

Corte dei conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

PARERE N. 16 /2008

composta dai seguenti magistrati:

Pres. Sez. Mario G.C. Sancetta Presidente

Cons. Francesco Amabile *Relatore*

Cons. Raffaele Del Grosso

Cons. Silvano Di Salvo

Cons. Corradino Corrado

I° Ref. Francesco Uccello

I° Ref. Laura Cafasso

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

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

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;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 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 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la nota n. 1053 dell'8 maggio 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Preturo Irpino (AV) ha richiesto a questa Sezione parere ai sensi dell'art. 7, comma, 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza Presidenziale n. 24/2008, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il relatore Consigliere Francesco Amabile;

Premesso:

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Petruro Irpino ha chiesto il parere di questa Sezione in merito a due quesiti peraltro tra loro strettamente collegati:

- con il primo quesito si chiede di conoscere l'avviso della Sezione in ordine alla possibilità di identificare nelle funzioni di membro della commissione tecnica comunale prevista dall'art. 14, terzo comma, della legge 219/81 espletate da un consigliere comunale la posizione di "*pubblico amministratore*" ai fini del riconoscimento del diritto al patrocinio legale previsto per i dipendenti degli enti locali dall'art. 28 del CCNL 14.9.2000 (che riproduce, nella sostanza, il contenuto dell'art. 16 del D.P.R. 191/79 e dell'art. 22 del DPR n. 347/1983, le cui norme sono state estese dalla giurisprudenza amministrativa e contabile agli amministratori pubblici locali, per fatti connessi all'espletamento del mandato;
- con il secondo quesito si chiede, "per l'ipotesi di risposta negativa al primo interrogativo, se dare positivo riscontro all'istanza di rimborso delle spese legali avanzata dal consigliere membro della menzionata commissione tecnica comunale, possa comportare a carico dell'Ente un'eventuale e specifica ipotesi di danno erariale".

Considerato:

In via preliminare va, nell'ordine, verificata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle autonomie locali che alla legittimazione del soggetto proponente e al contenuto oggettivo del quesito.

Con riferimento al primo profilo, premesso che l'art.7, comma 8, della legge 5.6.2003, n. 131 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica* alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito*", la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin'ora seguito, secondo cui la mancata costituzione di detto organismo – come nel caso della Regione Campania, il cui Statuto, che lo prevede e disciplina, non è stato ancora approvato in via definitiva – non può costituire motivo di preclusione per l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge ai predetti enti. Pertanto, questa Sezione ha costantemente ritenuto che – *medio termine* - gli Enti territoriali possano avanzare direttamente le richieste di parere, tramite i propri organi muniti di

rappresentanza legale esterna; e ciò non soltanto per il tenore letterale della norma citata ma anche per la necessità di non frustrare sul nascere l'esplicazione della nuova funzione deferita alla Corte nel preminente interesse delle collettività locali.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proposta dall'Organo di vertice dell'organizzazione del Comune, munito della rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267.

Sotto il profilo oggettivo il Collegio, pur rilevando che i due quesiti sono stati formulati con sufficiente carattere di generalità ed astrattezza tali da rispondere ai requisiti individuati dalla Sezione delle Autonomie con delibera n.5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 onde escludere qualsiasi ingerenza indebita della Corte in funzioni di amministrazione attiva, osserva che di essi soltanto il secondo - attiene alla (tradizionale e primaria) materia della contabilità pubblica costituita dalla responsabilità amministrativa per danno all'erario pubblico. Non anche il primo, in quanto lo *status* del consigliere comunale componente della Commissione prevista dall'art.14 della legge n. 219/1981 va definito alla stregua delle norme di diritto amministrativo relative all'organizzazione della pubblica amministrazione e non dell'ordinamento finanziario pubblico.

