



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 06 aprile 2022 ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

##### **sulla richiesta di parere del Comune di Cambiago (MI)**

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

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*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 4654 dell'21 marzo 2022, proposta dal Sindaco del Comune di Cambiago (MI), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 18 in data 22 marzo 2022;

VISTA l'ordinanza n. 87/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;  
UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

### PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Cambiagio (MI), con la nota sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in materia di rimborsabilità agli amministratori delle spese legali e, in particolare, *"si chiede di fornire i seguenti chiarimenti:*

*a) se sia condizione ostativa al riconoscimento del rimborso il fatto che nei bilanci degli anni precedenti dell'ente non sia stata prevista una analoga spesa, con riferimento all'inciso "Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", di cui all'art.86 comma 5 del d.lgs. n.267 del 2000;*

*b) da ultimo - in considerazione del fatto che la materia del ristoro delle spese legali agli amministratori dovrebbe essere regolata da apposito regolamento per "garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa ", ex art. 12 della I. n. 241/ 1990 - se sia condizione ostativa a riconoscimento del rimborso il fatto che l'ente non abbia adottato alcuna regolamentare in proposito".*

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di

chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Cambiagio (MI) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di “contabilità pubblica”, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle “ulteriori forme di collaborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, l'esame dei quesiti, condotto al lume dei criteri di ammissibilità finora compendiati, impone di circoscrivere con rigore l'oggetto della deliberazione, tenuto conto del tenore complessivo della richiesta di parere.

Come noto, la materia del rimborso delle spese legali sostenute nei procedimenti civili e penali da parte degli amministratori degli enti locali, è assoggettata a una disciplina di rango primario, distinta da quella applicabile ai dipendenti.

La materia *de qua* è, infatti, attualmente regolata dall'articolo 86, comma 5, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("TUEL"), introdotto dall'articolo 7-bis, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito con L. 6 agosto 2015, n. 125) che dispone quanto segue: "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”.*

In merito, la giurisprudenza contabile, fin dalla deliberazione n. 5/AUT/2006, ha a più riprese ritenuto estranee alla materia della contabilità pubblica, le richieste di pareri aventi ad oggetto questioni sul rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti o amministratori locali.

Successivamente, con pronuncia n. 3/SEZAUT/2014/QMIG , la Sezione delle autonomie ha confermato il sopra citato indirizzo, precisando, altresì, 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 della 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”*.

Più di recente, inoltre, con la pronuncia n. 17/SEZAUT/2021/QMIG, la Sezione delle autonomie ha ribadito il suo consolidato orientamento nei termini già richiamati, precisando che *“ In tema di rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori locali, la giurisprudenza contabile, mentre ha ritenuto costantemente inammissibili i quesiti sulla rimborsabilità delle spese legali (conformemente alla posizione di questa Sezione espressa nelle deliberazioni n. 5/2006 e n. 3/2014), si è a più riprese pronunciata sulla portata della clausola di invarianza finanziaria (“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”), giungendo all'emersione di due orientamenti principali “.*

Coerentemente all'orientamento giurisprudenziale in materia, la richiesta di parere in esame deve ritenersi, quindi, oggettivamente ammissibile, stante che la questione di

fondo prospettata risulta riconducibile all'astratta delimitazione della nozione di invarianza finanziaria come delineata dal legislatore.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

### MERITO

Con il primo quesito il Comune chiede *“se sia condizione ostativa al riconoscimento del rimborso il fatto che nei bilanci degli anni precedenti dell'ente non sia stata prevista una analoga spesa, con riferimento all'inciso "Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", di cui all'art.86 comma 5 del d.lgs. n.267 del 2000”*.

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio è, dunque, la corretta delimitazione della nozione di invarianza finanziaria, con particolare riferimento alla fattispecie in cui, nei bilanci degli anni precedenti, non sia prevista un'analogo spesa.

In merito, come già sopra evidenziato, la giurisprudenza contabile non è giunta a conclusioni univoche in sede di interpretazione della clausola di invarianza finanziaria (*“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*), contrasto che ha condotto all'emersione di due principali orientamenti, ben delineati dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2021/QMIG.

