



DELIBERAZIONE n.55/2018/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise
nella Camera di Consiglio del 21 marzo 2018

composta dai magistrati:

dott. Mario Nispi Landi

Presidente del Collegio

dott. Giuseppe Imparato

Consigliere

dott. Luigi Di Marco

Consigliere, relatore

P A R E R E

Comune di Castelmauro

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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Castelmauro prot. n. 697 recante la data del 13 febbraio 2018, acquisita al Protocollo di questa Sezione n. 435 del 14 febbraio 2018;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.5/PRES/2018 del 19 marzo 2018 con cui è stata fissata la data dell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il Magistrato relatore,

FATTO

In data 14 febbraio 2018 è pervenuta richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Castelmauro ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Il Sindaco del Comune di Castelmauro riferisce alla Sezione che:

- con note datate il 10 e il 12 novembre 2015 diversi amministratori comunali del Comune di Castelmauro comunicavano all'Ente di essere sottoposti ad indagini

avviate dalla Procura della Repubblica di Campobasso inerenti la violazione degli artt. 81, 110 e 323 c.p. e, contestualmente, richiedevano di essere rimborsati in caso di assoluzione per le spese legali da sostenere per la propria difesa i sensi dell'art. 86, comma 5, D.lgs. 267/2000, come riformato dall'art. 7-bis della legge n. 125/2015;

- con sentenza del 27 aprile 2017 (divenuta definitiva ed irrevocabile in data 11 ottobre 2017) emessa dal GUP del Tribunale di Campobasso veniva dichiarato il non luogo a procedere nei confronti di tutti gli imputati in ordine ai reati ascritti perché il fatto non sussiste.

Tanto premesso il Sindaco chiede alla Sezione di voler fornire un parere in merito ai quesiti di seguito elencati e numerati progressivamente:

1. "se per far fronte alla spesa necessaria per il rimborso delle spese legali ad amministratori e dipendenti, sia possibile utilizzare gli importi previsti nel fondo rischi/passività future istituito ai sensi della legge 118/2011, allegato 4/2";
2. "se per quanto attiene il limite delle spese rimborsabili agli amministratori, alla luce della locuzione 'senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica' di cui all'art. 86, comma 5, D.lgs. 267/2000 e del parere reso dalla Corte dei Conti-Sezione regionale di Controllo per la Basilicata, deliberazione n. 45/2017/PAR del 29 giugno 2017, è possibile utilizzare come parametro di complessivo equilibrio finanziario dell'ente, almeno per la parte corrente e, non l'invarianza della singola voce di spesa, in quanto l'ente non ha mai posto in essere stanziamenti, impegni o pagamenti afferenti rimborsi per le spese legali sui quali calibrare la succitata invarianza finanziaria così come richiesta dalla norma";
3. "se è corretto intendere la clausola di invarianza finanziaria apposta dall'art. 86, comma 5 D.lgs. 267/2000 nel senso che l'amministrazione, in tema di rimborso delle spese legali agli amministratori, debba provvedere attingendo alle ordinarie risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente, senza precludere spese "nuove" solo perché non precedentemente sostenute o "maggiori" solo perché di importo superiore alla precedente previsione";
4. "ferma restando l'impossibilità di addivenire ad un riconoscimento di debito fuori bilancio, se è consentito, nel rispetto degli equilibri di bilancio e con la previsione di idonee entrate a copertura, procedere ad una variazione dello stanziamento a ciò destinato";
5. "se ed in che misura è possibile stabilire - mediante deliberazione dell'organo politico - una riduzione forfettaria dell'importo da rimborsare rispetto all'importo dei rimborsi, calcolato sulla base dei compensi medi di cui al D.M. 55/2014";
6. "se è corretto, nell'attività di valutazione della congruità degli importi da riconoscere come rimborso spese legali, attenersi ai parametri per i compensi degli Avvocati previsti dal D.M. 55/2014 ovvero se si rende necessario, anche nel caso di importi inferiori al limite massimo di cui al citato D.M., richiedere una attestazione di congruità al competente Consiglio dell'Ordine degli Avvocati".

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva e oggettiva

Per ragioni di priorità logica è necessario verificare in primo luogo la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

Ebbene, sotto il profilo soggettivo, la richiesta appare correttamente formulata in quanto proviene dal Sindaco del Comune che, come Organo di vertice, ha la rappresentanza legale dell'ente.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre analizzare se la questione sottoposta all'esame della Sezione rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei Conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Con specifico riferimento alle questioni inerenti il parere sottoposto all'esame, la Sezione non ignora l'orientamento assunto da altre Sezioni Regionali della Corte dei conti (cfr. Sezione di Controllo per il Veneto, deliberazioni n. 82/2018/PAR e n. 172/2017/PAR) secondo le quali il tema della rimborsabilità delle spese legali agli amministratori è inammissibile sotto il profilo oggettivo alla luce di quanto statuito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nelle deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 3/AUT/2014. Nella deliberazione in ultimo citata, in particolare, la Sezione delle Autonomie 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 della contabilità pubblica, nei sensi di cui all'art. 7. Comma 8, della legge n. 131/2003" (cfr. deliberazione n. 3/2014). Tale orientamento, peraltro, è stato confermato anche alla luce del più ampio principio espresso dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 54/2010 secondo il quale "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".

