

Delibera n. 6/2007/par - Parere in materia di rimborso delle spese legali sostenute in un giudizio penale da un dipendente comunale

DELIBERAZIONE n.6/PAR/2007

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 20 febbraio 2007

composta dai magistrati:

dott. Raffaele Squitieri	Presidente
dott. Tommaso Miele	Consigliere
dott. Gennaro Di Cecilia	Referendario, relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

Visto il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

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 deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile

2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Pozzilli con nota del 12 gennaio 2007 (n.407) riguardante il comportamento che l'Ente deve tenere riguardo all'istanza di rimborso delle spese legali allorquando una sentenza assolutoria, resa con formula: <<*perché il fatto non costituisce reato*>>, nulla statuisca in ordine al quantum";

Vista la relazione in ordine alla richiamata richiesta di parere, depositata dal Magistrato Gennaro Di Cecilia il 13 febbraio 2007;

Visto il decreto n. 11 in data 5 dicembre 2006 con cui il Presidente della Sezione ha disposto l'integrazione del Collegio con il Cons. Tommaso Miele, in servizio presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Molise;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 3 del 12 febbraio 2007 che ha fissato per il giorno 20 febbraio 2007 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

Udita la relazione orale del Referendario Di Cecilia;

RITENUTO IN FATTO

Il Sindaco di Pozzilli (IS), con nota n.407 del 12 febbraio 2007, ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art.7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, richiesta di parere riguardante il comportamento che l'Ente deve tenere riguardo all'istanza di rimborso delle spese legali allorquando una sentenza assolutoria, resa con formula: <<*perché il fatto non costituisce reato*>>, nulla statuisca in ordine al quantum.

In particolare, chiede di conoscere se si può procedere al predetto rimborso delle somme dietro semplice presentazione di fattura da parte dell'interessato ovvero se occorre ulteriore documentazione e/o attestazione comprovante la congruità della richiesta, tanto per contemperare l'esigenza di evitare inutili aggravii di spesa per l'ente comunale e la necessità di garantire la piena legittimità dell'azione amministrativa.

Con nota presidenziale prot. n. 288/3/PAR. del 2 febbraio 2007 di detta richiesta è stata data preventiva comunicazione alla Sezione delle Autonomie, Ufficio del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, ed a queste ultime, al fine di acquisire i rispettivi orientamenti in ordine alla questione sollevata, attese la portata di generale interesse.

Al riguardo si rileva che sono pervenuti alla Sezione i pareri espressi dall'Ufficio di Coordinamento della Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte, per l'Emilia Romagna e della provincia di Trento.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con riferimento alla richiesta di parere, pregiudizialmente per quanto attiene all'aspetto dell'ammissibilità sotto il profilo soggettivo, essa appare ammissibile in quanto proveniente da organo legittimato e rappresentativo dell'Ente locale, vale a dire dal Sindaco di Pozzilli, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto oggettivo, la questione sollevata può considerarsi rientrare nell'ambito della materia della contabilità pubblica, anche secondo il significato precisato, in via generale ed astratta, nella Deliberazione del 17/2/2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti - che costituisce presupposto strumentale all'esercizio della funzione consultiva attribuita alla Corte - attesa la natura "finanziaria" di tali spese le quali rappresentano "elementi negativi" del conto economico e la genericità ed astrattezza della questione sollevata che potrebbe interessare una vasta ed indiscriminata platea di enti locali.

Occorre rilevare, in via preliminare, che il quesito posto non attiene specificamente alla verifica delle condizioni e dei requisiti legittimanti il rimborso delle spese legali, nei termini previsti dalla vigente normativa (in particolare, art. 67 del D.P.R. 13/5/1987, n. 268; art. 22, D.P.R. 25/6/1983, n. 347 e art. 50, D.P.R. 3/8/1990, n. 333) e dagli strumenti di contrattazione collettiva di comparto (art. 28 C.C.N.L. 14/9/2000), vale a dire:

- che il procedimento penale sia connesso a fatti verificatisi nell'esercizio ed a causa della

funzione pubblica esercitata;

- che lo stesso si sia risolto con una assoluzione con formula piena o c.d. liberatoria (assenza di responsabilità da parte dell'agente, in ordine al fatto che ha dato origine al giudizio, o insussistenza del fatto);
- che nella fattispecie concreta ricorra il requisito dell'assenza di conflitto di interessi tra l'ente ed il dipendente.

Ne consegue che, riguardando il quesito la mera questione della idoneità ed indispensabilità dei documenti giustificativi delle spese legali da presentare all'Amministrazione comunale per ottenere il rimborso, il Collegio ritiene di dover prescindere dall'esame e dalla valutazione di merito circa la sussistenza delle condizioni e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, richiesti per la rimborsabilità dalla normativa (arricchitasi della elaborazione della giurisprudenza amministrativa sin qui formatasi: cfr., *ex multis*, Cons. St, Sez. III, 13/2/1996, n. 69; Cons. St., Sez. V, 14/4/2000, n. 2242).