Secondo il primo orientamento, il vincolo di invarianza finanziaria deve essere valutato con riferimento al solo aggregato delle spese di funzionamento. Infatti, partendo dal presupposto che la spesa di cui all'art. 86, comma 5, d.lgs. n. 267/2000, non deve *«provocare un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso»*, l'aggregato delle spese di funzionamento, che comprende le spese relative al mandato degli amministratori, ma non le spese destinate a soddisfare le finalità pubbliche affidate all'amministrazione, è quello ritenuto il più idoneo a fungere da parametro.

Al contrario, una seconda opzione ermeneutica, invece, precisano le Sezione delle autonomie nella già menzionata deliberazione, valorizza *“la connessione del vincolo di*

*invarianza finanziaria con l'obbligo di copertura, sancito a livello costituzionale dall'art. 81 comma 3. Secondo tale principio, mentre in sede di adozione della norma è necessario che il legislatore indichi, a fronte dei nuovi o maggiori oneri eventualmente introdotti, i mezzi per farvi fronte, la clausola di invarianza finanziaria impone la neutralità della norma introdotta, la quale, per essere costituzionalmente legittima, non deve produrre, in sede di attuazione, impatti sugli equilibri di bilancio. Come sottolineato dalla giurisprudenza «ai sensi dell'art. 17, comma 7, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, tale "neutralità finanziaria" deve essere comprovata nell'ambito di una relazione tecnica che riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime» (Sez. reg. Basilicata n. 29/2016). In tale ottica, pertanto, la spesa di cui all'art. 86, comma. 5, TUEL può essere sostenuta nella misura in cui trovi copertura in risorse utilizzabili per tali finalità e già presenti nel bilancio dell'ente locale, anche per effetto della riduzione di altre spese. Ne discende, che la clausola di invarianza finanziaria ha come destinatarie le amministrazioni, le quali devono far fronte alle spese indicate nella norma con le risorse ordinarie di cui possono disporre ".*

La Sezione delle autonomie, dato atto dei due superiori orientamenti, ha ritenuto di aderire, sulla base di un'argomentata motivazione, al secondo, enunciando il principio di diritto secondo il quale "Il vincolo di invarianza finanziaria di cui all'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 va valutato in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo tale che non sia alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente. Ne deriva che l'ente può sostenere le spese di cui all'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 nei limiti in cui tali spese trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie già stanziare in bilancio, con la conseguenza di non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente".

Sulla base del principio *de quo*, che valorizza il concetto di neutralità finanziaria, da valutare con riferimento al "bilancio complessivo dell'ente", che, anche a seguito dell'applicazione della norma, deve restare in equilibrio, è possibile dare risposta al quesito posto dal Comune, inerente alla corretta qualificazione del concetto di

invarianza della spesa nella fattispecie in cui nei bilanci degli anni precedenti dell'ente non sia stata prevista una analoga spesa.

La soluzione al quesito *de quo*, infatti, può aversi richiamando i principi della contabilità armonizzata, fondati sul criterio della competenza finanziaria potenziata, secondo cui, per le obbligazioni giuridiche passive, la registrazione che consegue al provvedimento di impegno, a valere sulla competenza, avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, con imputazione agli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili.

Pertanto, ad un determinato esercizio finanziario, non possono essere riferite le spese per le quali non sia venuta a scadere, nello stesso esercizio, la relativa obbligazione giuridica.

Nel caso di specie, l'obbligazione in esame si attualizza con la richiesta di rimborso avanzata dall'amministratore e trova la sua fonte nella legge, richiedendo una sentenza favorevole che, rispetto all'Ente locale, è *res inter alios acta*, (cfr. Corte dei conti, sez. controllo per il Molise, deliberazione n.113/2021/PAR).

Risulta chiaro, dunque, che anteriormente alla richiesta di rimborso - che integra la fattispecie che perfeziona l'obbligazione - il vincolo contabile cui è subordinato l'obbligo di registrazione dell'impegno, ex art. 183 TUEL, non può sorgere.

Soltanto in seguito alla richiesta di rimborso, infatti, l'Ente potrà valutare la sussistenza di tutti i presupposti, indefettibilmente previsti a livello normativo, ai fini dell'ammissibilità, primo tra tutti la sussistenza di un conflitto di interesse con l'ente amministrato.

Solo a conclusione di tale verifica si potrà stabilire, dunque, se l'obbligazione farà capo all'Ente, con conseguente adozione delle relative operazioni contabili, oppure dovrà restare nell'ambito della sfera giuridica privata dell'amministratore istante.

Sulla base della lettura sistematica dell'art.86, comma 5, così come interpretato dalla Sezione delle autonomie, e dell'art.183 del TUEL, può, quindi, affermarsi che la dizione normativa "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" non preclude la spesa

“nuova” in quanto non precedentemente sostenuta o “maggiore” rispetto alla precedente previsione (ove prevista).

Ciò che rileva, ai nostri fini, nel rispetto del principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie, è che la decisione di spesa che comporterà “oneri” nuovi e maggiori, allo scopo di non alterare l’equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente, trovi copertura nelle risorse finanziarie ordinarie stanziare in bilancio, al momento in cui l’obbligazione, in seguito alla richiesta di rimborso, si è perfezionata.

Ciò, chiaramente, non esclude che l’Ente, a titolo prudenziale, ove abbia, verosimilmente, contezza del contezioso che coinvolge i propri amministratori, possa costituire un congruo accantonamento a fondo rischi, al fine di poter affrontare la futura spesa, garantendo, al contempo, il mantenimento dell’equilibrio pluriennale di parte corrente.

Passando al secondo quesito, il Comune, nell’ottica di garantire l’invarianza della spesa, chiede *“in considerazione del fatto che la materia del ristoro delle spese legali agli amministratori dovrebbe essere regolata da apposito regolamento per "garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa", ex art. 12 della l. n. 241/ 1990 - se sia condizione ostativa a riconoscimento del rimborso il fatto che l'ente non abbia adottato alcuna regolamentare in proposito”*.

In disparte ogni considerazione sulla qualificazione giuridica di tale rimborso come “ausilio finanziario” con le relative conseguenze in termini di applicabilità dell’art. 12 della l. 241/1990, la risposta può trovare la sua naturale soluzione nella lettura dell’art. 86, comma 5, del TUEL, che tra i presupposti normativi legittimanti il pagamento non include l’adozione di un apposito regolamento.

Ciò, chiaramente, non esclude che l’Ente nell’esercizio della propria potestà normativa, ai sensi e per gli effetti dell’art.7 del TUEL, fermo restando il principio dell’invarianza della spesa, possa dotarsi di un apposito regolamento, con cui *“autovincoli”* l’esercizio della propria discrezionalità tecnica.

La mancanza, dunque, dell'esistenza di un apposito regolamento, non esclude il rimborso delle predette spese, pur nel rispetto dei principi generali di rango costituzionale che devono guidare "l'agere amministrativo", quali quelli di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Cambiano:

**P.Q.M.**

*"Sulla base della lettura sistematica dell'art.86, comma 5, così come interpretato dalla Sezione delle autonomie, e dell'art.183 del TUEL, può affermarsi che la dizione normativa "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" non preclude la spesa "nuova" in quanto non precedentemente sostenuta o "maggiore" rispetto alla precedente previsione (ove prevista) .*

*Ciò che rileva è che la decisione di spesa, che comporterà "oneri" nuovi e maggiori, allo scopo di non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente, trovi copertura nelle risorse finanziarie ordinarie all'uopo stanziato in bilancio, al momento in cui l'obbligazione, in seguito alla richiesta di rimborso, si è perfezionata.*

*La mancanza di un apposito regolamento non esclude il rimborso delle spese legali degli amministratori, pur nel rispetto, nell'esercizio della propria potestà discrezionale (tecnica), dei principi generali di rango costituzionale che devono guidare "l'agere amministrativo", quali quelli di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa".*

Così deliberato nella camera di consiglio del 06 aprile 2022.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

7 aprile 2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)