



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Fulvio Maria Longavita	Presidente Relatore
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott. Francesco Belsanti	Consigliere
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Consigliere

nella Camera di consiglio del 12 aprile 2018

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria del 28/3/2018 (prot. interno Corte n. 519 del 3/4/2018), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Gualdo Tadino, ex nota del 28/3/2018, n. 7172, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 12 aprile 2018;

UDITO il relatore, Pres. Fulvio Maria Longavita;

FATTO

1) – Il Sindaco del Comune di Gualdo Tadino ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione della seconda parte del secondo comma dell'art. 86 TUEL, relativamente al principio di *"invarianza finanziaria"* ivi affermato, per il *"rimborso delle spese legali agli amministratori dell'Ente, qualora i potenziali titolari si siano avvalsi di un collegio difensivo, ex art. 96 cpp, in presenza di rituale capienza finanziaria per la tipica assistenza di un unico legale di fiducia"*.

2) – Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota del 28/3/2018, prot. interno Corte n. 519 del 3/4/2018.

DIRITTO

4) – La richiesta di parere all'esame del Collegio è soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, in quanto promana dal Sindaco del Comune di Gualdo Tadino, ed investe materia di contabilità, come meglio specificato nei numerosi pareri resi in proposito da questa Corte, parte dei quali richiamati nel prosieguo della presente deliberazione.

4.1) – Il quesito, inoltre, è stato formulato in termini tali da consentire di cogliere i profili generali ed astratti della problematica prospettata. A tali profili soltanto saranno riferite le valutazioni del Collegio, prescindendo dalla soluzione del caso concreto, legata alle valutazioni proprie del predetto Comune.

5) – Ciò premesso, nel merito, è da osservare che l'art. 86, comma 5, TUEL, nel testo risultante dalla modifica introdotta dall'art. 7-bis, comma 1, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125), prevede che:

a) *"Gli enti locali [...], senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono [...] assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"* (**prima parte**);

b) *"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 requisiti ivi specificamente indicati (**seconda parte**).

5.1) – La differenza tra la prima e la seconda ipotesi di spesa, di cui al riferito comma 5, è rappresentata dal loro diverso carattere: nella prima, si è in presenza di una spesa di durata, soggetta a variazioni (anche in aumento), in relazione al sottostante rapporto contrattuale. Nella seconda, invece si è in presenza di una spesa legata allo specifico intervento di assistenza e patrocinio legale, a difesa dell'amministratore, da assicurare *"nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247"*.

5.2) – Sul piano generale, è da dire che la giurisprudenza è ferma nel ritenere che gli Amministratori (a differenza dei dipendenti pubblici) non hanno un diritto alla tutela legale,

con onore 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).

Da questo punto di vista, perciò, gli oneri assicurativi (ex art. 86, comma 5, primo periodo, TUEL) e/o di rimborso delle spese legali (ex art. 86, comma 5, secondo periodo, TUEL) a favore degli Amministratori degli enti locali non costituiscono *"spese obbligatorie"*.

5.3) - Sul piano giuscontabile, la possibilità di sostenere simili oneri è stata normativamente condizionata dal precitato art. 86, comma 5, al rispetto della c.d. *"invarianza finanziaria"*: la relativa spesa, cioè, deve avvenire *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*.

5.4) - La riferita disposizione ha comportato un discreto impegno interpretativo, da parte della magistratura contabile, per individuarne i limiti applicativi, tenuto anche conto del fatto che essa ha introdotto, per la prima volta, la possibilità di rimborso delle spese legali agli Amministratori degli enti locali, con ciò stesso sembrando consentire - in astratto - un *"nuovo (e/o) maggiore onere per la finanza pubblica"*.

5.5) - L'applicazione della norma, rapportata ai bilanci degli enti locali, ha comportato quindi la necessità di individuare i termini oggettivi (per risorse impiegate) e temporali (per periodo di riferimento) di raffronto degli eventuali *"nuovi o maggiori oneri"*, non consentiti.

5.5.1) - L'orientamento maggioritario, che è venuto a consolidarsi, è quello di chi ha ritenuto che il vincolo della *"invarianza"* vada valutato in relazione alle *"spese di funzionamento"*, quale *"aggregato più idoneo a fungere da parametro di riferimento"*, in rapporto al *"rendiconto relativo al precedente esercizio"*. Esso, si è precisato: *"da un lato [è] comprensivo delle spese afferenti al mandato degli amministratori, ma dall'altro non [è] così ampio da ricomprendere anche le uscite destinate a soddisfare le finalità pubbliche, il cui perseguimento è demandato all'Amministrazione"* (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).

Nell'ambito di tale aggregato, si è precisato, è possibile operare le necessarie *"compensazioni interne"* che escludono *"nuovi o maggiori oneri"* (v. ancora le deliberazioni richiamate poc'anzi).

5.5.2) - Un diverso orientamento, invece, ha ritenuto che il predetto *"vincolo"* vada valutato con riferimento alle *"ordinarie risorse finanziarie umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigenti"*, nel senso che *"la discrezionalità accordata agli amministratori di prevedere a loro vantaggio il [...] rimborso delle spese legali, 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"* (v. Sez. Contr. Basilicata n. 29 e n. 42 del 2016, nonché Id. n. 45/2017 e, in termini, Sez. Reg. Contr. Sardegna n. 145/2016).

5.5.3) - Il Collegio ritiene di condividere il primo dei riferiti orientamenti, in quanto maggiormente aderente ai principi di *"congruità"* e *"coerenza"* della spesa con le relative finalità, oltre che con la loro natura non obbligatoria (v. i *"principi"* di cui all'allegato n. 1 del d.lgs. n. 118/2011), non senza considerare che il limite dell' *"equilibrio di bilancio"*, valorizzato nel secondo dei menzionati orientamenti (pure annoverato tra i predetti *"principi"*), ha carattere generale (per ogni tipologia di spesa) ed indefettibile (per tutti i bilanci pubblici) e supera la dimensione della specifica norma oggetto di parere.

6) - Tutto ciò premesso, venendo al *proprium* del quesito, teso a conoscere se *"il principio di invarianza finanziaria"* possa ritenersi rispettato *"qualora i potenziali titolari si siano avvalsi di un*

collegio difensivo, ex art. 96 cpp, in presenza di rituale capienza finanziaria per la tipica assistenza da unico legale di fiducia,”, si osserva quanto segue.

6.1) - Il “diritto” al rimborso alle spese legali, in base alle disposizioni dell’art. 86, comma 5, TUEL, è condizionato dalla relativa appostazione di bilancio, la quale – a sua volta – non deve porsi in contrasto con il principio di *“invarianza finanziaria”*, nei sensi dianzi indicati.

6.2) - In questa ottica, come è stato giustamente annotato, 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. Basilicata n. 42/2016 e n. successive analoghe pronunce).

6.3) - Con riferimento allo specifico, singolo rimborso, è stato invece rilevato che 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).

6.4) - Fermo restante il limite generale dell’ *“invarianza finanziaria”*, di cui al più volte richiamato art. 86, comma 5, TUEL, pertanto, gli Enti locali applicheranno 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.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Gualdo Tadino, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell’Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di Consiglio del 12 aprile 2018.

Il Presidente relatore
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 13 aprile 2018

Il Preposto della Sezione
f.to Roberto Attilio Benedetti