola di invarianza finanziaria di cui all'art. 86, c. 5 del Tuel, "al fine di evitare eventuali profili di responsabilità contabile, se il rimborso delle spese legali debba essere riconosciuto o meno in considerazione del fatto che non sono mai state appostate in bilancio le somme necessarie". L'ente dichiara, infine, che è sottoposto al piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

DIRITTO

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile, secondo le considerazioni di seguito esposte.

Il quesito è stato proposto dal Sindaco direttamente a questa Corte, in data 7 giugno 2019, come sopra evidenziato. A seguito di nota di richiesta di esplicitazione da parte di questa Sezione (prot. 3565 del 12 giugno 2019) dei motivi di invio diretto, il Comune di Bracciano ha ripresentato la richiesta di parere per il tramite del CAL (prot. Corte n. 3646 del 17 giugno 2019), cui è seguita la nota esplicativa del CAL medesimo, inviata all'ente istante e a questa Corte (in data 3 luglio 2019, prot. 3934).

Come può rilevarsi dal contenuto della Deliberazione n. 65/2018/PAR, di questa

Sezione regionale di controllo, che pone una generale riflessione sugli aspetti procedurali in argomento, “la scelta di inoltrare la richiesta senza far ricorso al detto tramite istituzionale, quale opzione discrezionale ammessa, sebbene in via del tutto residuale e derogatoria rispetto all’iter indicato ordinario dal legislatore, non esime dal ritenerla all’esame, quanto meno per il vaglio dell’apprezzabilità delle motivazioni poste a sostegno di tale forma derogatoria di trasmissione diretta. In coerenza e per completezza va qui ribadito che neppure può ritenersi in se preclusa la cognizione piena delle istanze che pervengano ritualmente tramite C.A.L, ma accompagnate da valutazioni autonome di ammissibilità soggettiva od oggettiva da parte di tale organo...”.

In base agli esposti convincimenti, l’istanza di parere di cui trattasi presenta i requisiti di ammissibilità e ricevibilità ed è pertanto oggetto della presente valutazione.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre valutare se la proposta rientri nell’ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall’art. 7 comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

Sul punto giova premettere che la Sezione Autonomie già con la deliberazione n. 5/AUT/2006, del 10 marzo 2006, si è pronunciata in sede di coordinamento, ai sensi dell’art. 1, lett. b della deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/2003, sulla possibilità delle Sezioni regionali di esprimere pareri ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in ordine alla problematica del rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti o amministratori locali, assolti all’esito di giudizi celebrati a loro carico. In tale circostanza la Corte ha ritenuto che le questioni relative alla predetta problematica siano estranee alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce la richiamata disposizione della legge n° 131 del 2003, con conseguente inammissibilità oggettiva di richieste di parere aventi ad oggetto i relativi quesiti. Nella delibera si evidenzia, infatti, che “se è vero [...] 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”.

Successivamente, l’argomento ha formato nuovo oggetto di esame da parte della Sezione delle Autonomie che, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/QMIG del 19/02/2014, ha ribadito che esso esula dalla materia della contabilità pubblica.

Nella predetta pronuncia, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che le richieste di parere devono reputarsi ammissibili se trattano questioni che attengono alla competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali e che “appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell’eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio”; ha inoltre rilevato che la materia della rimborsabilità delle spese legali è oggetto di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, circostanza che costituisce un “indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica”, trattandosi 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”.

I principi espressi dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni sopra richiamate sono stati costantemente recepiti da molte Sezioni regionali di questa Corte.

Entrando nel merito della specifica richiesta di parere del Comune di Bracciano, risulta evidente che la stessa non ha ad oggetto la soluzione di dubbi interpretativi riguardanti disposizioni normative in materia di contabilità pubblica, ma indicazioni funzionali relative a concrete problematiche di gestione che dovranno, in primis, trovare soluzione alla stregua delle opportune valutazioni da compiere, da parte dell’ente interpellante, in sede di concreta applicazione del principio secondo cui è doveroso assicurare che solo i soggetti che agiscono nell’interesse pubblico siano adeguatamente tutelati, ove ingiustamente coinvolti in procedimenti penali per fatti connessi all’adempimento del mandato, e poi essere valutate in merito agli eventuali conseguenti opportuni processi contabili, da attuarsi nel rispetto della normativa vigente.

Al riguardo è utile evidenziare che l’art. 86, comma 5 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (nel testo successivo alle modifiche apportate dal d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito,

con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125) stabilisce che: “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”.

Su tale disposizione, questa Sezione con Delibera n. 58/2018/PAR, ha ritenuto parzialmente ammissibili taluni quesiti posti dal Commissario del Comune di Morlupo aventi ad oggetto “l’interpretazione della normativa che ha espressamente previsto e regolato la rimborsabilità delle spese legali agli amministratori, con particolare riguardo ai limiti di spesa che gli enti locali debbono rispettare”, fornendo chiarimenti sull’interpretazione dell’esatta portata dell’espressione “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” contenuta nel novellato comma 5 dell’art. 86 del TUEL e sulla eventuale possibilità, per procedere al rimborso delle spese legali agli amministratori e dipendenti, di utilizzo degli importi previsti nell’apposito fondo rischi ed oneri (cfr. anche Sezione Controllo Molise, Del. n. 133/2018/PAR).

Sarà, in definitiva, compito del comune, se dovesse decidere di rimborsare le spese legali in oggetto secondo i criteri prima espressi, applicare in maniera congrua i principi contenuti nella predetta Deliberazione n. 58/2018 (utilizzando le modalità di gestione economico-finanziaria previste dalla legge tra le quali, se possibile nel caso specifico, forme di variazione di bilancio o utilizzo di appositi fondi rischi se esistenti), che dovranno essere debitamente calati nella specifica realtà che li riguarda, e nel rispetto del mantenimento dei generali equilibri di bilancio.

Il Comune dovrà anche valutare la valenza del suo mancato coinvolgimento nel procedimento in oggetto, conseguente alle omesse comunicazioni, da parte dei due amministratori, dell’apertura di un procedimento penale a loro carico, e della sua impossibilità di “poter effettuare qualsiasi valutazione sia in tema di conflitto di interesse sia in ordine al rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio in sede di costruzione del bilancio di previsione”.

Ciò seguendo le regole generali sull'esercizio delle potestà discrezionali pubbliche, in modo tale che eventuali provvedimenti di rimborso siano rimessi alla sua responsabile determinazione, in relazione ai consueti canoni di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, così da evitare anche ogni possibile conflitto di interesse e i temuti "eventuali profili di responsabilità contabile", come palesato dall'ente nella richiesta di parere.

A tal proposito è noto che tale ultimo tipo di valutazione è riservata ad altre articolazioni di questa Corte per cui la resa del parere configurerebbe, solo per questo, inammissibile interferenza con le attribuzioni proprie di altri organi.

Per completezza, si osserva 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., da ultimo, Cass. Civ. n. 5264/2015).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio rende il parere nei termini e limiti di cui in motivazione.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto, all'Ente Amministrazione istante, nonché al CAL del Lazio per debita conoscenza.

Così deliberato in Roma nella Camera di consiglio del 23 ottobre 2019.

Il Magistrato relatore

f.to Carla Serbassi

Il Presidente

f.to Roberto Benedetti

Depositato in segreteria il 4 novembre 2019

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo