



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Giovanni Natali
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Benedetta Civilla

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Trani (BT),
assunta al protocollo della Sezione n. 1506 del 05.04.2024;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 1527 del 09.04.2024;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera
di consiglio del 2 maggio 2024, convocata con ordinanza n. 12/2024.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Trani (BT), con nota del 05.04.2024, ha formulato
una richiesta di parere *«in merito al rimborso spese legali in favore di amministratori
assolti con formula piena»*.

In effetti, dopo aver diffusamente ricordato la normativa di riferimento e la relativa giurisprudenza, ha specificato che *«Il Comune di Trani, sino ad oggi, non si è dotato di un regolamento per la disciplina dei rimborsi in argomento, né ha stanziato nei propri bilanci poste finanziarie dedicate a rimborsi in favore di amministratori assolti; sul tema si sono sviluppati contenziosi, riferiti a sentenze assolutorie intervenute prima della novella legislativa del 2015, il cui esito è risultato favorevole all'ente, proprio in ragione della data della sentenza definitiva di assoluzione.*

Avendo in corso la predisposizione di un regolamento che disciplini la materia si è posta la questione relativa all'applicabilità dello stesso e, quindi, della riconoscibilità dei rimborsi, in presenza dei presupposti richiesti, per amministratori coinvolti in procedimenti penali già definiti con sentenze successive all'agosto 2015, ovvero avviati ed ancora in corso.

In particolare ci si è chiesti se, una volta approvato il regolamento e stanziato le risorse in bilancio, nel rispetto dei vincoli di invarianza finanziaria, possano essere corrisposte le richieste di rimborso avanzate da amministratori già assolti definitivamente per: a) procedimenti aperti prima dell'agosto 2015 ma con sentenza successiva a tale data; b) procedimenti aperti dopo l'agosto 2015, anche per fatti compiuti prima di tale data, sempre definiti con sentenza assolutoria; c) procedimenti aperti dopo l'agosto 2015 ed ancora pendenti alla data di entrata in vigore del regolamento.

Sul punto la riflessione emersa e sulla quale si vorrebbe conoscere il parere di Codesta Sezione è che il "diritto al rimborso" sia nato con la modifica dell'articolo 86 del T.U. 267/00 e si concretizza con definitività della sentenza di assoluzione piena, sicché lo stanziamento delle risorse in bilancio e l'approvazione di regolamento che disciplina procedure e limiti di riconoscimento, costituiscano solo condizioni che rendono esercitabile il diritto.

Al riguardo uno spunto può essere offerto dal decreto interministeriale 201 del 20.12.2021 di disciplina del "fondo per il rimborso delle spese legali agli imputati assolti",

emesso in attuazione dell'articolo 1, comma 1015, della legge (sic) 178/2020 legge di bilancio per il 2021.

L'articolo 6 di tale decreto, infatti, nel disciplinare la decorrenza dei relativi effetti assume a riferimento "la data delle sentenze irrevocabili" (e non già la data dei fatti contestati, né quella di avvio del procedimento penale), e fissa come termine quello del 01.01.2021, cioè la data di entrata in vigore delle norme che hanno "costituito il diritto", assumendo il decreto la natura di provvedimento che rende esercitabile lo stesso.

Ove tale ricostruzione fosse condivisa, potrebbero essere oggetto di rimborso le fattispecie identificate al punto viii, sempre nel rispetto dei presupposti di legge e nei limiti delle risorse stanziare in applicazione del regime di invarianza finanziaria».

In particolare, poi, sono stati proposti i seguenti quesiti:

se «il regolamento in corso di approvazione possa correttamente prevedere una norma di chiusura per effetto della quale, le disposizioni introdotte e le risorse che verranno stanziare in bilancio, nel rispetto dei vincoli di invarianza finanziaria, possano trovare applicazione anche alle richieste di rimborso che vengano avanzate da amministratori già assolti definitivamente per: a) procedimenti aperti prima dell'agosto 2015 ma con sentenza successiva a tale data; b) procedimenti aperti dopo l'agosto 2015, anche per fatti compiuti prima di tale data, sempre definiti con sentenza assolutoria; c) procedimenti aperti dopo l'agosto 2015 ed ancora pendenti alla data di entrata in vigore del regolamento.

In diversa ipotesi si richiedono utili indicazioni su come trattare richieste di rimborso riferite a tali fattispecie, al fine di evitare un nutrito contenzioso, con possibili aggravii di spesa per l'ente».

Considerato in

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere verificata, in via preliminare, l'ammissibilità in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il

Consiglio delle autonomie locali sia alla legittimazione del soggetto proponente il quesito ed al contenuto oggettivo del medesimo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nelle successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e nelle deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

In primo luogo, si precisa che la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Trani (BT) è stata trasmessa direttamente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123, comma 4 della Costituzione. Tale circostanza, in generale, non inficia l'ammissibilità di una richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

Sotto il profilo soggettivo, poi, la richiesta va ritenuta ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, si rende necessario verificare l'attinenza della questione alla materia della «contabilità pubblica», così come delineata nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 54 del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5 del 2006 nonché nella deliberazione della Sezione delle autonomie, n. 3 del 2014. Devono altresì sottoporsi a scrutinio la generalità e l'astrattezza che debbono caratterizzare la questione portata all'attenzione della Sezione regionale di controllo. L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti ovvero di altri organi giurisdizionali

e deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere.

