



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 18 maggio 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 pervenuta il 25 marzo 2015 (prot. n. 60/pareri/2015) con la quale il Sindaco del Comune di Erbusco ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Erbusco chiede alla Sezione un "parere circa la necessità, prima di procedere al pagamento: di sottoporre, o meno, la parcella del legale al parere di congruità della spesa della competente Avvocatura distrettuale dello Stato o, in alternativa, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati; di avviare, o meno, la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio per quella parte della parcella eccedente il preventivo impegno di spesa".

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Erbusco rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando,

ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina relativa alla contabilizzazione in bilancio della spesa relativa ad una prestazione professionale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, il Sindaco del Comune di Erbusco chiede alla Sezione un *"parere circa la necessità, prima di procedere al pagamento: di sottoporre, o meno, la parcella del legale al parere di congruità della spesa della competente Avvocatura distrettuale dello Stato o, in alternativa, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati; di avviare, o meno, la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio per quella parte della parcella eccedente il preventivo impegno di spesa"*.

Primo quesito: è necessario sottoporre "la parcella del legale al parere di congruità della spesa della competente Avvocatura distrettuale dello Stato o, in alternativa, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati"?

Alla stregua del tenore letterale della richiesta di parere occorre, preliminarmente, chiarire che la Sezione, nell'ambito dell'attività consultiva, non può interferire sulla valutazione dell'amministrazione circa la congruità della parcella presentata dal difensore in relazione all'attività svolta per conto e nell'interesse del Comune, trattandosi di valutazione che deve svolgere in concreto l'ente locale nell'esercizio della piena ed esclusiva discrezionalità che per legge gli spetta.

Tenendo a mente questa premessa, in merito al primo quesito, la Sezione richiama i principi generali ai quali potrà orientarsi l'ente locale nel compiere la valutazione di congruità della parcella presentata dal difensore.

Nella richiesta l'ente cita il precedente parere deliberato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (delibera n. 35/2011) che, tuttavia, si occupa della particolare fattispecie di spese di patrocinio legale relative a giudizi per l'accertamento delle responsabilità civili, penali ed amministrative promossi nei confronti di dipendenti ed amministratori dell'ente locale (ipotesi tra l'altro di cui si è occupata, non solo la richiamata delibera della Sezione regionale per il Piemonte, ma anche la Sezione regionale di controllo per il Molise, con la delibera n. 6/2007, e la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con la delibera n. 4/2007).

Questa Sezione ritiene che, quando la difesa legale non riguarda questa particolare fattispecie di giudizio per l'accertamento della eventuale responsabilità dei propri dipendenti -se così fosse si rinvia integralmente a quanto affermato nella delibera n. 35/2011 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte di cui l'ente locale istante ha già contezza-, l'ente locale prima di procedere al pagamento della parcella presentata dal proprio difensore ha il dovere di esaminare la documentazione relativa all'attività svolta dal difensore per valutarne la congruità.

Detta valutazione di congruità (a prescindere che venga svolta dall'Avvocatura dello Stato come nella particolare fattispecie prevista dall'art. 18, comma 1, del D.L. 25/3/1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella Legge 23/5/1997, n. 135) risponde all'esigenza di garantire una *"attenta e prudente gestione della spesa pubblica"*, pertanto deve tenere conto, *"da un lato dell'incertezza dell'esatta individuazione delle voci che potrebbero concorrere alla determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità dovute agli avvocati per l'esercizio della loro attività professionale e dei relativi parametri legali, dall'altro della necessità di scongiurare il rischio di annoverare nella parcella spese oggettivamente superflue o non proporzionali all'opera prestata"* (C. Conti, sez. reg. Piemonte del. n. 35/11).

Inoltre, anche quando non è richiesto dalla legge il parere dell'Avvocatura dello Stato, la valutazione di congruità deve *"riguardare, non solo la conformità della parcella alla tariffa forense, ma anche il rapporto fra l'importanza e delicatezza della causa e le somme spese per la difesa"* (C. Conti, sez. reg. Piemonte del. n. 35/11 che richiama Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sent. 23 gennaio 2007, n. 1418).

L'ente locale istante nella richiesta di parere, nell'espone le difficoltà che incontra l'Amministrazione nel valutare la congruità della parcella, aggiunge quando l'Amministrazione medesima è *"parte soccombente, nel dispositivo della sentenza si legge sempre l'ammontare della parcella dovuta al legale della controparte, mentre nulla è stabilito dal giudice per quella dovuta al legale che ha assistito l'Amministrazione"*.

In proposito, questa Sezione osserva che, nell'ipotesi rappresentata dall'ente, anche se la sentenza che definisce il contenzioso quantifica le spese legali sostenute da controparte (e non dall'Amministrazione soccombente) detta liquidazione può rappresentare un parametro di congruità in relazione al valore della causa, al numero di udienze alle quali hanno partecipato i difensori delle parti in giudizio, nonché al numero di atti processuali redatti e depositati in corso di causa.

Secondo quesito: è necessario avviare "la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio per quella parte della parcella eccedente il preventivo impegno di spesa"?

Con riferimento al procedimento che l'ente locale istante deve seguire per contabilizzare in bilancio la spesa che l'Amministrazione comunale è chiamata a sostenere a titolo di corrispettivo per la prestazione professionale svolta dall'avvocato nel suo interesse, si richiamano i principi generali più volte affermati da questa Sezione con riferimento alla disciplina antecedente all'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili (ex del d.lgs. n. 118/2011 e succ. mod.).