In relazione alle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene pertanto di poter esprimere il proprio parere - limitatamente ai profili di natura essenzialmente esegetica delle norme vigenti - in ordine al secondo quesito, relativo all'eventuale responsabilità dei titolari di organi e di uffici comunali discendente dall'eventuale rifusione delle spese legali (e cioè spese di causa, diritti ed onorari, oltre che interessi e rivalutazione) a soggetti che l'Amministrazione o gli organi abilitati dello Stato-ordinamento ritenessero motivatamente non assimilabili nel rapporto con l'ente né ai dipendenti né agli amministratori locali,

Ovviamente la presente disamina non potrà prescindere dal necessario richiamo delle disposizioni inerenti alla questione di fondo, rappresentata dal diritto al rimborso spese legali.

Come già accennato nella narrazione in fatto che precede, la materia inerente al rimborso delle spese di assistenza e difesa in giudizio sostenute dai dipendenti degli enti locali è

ora regolata dall'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, il quale prevede che *“il Comune, a tutela dei propri diritti e interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni genere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimentoin caso di condanna esecutiva per dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa.*

Come già precisato, tale disposizione, non diversamente da quella dei precedenti decreti, è stata ritenuta dalla giurisprudenza applicabile anche agli amministratori (cfr., ex plurimis, Corte dei conti, Sezioni Riunite, 18.6.1986, n. 501; Sez.II[^], 15.7.1985, n. 141; TAR Lombardia, Sez.III[^], 14.1.1993, n. 14; TAR Piemonte, Sez. II[^], 28.2.1995, n. 138; Cons.di Stato, Sez. VI[^], 13.1.1994, n. 20 e 2.8.2004, n.5367; Sez.V[^], 17.7.2001, n. 3946).

La medesima giurisprudenza non suole riconoscere invece la rifusione delle spese legali ai “componenti laici”, cioè ai tecnici esterni operanti in seno alle commissioni comunali, la qualifica di *“amministratori”* non promanando il loro incarico da mandato elettorale (cfr. TAR Abruzzo - Sezione dell'Aquila – 8.3.998, n. 83; Cass. civ., Sez.I[^], 23.4.2002, n. 594; Consiglio di Stato, Sez.I[^], 23.2.2002).

Con sentenza n. 2041 del 29.4.2005 il Consiglio di Stato, Sezione IV, ha affermato che le disposizioni dei CCNL innanzi menzionate hanno fondato un diritto dell'amministratore o del dipendente verso l'Amministrazione al rimborso delle spese sostenute nell'esercizio del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione. La giurisprudenza di questa Corte ha però soggiunto che tale diritto sorge unicamente ove siano soddisfatte tutte le condizioni, soggettive ed oggettive, prescritte dalla norma, soltanto in presenza delle quali sorge la ragione del credito dei dipendenti e/o degli amministratori, perché, in caso contrario, l'esborso concreterebbe un illecito perseguibile dalla Procura innanzi alla magistratura contabile. Nulla infatti impedirebbe, in questo caso, l'esercizio dell'azione pubblica di responsabilità (cfr., ex multis, Sez. giur. per la Lombardia, sent. 19.10.2005, n. 641). In tal caso, infatti, la condotta degli agenti

pubblici, ovviamente correlata a dolo o colpa grave emergenti da un'indagine condotta caso per caso (cfr. Sez. reg. di controllo per la Campania, parere n. 2 del 17.3.2005) , non sarebbe riconducibile alla "fisiologia del sistema" ma, bensì "omologabile al paradigma dell'illecito amministrativo".

E' appena il caso di rappresentare che la normativa introdotta dalle leggi 14 gennaio 1994, n. 19 (di conversione in legge, con modificazioni, del D.L.15.11.1993, n.453) e 20 dicembre 1996, n.639 (di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23.10.1996, n. 543), del tutto innovando al precedente sistema, ha attribuito alla Corte dei conti la funzione di giudice naturale della responsabilità amministrativa e contabile, sia per gli amministratori che per i funzionari e gli agenti della Pubblica Amministrazione, con conseguente esclusione della preesistente giurisdizione concorrente dell'A.G.O.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Preturo Irpino.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 30 settembre 2008.

Il relatore
f.to Francesco Amabile

Il Presidente
f.to Mario G.C. Sancetta

Depositata in segreteria in data 30 settembre 2008

Il Dirigente del servizio di supporto
f.to dott.Maurizio ARLACCHI