



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Primo referendario
dott. Andrea Luberti	Primo referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 9 novembre 2015 e del 24 novembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 16 ottobre 2015 (prot. Comune n. 2610), ricevuta dalla Corte dei conti in data 26 ottobre 2015 (prot. n. 11619), con la quale il Sindaco del Comune di Cremenaga ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Cremenaga ha formulato una richiesta di parere in merito all'art. 85, comma 5, primo periodo del d. lgs. n. 267 del 2000, così come novellato dall'art. 7 bis, comma 1, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Segnatamente, atteso che, ai sensi del novellato comma 5, primo periodo, dell'art. 86 TUEL, *"gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"*, si chiede se *"se il tenore della nuova norma in commento permette all'ente di farsi carico di detti oneri"*.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare che, come previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo conferite dalla legislazione.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). In particolare, nella citata pronuncia, si è affermato che l'espressione "in materia di contabilità pubblica" non può comportare una estensione

dell'attività consultiva "a tutti i settori dell'azione amministrativa", ma va delimitata ai profili che "risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Sulla base di questa premessa il quesito proposto si ritiene ammissibile.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Con l'istanza di parere in esame il Sindaco del Comune di Cremenaga ha richiesto un parere in merito all'interpretazione dell'art. 86, comma 5, primo periodo del d. lgs. n. 267 del 2000, così come novellato dall'art. 7 bis, comma 1, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Segnatamente, atteso che, ai sensi del novellato comma 5, primo periodo, dell'art. 86 TUEL, *"gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"*, si chiede se *"il tenore della nuova norma in commento permette all'ente di farsi carico di detti oneri"* in considerazione dell'inciso introdotto nel predetto articolo *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*.

Il comma 5, primo periodo, dell'art. 86 del d. lgs. n. 267 del 2000 - che recitava *"i comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"* - è stato novellato dall'art. 7 bis, comma 1, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con

modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 e recita attualmente che *“gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato”*.

La modificazione avvenuta consiste, per quanto di interesse ai fini del presente parere, nell'inserimento della locuzione *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”* nel precedente testo legislativo, che già facoltizzava gli enti locali, seppur individuandoli non per categoria, come avviene attualmente, ma per singola tipologia, ad assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato.

Tralasciando il profilo relativo ai rischi assicurabili, non oggetto del presente parere, per la cui individuazione si rimanda alla normativa in vigore e alla giurisprudenza sulla medesima formatasi, si tratta di individuare la portata del suddetto inciso.

Al riguardo la Sezione osserva che il vincolo in esso contenuto impone che la suddetta copertura assicurativa non comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, essendo quindi finalizzato ad evitare che la stipulazione di polizze contro i rischi derivanti dal mandato di amministratore possa provocare un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso.

Nella prospettiva del singolo ente locale il vincolo non può che essere parametrato alle spese precedentemente sostenute dall'ente locale, individuando l'aggregato più idoneo a fungere da parametro di riferimento. A tal fine la Sezione ritiene di poterlo individuare nelle spese di funzionamento dell'ente, in quanto, da un lato, comprensivo delle spese afferenti al mandato degli amministratori ma, dall'altro lato, non così ampio da ricomprendere anche le uscite destinate a soddisfare le finalità pubbliche il cui perseguimento è demandato all'Amministrazione. Tale aggregato interessa, infatti, tutte quelle voci di spese preordinate 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.

Così individuato il termine di raffronto per la valutazione del nuovo o maggiore onere di cui all'inciso in esame e tralasciando gli aspetti relativi alla tipologia di rischi assicurabili, non oggetto del presente parere, la Sezione ritiene che non sia consentita, sulla base del novellato art. 86, comma 5, primo periodo, l'introduzione o l'aumento della spesa per la voce in esame allorquando la stessa determinerebbe un innalzamento delle spese relative all'organizzazione e al funzionamento complessivamente sostenute dall'ente locale rispetto a quanto risulta nel rendiconto relativo al precedente esercizio, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne.

Tale impostazione risulta altresì in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che considera rispettosi dell'autonomia di spesa di regioni ed enti locali i soli vincoli alle politiche di bilancio da cui sia possibile desumere un limite complessivo, *"lasciando agli enti stessi ampia libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"* (Corte costituzionale n. 139/2012).

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente f.f.
(Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria
9 dicembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)