Tuttavia, altra parte della giurisprudenza contabile, a cui questa Sezione intende aderire, a seguito dell'ultima modifica legislativa apportata al 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, ritiene ammissibile il quesito in parola, nei limiti in cui concerne l'interpretazione della norma.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte possono ritenersi oggettivamente ammissibili i quesiti n. 2, 3 e 4 che hanno ad oggetto l'interpretazione della normativa richiamata 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.

Si ritiene altresì ammissibile il primo quesito che è volto ad ottenere chiarimenti sulla possibilità di utilizzare, per il rimborso delle spese legali agli amministratori, gli importi previsti nel fondo rischi/passività future istituito ai sensi della legge 118/2011, allegato 4/2.

I restanti quesiti invece sono oggettivamente inammissibili sia in

quanto estranei alla materia della contabilità pubblica nell'accezione sopra chiarita, sia in quanto richiedono una risposta puntuale in relazione alle modalità operative da porre in essere per la determinazione e il calcolo dei rimborsi; aspetti questi riconducibili esclusivamente alla sfera amministrativo-gestionale dell'ente.

Merito

L'esame nel merito dei quesiti n. 2 e n. 3 ritenuti ammissibili induce ad analizzare e a definire l'esatta portata dell'espressione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" cui il novellato art. 86, comma 5, del TUEL condiziona la rimborsabilità delle spese legali a favore degli amministratori degli enti locali.

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. Tuttavia quanto appena affermato incontra dei limiti ben precisi in quanto la norma prevede 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'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 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, in particolare è stata già oggetto di interpretazione da parte delle Sezioni di controllo di questa Corte dei conti in sede consultiva.

Al riguardo non ignora il Collegio come un'autorevole tesi giurisprudenziale abbia considerato 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, garantendo il mantenimento degli equilibri tra il complesso delle entrate e delle spese della parte corrente del bilancio finanziario triennale". Secondo questa ricostruzione, peraltro, 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 (Sezione di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 41/2016/PAR e n.45/2017PAR).

Purtuttavia questo Collegio ritiene 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.

Tale aggregato interessa in particolare "tutte le voci di spesa destinate 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".

Nel bilancio armonizzato pertanto l'aggregato in questione non può che essere identificato nelle spese della Missione 1 recante "Servizi istituzionali, generali e di gestione".

In particolare, secondo la Sezione di controllo per la Lombardia, alle cui conclusioni questo Collegio ritiene di aderire, sulla base del novellato art. 86, comma 5, primo periodo non sarebbe consentita l'introduzione o l'aumento della spesa per la voce in esame allorché la stessa determinerebbe un innalzamento delle spese relative all'organizzazione e al funzionamento complessivamente sostenute dall'ente locale rispetto a quanto nel rendiconto relativo al precedente esercizio, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne (Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 452/2015/PAR, n.470/2015/PAR).

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).

D'altra parte 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.

Infine la Sezione, considerata la possibilità di operare le richiamate compensazioni interne, non intravede ostacoli a che l'Amministrazione, nel rispetto del complessivo aggregato di spesa del precedente esercizio, provveda alle variazioni di bilancio necessarie a garantire la copertura delle spese in questione.

Per fornire, in ultimo, una risposta al quesito con il quale l'ente chiede se, per far fronte alla spesa necessaria per il rimborso delle spese legali agli amministratori e dipendenti, sia possibile utilizzare gli importi previsti nel fondo rischi/passività future, occorre richiamare il relativo principio contabile secondo cui:

"Nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi".

Ebbene, una piana interpretazione della norma impone l'utilizzo dell'istituto in parola esclusivamente a fronte di sentenze sfavorevoli non definitive o non esecutive e/o di un contenzioso che si sia già manifestato nell'"an" senza tuttavia essere stato ancora definito tanto nell'esito che nel "quantum".

Ai fini della risoluzione del quesito prospettato l'Amministrazione richiedente valuterà pertanto se il contenzioso che astrattamente potrebbe insorgere tra amministratori aventi diritto al rimborso ed ente si fosse già attualizzato al momento dello stanziamento del Fondo in questione e, soprattutto eviterà che accantonamenti stanziati per assicurarsi dal rischio di ulteriori eventi sfavorevoli (altri contenziosi e/o sentenze non definitive o non esecutive) possano essere utilizzati per le segnalate finalità onde evitare di depotenziare l'utilità del fondo stesso a discapito degli equilibri di bilancio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo del Molise.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Castelmauro.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 21 marzo 2018.

Il Magistrato, relatore

Il Presidente del Collegio

F.to (Cons. Luigi Di Marco)

F.to (Mario Nispi Landi)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 3 maggio 2018

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

F.to (dott. Davide Sabato)