



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 6 e 13 novembre 2020

Richiesta di parere del Comune di Vezzano sul Crostolo (RE)

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.

9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Vezzano sul Crostolo in data 22 settembre 2020;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna sulla richiesta di parere formulata;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 6 novembre 2020;

Vista l'ulteriore ordinanza presidenziale che ha rinnovato la convocazione della Sezione, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 13 novembre 2020;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Elisa Borelli;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Vezzano sul Crostolo (RE) formula la seguente richiesta di parere:

"Sono Sindaco dal Maggio 2019; nel mese di settembre ho predisposto Polizza Personale per copertura ruoli in Pubblica Amministrazione. Sentita la Giunta, per le vie brevi, nonché l'intero Consiglio Comunale, mi è stato posto il quesito se fosse possibile, o meno, richiederne il rimborso (vista l'indennità che percepisce un Sindaco di un piccolo Comune sotto i 5000 abitanti). Pertanto, con la presente, sono a richiedere detta possibilità, nonché eventuali richiami normativi per predisporre gli atti necessari a tale scopo – in Giunta o, in Consiglio Comunale".

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune.

1.3. Sotto il profilo oggettivo, occorre stabilire se la questione così posta all'esame di questa Corte attiene alla materia della contabilità pubblica, presenta il requisito della generalità e astrattezza e non interferisce con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

1.3.1. Quanto al primo aspetto occorre delineare i confini della materia della contabilità pubblica, come fissati dalla giurisprudenza contabile, che consistono nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La deliberazione n. 54/CONTR/2010 ha delineato una nozione unitaria 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; pertanto, la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

A tal riguardo giova, invero, evidenziare come alla stregua di un principio pacificamente acquisito, recepito anche da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 48/2016/PAR), la magistratura contabile abbia ritenuto la questione relativa alla rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori per la difesa in giudizio, che è questione diversa ma per molti aspetti analoga a quella oggetto del presente quesito, estranea alla materia della contabilità pubblica. In particolare, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014, ha sancito che è *"inammissibile il quesito posto sulla rimborsabilità delle spese legali ... in quanto riferito a questione estranea alla materia di contabilità pubblica"*, precisando che il fatto stesso che

la materia della rimborsabilità delle spese legali sia oggetto di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini costituisce un "indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di 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".

Ne consegue che, facendo applicazione delle coordinate giurisprudenziali sopra indicate, deve, a parere del Collegio, pervenirsi ad un'operazione di ritaglio del *thema decidendum* volta a ricondurre il quesito posto dal Sindaco del Comune di Vezzano sul Crostolo alla funzione consultiva, in un'ottica collaborativa, intestata a questa Sezione che potrà, pertanto, fornire chiarimenti sui limiti di spesa nel rispetto dei quali l'ente può decidere di farsi carico del rimborso degli oneri assicurativi e dei relativi oneri, così facendo rientrare il quesito posto nei ristretti limiti entro cui una materia strettamente correlata alla gestione amministrativa, quale quella della rimborsabilità in favore degli amministratori delle spese sostenute per la copertura assicurativa delle attività di servizio riconducibili al mandato conferito, può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica (cfr. Sezione regionale di controllo per la Marche n. 74/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 33/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 470/2015/PAR e n. 452/2015/PAR).

1.3.2. Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità, si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Anche sotto tale profilo di ammissibilità oggettiva, il quesito, in quanto ha espressamente ad oggetto anche *"eventuali richiami normativi per predisporre gli atti necessari a tale scopo - in Giunta o, in Consiglio Comunale"*, consente alla Sezione di effettuare un'operazione ermeneutica - cui, peraltro, già ha fatto ricorso in chiave collaborativa con le amministrazioni richiedenti - che si concretizza nell'ampliare l'area della ricerca, in forma più ampia e generica, in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione delle previsioni dell'art. 86 TUEL. Ed infatti il quesito, per quanto possa apparire come una specifica e singolare richiesta dell'amministrazione in ordine al comportamento da adottare

a fronte di un'eventuale domanda di rimborso formulata dal Sindaco, ha ad oggetto l'indicazione dei riferimenti normativi cui ricondurre la fattispecie concreta. Sotto questo aspetto, il Collegio rileva che l'interpretazione ed i connessi profili applicativi delle disposizioni sulla rimborsabilità della spesa sostenuta dal Sindaco per la copertura assicurativa rappresentano questione suscettibile di interessare gli enti in generale.

1.3.3. Il Collegio ritiene altresì sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva del quesito che consiste nella non interferenza della valutazione da svolgersi in questa sede con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

2. Merito

2.1. Così circoscritto il *thema decidendum* e passando al merito della questione, occorre comunque preliminarmente precisare che la decisione dell'amministrazione in ordine alle concrete modalità di attuazione delle norme di contabilità è frutto di valutazioni che rientrano nelle competenze proprie dell'ente medesimo, pur sempre nel rispetto della normativa vigente 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 nel presente parere.