Questa Sezione, sia in sede di esercizio delle funzioni di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali (Lombardia/322/2012/PRSE dell'11 luglio 2012) sia in sede consultiva (Lombardia/441/2012/PAR del 23 ottobre 2012), ha già avuto modo di affermare che *"il riconoscimento degli oneri spettanti ad un legale per l'attività svolta a favore dell'ente rientra nel novero delle acquisizioni di servizi per i quali in astratto può essere attivata legittimamente la procedura prevista dalla lettera e) dell'art. 194 D.lgs 267/2000"*.

Tuttavia, vengono in rilievo anche i principi contabili in tema di contratti di prestazione d'opera intellettuale laddove affermano che *"l'ente deve determinare compiutamente, anche in fasi successive temporalmente, l'ammontare del compenso (esempio gli incarichi per assistenza legale) al fine di evitare la maturazione di oneri a carico del bilancio non coperti dall'impegno di spesa inizialmente assunto. Il regolamento di contabilità dell'ente potrà disciplinare l'assunzione di ulteriore impegno, per spese eccedenti l'impegno originario, dovute a cause sopravvenute ed imprevedibili"* (Testo approvato dall'Osservatorio il 18 novembre 2008, princ. Cont. n. 2 cpv. 108).

La Magistratura contabile ha affrontato il caso in cui l'impegno di spesa per un incarico legale non fosse risultato adeguato rispetto alla parcella presentata dal professionista e si è chiesta se in questi casi l'ente locale debba ricorrere alla procedura del debito fuori bilancio per liquidare la differenza rispetto al preventivo.

La fattispecie è stata risolta richiamando il principio secondo cui *"pur in presenza di difficoltà nella individuazione della somma esatta relativa alla parcella del professionista, l'Ente è tenuto al rispetto dei canoni di buona amministrazione (fra gli altri a quello del prudente apprezzamento), delle regole giuscontabili in materia di spesa e dei principi che caratterizzano la corretta gestione dei pubblici bilanci"*. Così, con riferimento alla determinazione dell'impegno di spesa per attività professionale legale, va acquisito *"dall'avvocato, al quale è stata affidata la rappresentanza in giudizio del Comune, un preventivo di massima relativo agli onorari, alle competenze ed alle spese che presuntivamente deriveranno dall'espletamento dell'incarico stesso ai fini di predisporre un adeguata copertura finanziaria"* (cfr. C. Conti, sez. contr. Campania, par. n. 8 del 4 febbraio 2009; la delibera della Sezione Campania richiama il principio già espresso dalle Sezioni Riunite, in sede di Controllo, per la Regione Sicilia n. 2 del 27 gennaio 2007).

D'altra parte, se si verificano casi in cui è difficile quantificare l'impegno finanziario al momento dell'ordinazione della prestazione ai sensi dell'art. 191 TUEL, in ragione dell'imprevedibile andamento della causa, *"la difficoltà di determinazione dell'esatto ammontare di una spesa non esime l'ente dall'obbligo di effettuare una stima quanto più possibile veritiera e prudentiale, al fine di una corretta imputazione a bilancio del costo complessivo presunto della prestazione. L'importo così determinato dovrà essere impegnato in bilancio nella sua interezza anche se verrà corrisposto, quanto meno in parte, in epoca successiva all'esercizio di competenza"* (sul punto Corte dei conti, Sez. contr.reg. Sardegna, parere n. 2/2007).

Dunque, nell'ordinamento contabile degli enti locali (art. 162 TUEL) vigente prima dell'entrata a regime dell'armonizzazione dei sistemi contabili, è corretta l'assunzione dell'impegno di spesa quando il sottostante contratto (nella specie, mandato d'opera) viene stipulato con il professionista incaricato della tutela legale secondo una prudente e oculata previsione della durata e dell'importo complessivo dell'incarico, al fine di predisporre un'adeguata copertura finanziaria.

In questo caso, l'impegno di spesa per prestazioni professionali a tutela dell'ente può dirsi assunto correttamente quando in presenza di un eventuale maggior onere (emergente dall'imprevedibile lunga durata della causa), l'ente al fine di garantire la copertura finanziaria procede ad adeguare lo stanziamento iniziale integrando l'originario impegno di spesa (in senso conforme, Sez. Contr. reg. Campania, parere n. 9/2007, che richiama il principio contabile n. 2 punto 52 dei "principi contabili per gli enti locali", emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero Interno, gennaio 2004). In altri termini, *"fatti successivi, non prevedibili al momento dell'originario impegno di spesa quali il protrarsi della durata del processo, costituiscono una legittima causa giuridica per la spesa da sostenere e consentono, quindi, di assumere il relativo impegno in bilancio. In questa ipotesi, anzi, il ricorso all'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio contrasterebbe con i principi di contabilità pubblica"* (LOMBARDIA/19/2009/PAR del 5 febbraio 2009). Ne consegue che *"qualora l'importo legittimamente impegnato si riveli insufficiente, la differenza non realizza automaticamente una fattispecie di debito fuori bilancio, da legittimare ai sensi dell'art 194, co. 1, lett. e TUEL"* (LOMBARDIA/19/2009/PAR del 5 febbraio 2009).

Con l'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili (ex del d.lgs. n. 118/2011 e succ. mod.) e, in particolare, l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, i richiamati principi elaborati dalla giurisprudenza contabile trovano ulteriore conferma. Infatti, nell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/11 relativo al principio generale di competenza finanziaria, si afferma che "gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui

esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto”.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria

il 20 maggio 2015

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)