



**CORTE DEI CONTI**  

---

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**VALUTAZIONE DEL VINCOLO DI INVARIANZA FINANZIARIA  
ART. 86, COMMA 5, DEL D.LGS. N. 267/2000**

**DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2021/QMIG**





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 17/SEZAUT/2021/QMIG

Adunanza del 6 ottobre 2021

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Maria Paola MARCÌA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Enrico TORRI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH;
Consiglieri	Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA;
Referendari	Eleonora LENER.

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

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

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 154/2021/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di San Bonifacio (VE), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e del citato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente il quesito *«se il vincolo di invarianza finanziaria posto dall'art. 86, co. 5, del d.lgs. n. 267/2000 vada valutato in relazione alle spese di funzionamento da rapportare al rendiconto relativo al precedente esercizio, oppure in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo che non sia alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'ente»*;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 15 del 3 agosto 2021, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 21390 del 28 settembre 2021 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Primo Ref. Alessandra Cucuzza;

## **PREMESSO**

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, a seguito di richiesta di parere formulata dal Comune di San Bonifacio, ha rimesso all'esame della Sezione delle autonomie il seguente quesito: *«se il vincolo di invarianza finanziaria di cui all'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 vada valutato in relazione alle spese di funzionamento da rapportare al rendiconto relativo al precedente esercizio, oppure in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo tale che non sia alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'Ente»*.

Il Comune di San Bonifacio, infatti, aveva chiesto alla Sezione veneta un parere in merito alla condivisibilità dell'indirizzo, espresso da ultimo dalla Corte di Cassazione con ordinanza n. 3887 del 2020, secondo cui il rimborso delle spese legali è un diritto soggettivo e spetta, pertanto, all'amministratore a prescindere dall'invarianza finanziaria o se, piuttosto, si ritenga che tale spesa sia non obbligatoria e, dunque, non rimborsabile qualora incida sull'invarianza finanziaria. In questo secondo caso aveva chiesto un chiarimento *«su come debbano determinarsi le eventuali "compensazioni interne" ovvero se nell'ambito dello stesso aggregato finanziario delle spese di funzionamento dell'ente o con riferimento all'intero bilancio finanziario»*.

La Sezione remittente, dopo avere affermato *«che esula dalla funzione consultiva assegnata a questa Corte esprimersi in merito alla condivisibilità o meno di una pronuncia di altro organo giurisdizionale»*, ha in ogni caso evidenziato come la Corte di Cassazione non si sia pronunciata sulla portata del vincolo di invarianza finanziaria, limitandosi ad escludere che la previsione di tale vincolo sia

in grado di degradare la posizione soggettiva dell'amministratore da diritto soggettivo a interesse legittimo. La Sezione del Veneto ha, pertanto, ribadito che il rimborso delle spese legali è compatibile con le regole contabili solo a condizione che sia rispettato il vincolo di invarianza finanziaria.

Sulla base di tali premesse, la Sezione remittente, rilevando l'esistenza di due orientamenti differenti in ordine alla individuazione del parametro da considerare ai fini della verifica del rispetto del vincolo, ha chiesto alla Sezione delle autonomie di pronunciarsi in merito ai due orientamenti rilevati.

Secondo un orientamento, infatti, l'invarianza finanziaria andrebbe verificata con riferimento all'ammontare delle spese di funzionamento sostenute nel precedente esercizio, mentre secondo l'altro orientamento l'invarianza sarebbe soddisfatta ogni qualvolta la nuova spesa trovi copertura nelle risorse finanziarie ordinarie, così da non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente.

### CONSIDERATO

Preliminarmente, al fine di delimitare l'oggetto della pronuncia, la Sezione ritiene ineccepibile la posizione espressa dalla Sezione remittente secondo cui non rientra fra le funzioni della Corte esprimersi in ordine alla condivisibilità della decisione assunta da altro giudice nell'esercizio della sua giurisdizione. La Cassazione si è, infatti, espressa, pronunciandosi in sede di riparto di giurisdizione, sulla natura della posizione giuridica del soggetto che chiede il rimborso delle spese legali alla propria amministrazione, mentre la Corte dei conti è, in questa sede, chiamata ad esprimersi sulla portata giuscontabile della clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 86, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La norma appena richiamata dispone 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. 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».*

La norma, pertanto, impone l'invarianza finanziaria sia per le spese sostenute dall'ente per assicurare i propri amministratori contro i rischi derivanti dall'espletamento del loro mandato, sia per il rimborso, in presenza degli specifici presupposti previsti dalla legge, ai propri amministratori delle spese legali sostenute da questi ultimi.