2.2. La richiesta di parere riguarda l'interpretazione dell'art. 86, comma 5, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), che prevede: "5. *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.*".

In particolare, il quesito posto dal Sindaco del Comune di Vezzano sul Crostolo attiene alla possibilità di chiedere il rimborso della spesa sostenuta per la stipula di una "Polizza Personale per copertura ruoli in Pubblica Amministrazione", con la conseguenza che sia il Comune a farsi carico del pagamento del corrispondente premio assicurativo.

La disposizione appena richiamata nella sua previgente formulazione recitava testualmente: "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". Essa è stata novellata dall'art. 7-bis, rubricato "Assicurazione degli amministratori locali e rimborso delle spese legali", del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Nell'attuale formulazione, la

citata disposizione prevede, quindi, 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 intervenuta consiste, per quanto riguarda la possibilità per l'ente di assicurare gli amministratori contro i rischi connessi allo svolgimento del mandato presso l'ente medesimo, quindi, per quanto rileva ai fini del presente parere, nell'inserimento della locuzione *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*, dal momento che la disposizione, già nella sua precedente formulazione, consentiva agli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato.

2.3. Ciò premesso, è da osservare che l'art. 86, comma 5, TUEL, nell'attuale testo, prevede due distinte tipologie di spesa rimborsabili dall'ente ai propri amministratori:

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” (primo periodo);*

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 (secondo periodo).*

Sul piano contabile, la possibilità di sostenere simili oneri è stata subordinata dal legislatore, per entrambe le disposizioni di cui all'art. 86, comma 5, primo e secondo periodo, al rispetto della c.d. *“clausola dell'invarianza finanziaria”*: la relativa spesa, cioè, deve avvenire *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

Si tratta di due ipotesi di spesa, entrambe astrattamente rimborsabili da parte dell'ente nel rispetto dei limiti di spesa fissati dal legislatore (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica), che differiscono sostanzialmente per il fatto che mentre nel primo caso si tratta di una spesa sostenuta in attuazione di un sottostante rapporto contrattuale con la compagnia assicurativa, di durata anche ultra-annuale ed eventualmente rinnovabile alla sua naturale scadenza, nonché soggetta alle eventuali variazioni (anche in aumento) del premio assicurativo, nel secondo caso la spesa è legata allo specifico intervento di assistenza e patrocinio legale, a difesa dell'amministratore, da assicurare nel

rispetto dei limiti e dei requisiti previsti dalla legge.

In generale, comunque, tanto il rimborso degli oneri assicurativi (ex art. 86, comma 5, primo periodo, TUEL) quanto quello delle spese legali (ex art. 86, comma 5, secondo periodo, TUEL) non costituiscono "spese obbligatorie" per un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto, il dato testuale (l'uso delle parole "possono" nel primo periodo e "è ammissibile" nel secondo) fornisce una valida argomentazione a sostegno della natura non obbligatoria di tali spese. Ed infatti le disposizioni di cui al riportato comma 5 non impongono al Comune di sostenere una spesa, diversamente da quanto stabilito nei precedenti commi del medesimo art. 86 per il caso degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi (obbligatori), nonché per quello del rimborso al datore di lavoro della quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto, bensì riconosce al Comune la facoltà di destinare risorse proprie sia per l'assicurazione degli amministratori sia per il rimborso delle spese legali da essi sopportate, nei limiti previsti dalla legge, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

A sostegno di tali valutazioni preme evidenziare che, così come sostenuto da autorevole giurisprudenza in materia, agli amministratori degli enti locali non può estendersi la tutela legale, con oneri a carico dell'ente amministrato, riconosciuta ai dipendenti pubblici rispetto ai quali, a differenza dei primi, è configurabile un rapporto di lavoro dipendente con l'ente (con riferimento alla questione del rimborso delle spese legali agli amministratori degli EE.LL., cfr., tra le altre, Cass. Sez. I Civ. n. 5264/2015).