Nel caso di specie, in riferimento allo specifico oggetto dei quesiti sottoposti all'esame della Sezione (tutti sussumibili all'interno della fattispecie del rimborso delle spese legali sostenute da amministratori comunali), lo stesso esula dalla materia della contabilità pubblica, come chiarito dalla già citata deliberazione n. 3 del 2014 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, deliberazione di orientamento alla quale – ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012 – le Sezioni regionali debbono conformarsi.

In effetti, com'è stato giustamente affermato, in tanto una richiesta di parere può considerarsi ammissibile *«in quanto si 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»* ed inoltre, proprio in materia di rimborso delle spese legali, *«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».

Del resto, già con la precedente deliberazione n. 5 del 2006 della medesima Sezione delle autonomie si erano affermati gli stessi principi, recepiti da questa Sezione regionale di controllo, ad esempio, con le deliberazioni nn. 53/2024, 39/2022, 113/2020, 54 e 80/2019, 30/2018, 7 e 27/2017, 14 e 101/2016, 112/2015, 90 e 96/2014 e 109/2011.

Nel caso *de quo*, inoltre, militano nel senso dell'inammissibilità oggettiva dei quesiti avanzati ulteriori considerazioni.

In effetti, *ut supra* rilevato, «il Comune di Trani ... Avendo in corso la predisposizione di un regolamento che disciplini la materia si è posta la questione relativa all'applicabilità dello stesso e, quindi, della riconoscibilità dei rimborsi, in presenza dei presupposti richiesti, per amministratori coinvolti in procedimenti penali già definiti con sentenze successive all'agosto 2015, ovvero avviati ed ancora in corso»; e ancora si chiede se «il regolamento in corso di approvazione possa correttamente prevedere una norma di chiusura per effetto della quale, le disposizioni introdotte e le risorse che verranno stanziare in bilancio, nel rispetto dei vincoli di invarianza finanziaria, possano trovare applicazione anche alle richieste di rimborso che vengano avanzate da amministratori già assolti definitivamente ... In diversa ipotesi si richiedono utili indicazioni su come trattare richieste di rimborso riferite a tali fattispecie, al fine di evitare un nutrito contenzioso, con possibili aggravii di spesa per l'ente»: pertanto, i quesiti proposti hanno quale ratio la predisposizione di un provvedimento di competenza dell'ente, formato sulla base dei *dicta* del Collegio, in tal modo esplicitamente richiedendo a questa Sezione non di interpretare una norma di contabilità pubblica che presenti incertezze o problemi esegetici particolari, bensì di co-operare in un'attività di *drafting* amministrativo, sicuramente non consentita dalla normativa vigente.

Del resto, la giurisprudenza contabile è granitica nell'affermare che «le questioni concernenti la rimborsabilità delle spese legali in quanto relative ad un ambito normativo sostanziale non sovrapponibile nel suo "nucleo originario" a quello finanziario-contabile in senso proprio concernente la disciplina del bilancio e delle fasi dell'entrata e della spesa, possono essere ricondotte al perimetro dell'attività consultiva solo in via eventuale e ove riguardanti aspetti della relativa disciplina rispondenti nella "ratio" alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (così Sez. Aut. deliberazione n. 3/2014/QMIG e, in conformità,

SRC Lombardia del. n. 82/2012; SRC. Campania del. nn. 79/2018, 163/2018 e 102/2019; SRC Lazio del. nn. 96/2016, n. 13/2017 e n. 36/2018)» (in tal senso, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 107/2019).

Nel caso in esame, com'è evidente, nessun rilievo relativo alla salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente viene effettivamente in luce poiché i quesiti non afferiscono a chiarimenti circa la disposizione di cui all'art. 86, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000, nel testo novellato dall'art. 7 *bis*, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, che subordina il rimborso all'assenza "di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", bensì utilizzano strumentalmente il riferimento alla medesima norma per richiedere al Collegio un intervento interpretativo su questioni non rientranti nel perimetro della contabilità pubblica.

Com'è noto, infatti, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo conferite a dette Sezioni dalla vigente legislazione.

Il limite della funzione consultiva esclude pertanto qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza del soggetto che la svolge.

Va pure rilevato come il quesito avanzato richieda espressamente «*utili indicazioni su come trattare richieste di rimborso riferite a tali fattispecie, al fine di evitare un nutrito contenzioso*», in tal modo andando ad impingere su ulteriori aspetti che devono rimanere estranei alla valutazione della Corte dei conti in sede consultiva, poiché implicherebbero inammissibili interferenze con eventuali e successivi procedimenti di competenza di differenti plessi giurisdizionali.

Con specifico e conclusivo riferimento alla richiesta *de qua*, pertanto, il Collegio – conformandosi a quanto statuito dalla Sezione delle autonomie ed ai propri, costanti precedenti – osserva che essa, per come formulata, non può esaminarsi nel merito, appalesandosi inammissibile.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, per le esposte ragioni, dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Trani (BT).

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Trani (BT).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 2 maggio 2024.

Il Magistrato Relatore

F.to Nunzio Mario TRITTO

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 2 maggio 2024

Il Direttore di segreteria

F.to Salvatore SABATO