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.

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 stato ritenuto il più idoneo a fungere da parametro. «Tale aggregato interessa, infatti, tutte quelle voci di spesa 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» (in tal senso Sez. reg. Lombardia n. 452/2015 e n. 470/2015 e, sulla stessa linea, Sez. reg. Puglia n. 33/2016; Sez. reg. Marche n. 74/2016; Sez. reg. Emilia Romagna n. 48/2016; Sez. reg. Calabria n. 35/2017; Sez. reg. Umbria n. 59/2018; Sez. reg. Campania n. 102/2019; Sez. reg. Emilia Romagna n. 105/2020). In sostanza, dunque, l’ente è tenuto ad assicurare che, per effetto delle nuove spese di cui all’art. 86, comma 5, TUEL, le spese di funzionamento dell’esercizio non superino l’ammontare delle spese di funzionamento sostenute nell’esercizio precedente, potendo, per garantire tale invarianza, eventualmente ridurre altre spese appartenenti allo stesso aggregato.

Il secondo orientamento, invece, 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.

Secondo quest'ultimo orientamento, pertanto, la clausola di invarianza finanziaria non impone un limite di spesa pari all'ammontare degli stanziamenti previsti per un determinato aggregato di spesa nei precedenti esercizi (nel senso che la spesa, per effetto dei nuovi oneri, non può superare l'aggregato degli anni precedenti) perché, ove il legislatore ha inteso introdurre limiti o tetti per certe tipologie di spesa lo ha fatto esplicitamente, come nel caso dei limiti posti dall'art. 6 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 o di quelli in materia di spese del personale. Piuttosto la clausola richiama la necessità che *«le nuove spese per interventi riconosciuti meritevoli dal legislatore sono possibili se e nei limiti in cui le risorse finanziarie ordinarie lo consentono e cioè se non viene alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'ente»* (Sez. reg. Basilicata n. 37/2016 e nello stesso senso Sez. reg. Basilicata n. 45/2017; Sez. reg. Abruzzo n. 127/2017; Sez. reg. Lazio n. 58/2018).

Questa Sezione, ritiene maggiormente conforme al dettato normativo il secondo orientamento.

La formulazione della norma in esame, infatti, non consente di individuare uno specifico aggregato al quale fare riferimento per parametrare la clausola di invarianza finanziaria. Pur essendo, pertanto, innegabile che il parametro delle spese di funzionamento si presta, come già sottolineato dalla Sezione remittente, a limitare l'insorgenza di nuovi oneri, tuttavia, occorre evidenziare che la norma non prevede espressamente alcun limite o tetto di spesa, limitandosi a richiamare la necessità dell'invarianza finanziaria.

Si condivide, pertanto, la posizione espressa dal secondo degli orientamenti giurisprudenziali richiamati, secondo cui, laddove il legislatore ha voluto imporre all'ammontare di una spesa un limite specifico, lo ha fatto espressamente, individuando l'aggregato a cui fare riferimento per delimitare l'incremento della spesa. Si richiamano, in proposito, a titolo esemplificativo, i limiti posti dall'art. 6 e dall'art. 9, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nonché dall'art. 1, comma 557-*quater*, legge 27 dicembre 2006, n. 296, in tema rispettivamente di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego e di contenimento delle spese di personale.