2.4. Tralasciando l'aspetto dell'entità e della tipologia dei rischi assicurabili da parte del Comune, non oggetto del presente parere, ma rispetto al quale vale la pena di richiamare, a titolo collaborativo, il divieto sancito dal Legislatore nell'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza contabile circa l'illegittimità della stipulazione da parte della p.a. di polizze assicurative volte alla copertura di danni erariali dei propri amministratori (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite, sentenza n.707-A del 5 aprile 1991) e il principio secondo il quale "un ente pubblico può assicurare quei rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscano all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, mentre sarebbe priva di giustificazione e, come tale, causativa di danno erariale, l'assicurazione di eventi per i quali l'ente non deve rispondere e che non rappresentano un rischio per l'ente medesimo" (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 665/2011), e passando quindi all'esame

della questione che verte sulla rimborsabilità dei rischi assicurabili, si tratta di individuare la portata dell'inciso *"senza nuovi o maggiori oneri"*, contenuta in entrambe le disposizioni di cui all'art. 86, comma 5 del TUEL, con riferimento a tale tipologia di spesa. Sul punto dell'invarianza finanziaria, la Sezione osserva che tale vincolo impone di evitare che la stipulazione di polizze contro i rischi derivanti dall'esercizio delle funzioni di amministratore (di Sindaco, nel caso di specie), per fatti, quindi, connessi all'espletamento del servizio o comunque all'assolvimento degli obblighi istituzionali, per il periodo del relativo mandato, possa provocare un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso.

A tale riguardo, occorre rilevare come l'interpretazione della locuzione *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*, contenuta nel più volte richiamato comma 5 dell'art. 86 TUEL, sia già stata oggetto di valutazione da parte di più Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che si sono pronunciate più frequentemente sul tema della rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori, ma addivenendo a conclusioni che, a parere di questa Sezione, possono essere recepite anche con riferimento alla questione posta all'odierno esame in ordine alla rimborsabilità degli oneri assicurativi.

Ed infatti l'orientamento maggioritario è quello secondo il quale il vincolo della *"invarianza finanziaria"* 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"*, *"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"* (cfr. Sezione regionale di controllo della Lombardia n. 452/2015/PAR, Id. n. 470/2015; Sezione regionale di controllo della Puglia n. 33/2016/PAR; Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna n. 48/2016/PAR; Sezione regionale di controllo delle Marche n. 74/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 35/2017; Sezione regionale di controllo dell'Umbria n. 59/2018/PAR; Sezione regionale di controllo della Campania n. 102/2019/PAR). Nell'ambito di tale aggregato – come la richiamata giurisprudenza contabile ha precisato – è possibile operare le necessarie compensazioni interne che escludono nuovi o maggiori oneri.

Un diverso orientamento, invece, ha ritenuto che il vincolo dell'invarianza finanziaria vada valutato con riferimento alle *"ordinarie risorse finanziarie umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente"*, nel senso che *"la*

discrezionalità accordata agli amministratori di prevedere – a loro vantaggio – il pagamento di premi assicurativi o il rimborso delle spese legali sopportate, 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. Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 29/2016/PAR e n. 42/2016/PAR).

Il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi dal primo dei citati orientamenti, peraltro già espresso da questa Sezione (deliberazione n. 48/2016/PAR), in quanto maggiormente aderente alla natura “non obbligatoria” di tali tipologie di oneri. Si richiama, a tal proposito, la previsione contenuta nel comma 6-*bis* dell’art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (richiamata anche da questa Sezione nella deliberazione n. 49/2020/RQ sulla “Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell’anno 2019” ma con riferimento alle leggi regionali) secondo la quale *“Omissis... In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

L’aggregato delle “spese di funzionamento” interessa, infatti, tutte quelle voci di spesa finalizzate a preservare l’esistenza e il funzionamento dell’apparato comunale e, come tale, può comprendere le spese legate alla copertura degli oneri assicurativi in favore degli amministratori dell’ente. Non vi rientrano, invece, le spese che, per loro natura, sono preordinate all’espletamento dei compiti istituzionali intestati all’ente volti ad assicurare il soddisfacimento degli interessi e dei bisogni della collettività amministrata.

2.5. In conclusione, la Sezione ritiene che non sia consentita, sulla base dell’art. 86, comma 5, primo periodo, l’introduzione o l’aumento della spesa per la voce relativa alla copertura degli oneri assicurativi allorquando la stessa determinerebbe un innalzamento delle spese di funzionamento complessivamente sostenute dall’ente locale rispetto a quelle che risultano dal rendiconto relativo al precedente esercizio finanziario, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne. Tale impostazione, che fa salve eventuali compensazioni nell’ambito dell’aggregato “spese di funzionamento”, risulta peraltro coerente con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale i vincoli alle politiche di bilancio, anche se si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti, possono considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali *“quando stabiliscono un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di*

allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenze n. 139/2012, n. 182/2011, n. 297/2009, n. 289/2008 e n. 169/2007).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Vezzano sul Crostolo (RE) e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 13 novembre 2020.

Il relatore

Elisa Borelli

(firmato digitalmente)

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data di apposizione della firma del Funzionario preposto.

Il Funzionario preposto

Rossella Broccoli

(firmato digitalmente)