



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nella camera di consiglio del 22 ottobre 2009

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, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 102/pareri/2009 del 7 ottobre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Varese ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 254/Pareri/2009 del 9 ottobre 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Varese;

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Varese ha chiesto alla Sezione di rendere parere in merito ai seguenti quesiti:

- 1) *se risulti legittimo, sotto il profilo contabile, il riconoscimento, a titolo di rimborso, delle spese legali sostenute da dipendenti/ex dipendenti e/o amministratori/ex amministratori per la propria difesa giudiziale nell'ambito di procedimenti nei quali siano stati coinvolti in relazione a fatti o atti connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento di compiti d'ufficio, semplicemente sulla base della rilevata inesistenza di un conflitto d'interessi e/o di un definitivo pronunciamento favorevole, il tutto indipendentemente da un qualsivoglia preventivo coinvolgimento dell'Amministrazione e da un'effettiva concreta possibilità della stessa di partecipare alle scelte difensive;*
- 2) *nell'ipotesi in cui venga disposta la liquidazione delle spese in sede giudiziale e le stesse vengano rifuse dalla parte soccombente, sia, comunque, legittimo il riconoscimento, da parte dell'Amministrazione, del rimborso delle maggiori spese legali nella misura richiesta dal dipendente/ex dipendente e/o amministratore/ex amministratore in dipendenza delle autonome scelte difensive dagli stessi operate in aggiunta all'attività difensiva già posta in essere dall'Amministrazione.*

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, 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 s'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 Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

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

NEL MERITO

I quesiti posti dal Comune di Varese attengono al rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti degli Enti locali a causa di procedimenti giudiziari.

In proposito occorre mettere in luce che la materia è ora regolata dall'art. 28 del C.C.N.L. per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 14 settembre 2000, il quale sostanzialmente ripete la dizione testuale dell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 (normativa di recepimento degli accordi tra la P.A. e le organizzazioni sindacali in materia), citato nella richiesta di parere.

Le suddette disposizioni prevedono che "l'Ente, anche 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 onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento".

Tale disciplina, che è stata ritenuta dalla giurisprudenza applicabile anche agli amministratori pubblici (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Lombardia, 19 ottobre 2005, n. 641; Cass. civ., SS.UU., 9 marzo 2007, n. 5398; Cass. civ., SS.UU., 20 aprile 2007, n. 9363; C.d.S., Sez. V, 7 novembre 2007, n. 5786), risponde all'esigenza che il soggetto appartenente ad un'organizzazione pubblica, chiamato ingiustamente a rispondere per attività compiute nell'espletamento dei propri compiti istituzionali, non debba sopportare il peso economico del processo, e rinviene il proprio fondamento nell'art. 28 Cost.

Peraltro, la giurisprudenza ha più volte messo in luce che, come si desume del resto dal dettato normativo, l'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente/amministratore da parte dell'Ente locale non è automatico, ma è conseguenza di alcuni presupposti che devono sussistere e di rigorose valutazioni che l'Ente è tenuto a fare, anche ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse economiche pubbliche, quali: la tutela dei diritti ed interessi facenti capo all'Ente, la connessione del contenzioso all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario, l'assenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal funzionario e l'Ente, la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione (cfr. a tal proposito: C.d.S., Sez. V, 17 luglio 2001, n. 3946; Cass., Sez. I, 13 dicembre 2000, n. 15724; Cass. Civ., Sez. I, 3 gennaio 2001 n. 54; Corte dei Conti, SS. RR. 18 giugno 1986, n. 501; Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Lombardia 8 giugno 2002, n. 1257).

In particolare, con riferimento alla questione se ed entro quali limiti sia ammissibile la rimborsabilità delle spese legali a posteriori, cioè nel caso in cui la richiesta del dipendente sia stata avanzata a procedimento concluso anziché sin dall'apertura del procedimento, e specificamente nell'ipotesi in cui il dipendente abbia omesso di sottoporre la scelta del difensore alla condivisione da parte dell'Ente, va rilevato che il dato testuale dell'articolo 67 del D.P.R. n. 268/87 (ed anche dell'art. 28 del CCNL), fa riferimento espresso alla necessità che il legale, che assumerà la difesa del dipendente con relativo onere a carico dell'Ente locale, sia "*di comune gradimento*".

Ciò risulta coerente con la *ratio* della norma, che, come sopra si è messo in luce, vuole escludere ogni automatismo nell'accollo delle spese legali in capo all'Ente e valorizzare, al contrario, la valutazione dell'Amministrazione anche in ordine all'incarico fiduciario del legale (che comporta la correlativa condivisione della strategia difensiva), proprio perché gli interessi in gioco da tutelare non sono esclusivi del dipendente ma coinvolgono anche l'Ente di appartenenza (cfr. in tal senso C.d.S., Sez. V, 12 febbraio 2007, n. 552).

Pertanto, con riferimento specifico al primo quesito posto dal Comune di Varese, deve ritenersi escluso che il rimborso delle spese legali a carico dell'Ente possa avvenire a seguito di una scelta del tutto autonoma e personale del dipendente nella nomina del proprio difensore, senza che sia stata data la possibilità all'Amministrazione di essere coinvolta nelle decisioni inerenti il patrocinio legale.

Per quanto attiene al secondo quesito posto dal Comune di Varese, e cioè se, nell'ipotesi in cui venga disposta la liquidazione delle spese in sede giudiziale e le stesse vengano rifuse dalla parte soccombente, sia legittimo il riconoscimento, da parte dell'Amministrazione, del rimborso delle maggiori spese legali nella misura richiesta dal dipendente/amministratore in dipendenza delle autonome scelte difensive dallo stesso operate in aggiunta all'attività difensiva già posta in essere dall'Amministrazione, va rilevato che questa Sezione si è già pronunciata su di un quesito analogo (deliberaz. n. 64 del 12 settembre 2008), ribadendo il principio secondo cui il pagamento delle spese legali in misura maggiore rispetto alla quantificazione contenuta nella sentenza attiene al rapporto interno tra il difensore e il soggetto che gli ha conferito l'incarico, con la conseguenza che spetta all'Ente conferente l'incarico al difensore, nell'ambito della propria autonomia gestionale e di contabilità, valutare l'onere aggiuntivo con riferimento agli accordi intervenuti in sede di conferimento dell'incarico e avuto riguardo ai canoni della buona gestione finanziaria.

A contrario, nel caso in cui le maggiori spese siano conseguenti alle autonome scelte difensive operate dal dipendente senza che siano state condivise previamente dall'Amministrazione e senza che l'Amministrazione ne sia stata coinvolta, esse devono ritenersi a totale carico del dipendente stesso, in evidente coerenza con la *ratio* delle disposizioni in materia che sopra sono state illustrate.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

in data 12/11/2009

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)