Peraltro, come già sottolineato da una parte della giurisprudenza contabile, il primo orientamento risulta di difficile applicazione concreta nel caso in cui si consideri, non tanto la spesa per assicurare gli amministratori locali *«in quanto già ammessa dall'ordinamento, con l'effetto di subordinarne il mantenimento in bilancio alla condizione che il premio assicurativo non aumenti oltre il limite della spesa assunta a parametro»*, quanto gli oneri per il rimborso delle loro spese legali. In tal caso, infatti, *“sarebbe insormontabile la difficoltà di prevedere in bilancio risorse per la (nuova) spesa laddove fosse del tutto priva di precedenti (stanziamenti, impegni o pagamenti) sui quali calibrare l'invarianza finanziaria»* (Sez. reg. Basilicata n. 45/2017).

Infatti, mentre l'ente può prevedere e, di conseguenza, inserire in bilancio la spesa per assicurare i propri amministratori, in quanto discendente da una precisa scelta in tal senso, per il rimborso delle spese legali agli amministratori locali, i fattori che danno luogo a tale tipologia di spesa non dipendono da scelte gestionali dell'ente. Quest'ultimo, pertanto, secondo il primo orientamento, potrebbe incidere sull'ammontare delle sole spese di funzionamento,

procedendo, qualora possibile, alla riduzione di altre voci di spesa afferenti al medesimo aggregato. Il rischio, laddove tale riduzione non fosse possibile, è rappresentato dalla eventualità che l'amministrazione non sia in grado di far fronte alla spesa, esponendosi a tutte le conseguenze che ciò potrebbe comportare anche sul piano della causazione di un danno erariale suscettibile di risarcimento.

Si ritiene, invece, che, in assenza di un limite normativamente individuato che sostenga la delimitazione dell'invarianza finanziaria ad uno specifico aggregato di spesa, la clausola di invarianza finanziaria imponga alle amministrazioni, nel prevedere una maggiore o nuova spesa, di essere in grado di far fronte a tale spesa con le risorse ordinarie già stanziare in bilancio, con la conseguenza di assicurare un sicuro mantenimento dell'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente.

Le stesse Sezioni regionali che sono giunte a tale interpretazione hanno valorizzato il legame della clausola di invarianza con il principio costituzionale di copertura delle spese.

Secondo l'art. 81, comma 3, della Costituzione, infatti, il legislatore può introdurre nuovi o maggiori oneri solo indicando in modo specifico, anticipato e credibile, i mezzi per farvi fronte. Nel caso in cui il legislatore ritenga che dalla norma non debbano discendere nuovi oneri finanziari deve, dandone adeguata dimostrazione nella relazione illustrativa che accompagna la norma, introdurre la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui dalla nuova disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tale clausola, che, secondo quanto ribadito a più riprese dalla Corte costituzionale, non può tradursi in una clausola di mero stile, pena l'illegittimità costituzionale della norma stessa, impone a tutti i soggetti chiamati a darle concreta applicazione di assicurarne l'effettiva neutralità finanziaria. Tale neutralità deve essere valutata con riferimento al bilancio complessivo dell'ente, che, anche a seguito dell'applicazione della norma, deve restare in equilibrio.

Quest'ultima soluzione, nel rispetto dei criteri legislativi di rimborsabilità delle spese (che non sono oggetto della presente pronuncia in quanto non afferiscono alla materia della contabilità pubblica), consente all'ente che, contabilmente, abbia agito nel rispetto dei principi dettati dalla legge (ad esempio costituendo un congruo accantonamento a fondo rischi in considerazione del contenzioso che coinvolge i propri amministratori), di affrontare la spesa, garantendo, al contempo, il mantenimento dell'equilibrio pluriennale di parte corrente.

Ne discende, pertanto, che le spese per assicurare i propri amministratori e per rimborsare, nei casi previsti dalla legge, le loro spese legali possono essere consentite nei limiti in cui trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie già stanziare in bilancio, con la conseguenza di una sicura non alterazione dell'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente.

### **P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 154/2021/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

*“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”.*

La Sezione regionale di controllo per il Veneto si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento. Agli stessi principi si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell’adunanza del 6 ottobre 2021.

Il Relatore

Alessandra CUCUZZA

*(firmato digitalmente)*

Il Presidente

Guido CARLINO

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria il 26 ottobre 2021

Il Dirigente

Gino GALLI

*(firmato digitalmente)*