Detta valutazione rimane, pertanto, confinata nella piena ed esclusiva sfera di responsabilità dei competenti Organi comunali, involgendo aspetti della fase c.d. "*ascendente*" dell'azione amministrativa, interamente disciplinata dalle regole pubblicistiche della discrezionalità e del merito amministrativo, che devono necessariamente informare e sorreggere la condotta degli organi di amministrazione attiva.

Pertanto, l'oggetto della richiesta di parere inoltrata può considerarsi rientrare nella "*materia di contabilità pubblica*", rendendola, conseguentemente, ammissibile poiché interessa il profilo tecnico-contabile, segmento da ritenersi "*discendente*" e posto "*a valle*" rispetto alla decisione, di carattere eminentemente amministrativo, assunta in precedenza dall'Ente locale.

Quanto al profilo di merito della questione sottoposta all'esame della Sezione, l'esiguità e la genericità delle informazioni fornite dall'ente, la mancata allegazione della copia della sentenza penale di assoluzione che costituisce il presupposto di fatto per il rimborso *de quo* e l'omessa

precisazione della qualità del rapporto di servizio intrattenuto dall'imputato con l'Ente, oltre alla mancata indicazione della data di irretrattabilità dell'intervenuta pronuncia giudiziale, non impediscono tuttavia alla Sezione di svolgere alcune considerazioni e valutazioni al riguardo.

Va innanzitutto precisato che, quale che sia la natura penale, civile amministrativa, contabile o tributaria esso rivesta, il giudice ha "*l'obbligo*" di provvedere alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, sulla base della relativa tariffa professionale, come recentemente stabilito dall'art. 2, co. 2, del D.L. 4/7/2006, n. 223 convertito, con modificazioni, nella Legge 4/8/2006, n. 248.

Come asserito dal Comune di Pozzilli, il giudice penale che ha mandato assolto il prevenuto non sembra aver esercitato tale potere-dovere di liquidazione giudiziale.

La Sezione osserva, preliminarmente, che la liquidazione degli onorari e delle indennità per l'opera prestata dall'avvocato nel processo penale va effettuata sulla base dei criteri generali contenuti nell'art. 1, co. 1, 2, 3 e 4, Cap. II, della Tariffa Penale, approvata con D.M. Giustizia dell'8/4/2004, n. 127 ed entrata in vigore il 2/6/2004 – non dissimili, del resto, da quelli contenuti nell'analogo D.M. 5/10/1994, n. 585, nel testo eventualmente applicabile perché vigente, *ratione-temporis*, per le attività svolte a decorrere dall'1/4/1995 – in considerazione della natura, della complessità e della gravità della causa, delle contestazioni e delle imputazioni, dell'entità economica, del numero e dell'importanza delle questioni trattate, della durata del procedimento e del processo, del numero e dei documenti da esaminare, del risultato ottenuto, del particolare impegno profuso e delle condizioni finanziarie del cliente, del numero degli avvocati.

Va osservato che in materia di rimborso delle spese di patrocinio legale l'art. 18, co. 1, del D.L. 25/3/1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella Legge 23/5/1997, n. 135 stabilisce che le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con

l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità.

Per completezza espositiva, seppur con riferimento all'esclusivo ambito del processo contabile, va pure rilevato che le disposizioni dell'[articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 20 dicembre 1996, n. 639](#) e dell'[articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 23 maggio 1997, n. 135](#), sono state di recente interpretate nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza (articolo 10 bis, co. 10, del D.L. 30/7/2005, n. 203, inserito dalla [legge 2 dicembre 2005, n. 248](#), in sede di conversione).

E' stato ritenuto che detta norma, che riguarda i giudizi di responsabilità amministrativo-contabili, si riferisca sia agli amministratori, sia dipendenti statali che ai dipendenti degli enti locali (Staderini-Silveri, La Responsabilità, p. 277).

Da quanto esposto sembra ragionevole dedurre che, a differenza di quanto stabilito nei giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa promossi nei confronti di *"dipendenti delle amministrazioni statali"* e di quanto previsto nell'ambito del processo contabile dalla novella appena citata, il regime del rimborso delle spese di patrocinio legale occorse nei giudizi per l'accertamento delle responsabilità civili, penali ed amministrative promossi nei confronti di dipendenti ed amministratori degli enti locali nulla prevede circa le modalità di liquidazione e le

condizioni di ammissione al relativo rimborso, soprattutto nel caso di omessa liquidazione giudiziale.

Dall'esame dei contributi pervenuti ed offerti dalla Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo si ritiene, tuttavia, l'indispensabilità del c.d. "*parere di congruità*" da esprimere sulle richieste di rimborso delle spese legali, inoltrate dall'imputato prosciolto nei confronti dell'Amministrazione locale, in considerazione sia dell'omessa liquidazione effettuata dal giudice, sia 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, col rischio di annoverare nella parcella spese oggettivamente superflue o non proporzionate all'importanza ed al pregio dell'opera prestata.

Invero, le considerazioni appena svolte e la finalità di evitare ingiustificate, quanto abnormi richieste di compensi professionali, avanzate soprattutto in difetto di antecedente ed espressa liquidazione giudiziale, e che possono sfociare in defatiganti contestazioni o contenziosi, appare quanto mai opportuno che le domande di rimborso delle spese di patrocinio legale, svolto in favore di dipendenti degli enti locali siano preferibilmente assistite da analogo parere di congruità semmai espresso, anziché dalla competente Avvocatura distrettuale dello Stato come avviene nelle diverse ipotesi di processi promossi contro dipendenti statali, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, soprattutto qualora l'ente sia sfornito di apposita ed autonoma struttura organizzativa od ufficio legale in grado di formulare una specifica manifestazione di giudizio sulla sua congruità.

E' opportuno precisare che tale disciplina si estende anche alle richieste provenienti dagli amministratori degli enti locali, per sostanziale assimilazione (Corte Conti, SS. RR., 5 aprile 1991 n. 707).

Depone per tale soluzione ermeneutica la considerazione che detto parere, reso ai sensi del

R.D.L. n. 1578 del 1933, consiste nella certificazione della conformità del credito esposto dal professionista rispetto alla tariffa professionale vigente in materia e nella valutazione della congruità di quanto richiesto (cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. III, 26/1/2004, n. 26).

Invero ed in disparte dalla considerazione che l'obbligo di rimborso potrebbe estendersi all'universo delle spese legali e, quindi, anche successive e non sempre perfettamente coincidenti con quelle giudiziali strettamente intese e liquidate dal giudice, appare quanto mai opportuno che detto rimborso avvenga, sulla scorta di prodromico giudizio di congruità, formulato da un organo avente specifica ed elevata competenza in materia e rivestente natura di ente pubblico associativo, ed il cui apprezzamento - fatto proprio dall'Organo di amministrazione attiva locale - costituisce espressione di discrezionalità tecnica, eventualmente sindacabile in sede di giudizio generale di legittimità, riservato al giudice amministrativo (ved. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I, 7/10/2004, n. 10451), con riferimento al criterio tecnico di valutazione ed al metodo applicativo (cfr. Cons. St. n. 601/99).

Diversamente opinando, del resto, e soprattutto in caso di omessa pronuncia sul punto specifico nella sentenza assolutoria, tale richiesta di liquidazione si sottrarrebbe a qualsiasi forma di sindacato o di controllo preventivo, esponendo l'ente al pericolo di abusi eventualmente contestabili e denunciabili, ma ex post, al giudice ordinario, in base alle comuni norme civilistiche dettate in tema di diritti di obbligazioni pecuniarie, dovute per prestazioni professionali semmai oggetto di accordi col cliente, dipendente o amministratore, intervenuti nella stipulazione del relativo contratto di mandato (art. 2233 c.c.).

Proprio al riguardo non va trascurato lo speciale ed autonomo procedimento, a cognizione sommario, di natura contenziosa e che si conclude con ordinanza non impugnabile rivestente natura decisoria equivalente a sentenza, volto all'accertamento e liquidazione giudiziale delle spese, degli onorari e dei diritti di avvocato nei confronti del proprio cliente, disciplinato dagli artt. 28 e 29 della L. 13/6/1942, n. 794 per il quale è competente lo

stesso ufficio giudiziario presso il quale è avvenuto il patrocinio, previsto *"dopo la decisione della causa"* ma esclusivamente nell'ambito della *"materia civile"* e qualora non si intenda seguire il diverso procedimento speciale d'ingiunzione, c.d. *"monitorio"*, diversamente disciplinato dagli artt. 633 e ss. del c.p.c.

PQM

La Sezione ritiene che nel procedimento amministrativo di rimborso delle spese legali relative al patrocinio svolto nel giudizio di accertamento della responsabilità penale, attivato dal dipendente (o l'amministratore) ed avente struttura complessa, è quanto meno opportuno, se non indispensabile, richiedere la presentazione di idonea documentazione, costituita dalla parcella o nota delle spese, munita del parere di congruità espresso dal competente Consiglio dell'Ordine, oltre alla fattura debitamente emessa e quietanzata dal legale professionista.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Ente richiedente ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 20 febbraio 2007.

Il Relatore
(Gennaro di Cecilia)

Il Presidente
(Raffaele Squitieri)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 23 febbraio 2007