



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Silvio AULISI	Presidente
- Cons. Paolo SCARAMUCCI	Componente
- Cons. Paolo PELUFFO	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- 1° Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
- 1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Graziella De Castelli;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 9 novembre 2009 prot. n. 15161/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Forte dei Marmi (Lu) in merito alla configurabilità o meno di debito fuori bilancio nell'ipotesi di rimborso delle spese legali sostenute dall'ex amministratore in procedimento penale conclusosi con assoluzione con formula piena. Inoltre il comune precisa di essere addivenuto alla decisione

equa e giusta di procedere al suddetto rimborso poiché i fatti contestati erano attinenti all'esercizio del mandato amministrativo e poiché non si ravvisa conflitto d'interesse con l'ente, chiedendo in secondo luogo quale organo, e con quali criteri, debba valutare la congruità delle notule dei difensori degli ex amministratori.

CONSIDERATO

2. In relazione alle modalità procedurali stabilite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 9/09 "Modificazione ed integrazione degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo", la Sezione valuta la questione suscettibile di risposta, senza necessità di investire la Sezione delle Autonomie per l'espressione del proprio avviso interpretativo.

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, all'esame del merito della richiesta va premessa una verifica della sua ammissibilità, in termini sia soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Consiglio delle autonomie.

3. Sotto il profilo oggettivo la richiesta è egualmente ammissibile in quanto riconducibile alla materia della contabilità pubblica (disposizioni che regolano il sistema del bilancio ed i relativi equilibri, acquisizione e gestione dei mezzi finanziari e patrimonio pubblico e, quindi, in particolare disciplina dei bilanci, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziaria e contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione ed relativi controlli), in quanto provvista dei requisiti di generalità ed astrattezza e non implicante valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Difatti la fattispecie in esame non riguarda il contenuto sottostante della richiesta di risarcimento inoltrata al Comune, ossia la legittimità del rimborso delle spese di giudizio sostenute dall'amministratore in conseguenza di procedimento penale conclusosi con l'assoluzione, poiché sul punto la richiesta sarebbe senz'altro oggettivamente inammissibile; il quesito richiesto dà per presupposto il verificarsi delle condizioni per il rimborso nei termini previsti dalla vigente normativa e giurisprudenza in materia, punto sul quale la Sezione non può entrare nel merito, lasciando le valutazioni del caso all'ente nella sua piena autonomia; a supporto della tesi si citano le tante pronunce di inammissibilità oggettiva della Corte tra le quali Sezione delle Autonomie n. 5/06, la stessa sezione di controllo della Toscana con il parere n. 16/07 e in ultimo il parere 45/09 della Sezione Piemonte.

La fattispecie oggetto del parere, invece, riguarda l'aspetto tecnico-contabile della copertura finanziaria, precisamente la configurabilità o meno della spesa in questione nel

novero dei debiti fuori bilancio; per tali ragioni la richiesta è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Inammissibile invece appare la richiesta in ordine agli strumenti o all'organo competente per la valutazione della congruità delle notule dei difensori degli ex amministratori, in quanto inerisce aspetti di carattere prettamente gestionale per i quali la Sezione non può esprimersi nel merito.

5. La Sezione, prescindendo dall'aspetto della legittimità della richiesta e del conseguente rimborso delle spese legali, non può esimersi da svolgere una breve disamina di alcuni aspetti della normativa in materia ai fini della soluzione del caso prospettato.

L'art. 28 della Costituzione afferma che i funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, in essi compresi evidentemente anche gli amministratori degli enti locali, "sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazioni di diritti." L'art. 58 della Legge 142/1990 s.m. stabilisce che per gli amministratori degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

La disciplina del rimborso delle spese legali per gli enti locali, diversamente che per gli enti statali, prevede all'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268 e all'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 che *"l'ente, anche a tutela dei propri diritti ed 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. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o con colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio"*. Nell'ipotesi in cui non venga seguita la procedura che garantisce sin dall'origine del procedimento la formalizzazione della preventiva copertura finanziaria di spesa, l'ente si trova nella situazione in cui, da un lato non procede nei modi e nei tempi previsti al fine di impegnare nel bilancio di previsione le risorse necessarie a far fronte a simili evenienze di spesa, dall'altro, evitando di conferire direttamente fin dall'inizio del procedimento l'incarico al legale di propria fiducia (e non potendone conoscere per tempo l'onere finanziario né potendolo concertare), si trova esposto a richieste ex post che possono risultare estremamente onerose per il bilancio, che potrebbe non disporre della necessaria copertura.

Si pone pertanto il problema, come nel caso prospettato, della corretta allocazione delle risorse necessarie alla spesa in questione e, in particolare, della configurabilità o meno di un debito fuori bilancio; questi ultimi sono costituiti da obbligazioni pecuniarie riferibili all'ente, assunte in violazione delle norme di contabilità pubblica che riguardano la fase di spesa; obbligazioni che, pur rispondendo alle finalità istituzionali dell'Ente ed essendo giuridicamente valide, non risultino perfezionate contabilmente. Sono dunque da ricondursi al concetto di "sopravvenienza passiva", trattandosi di debiti sorti al di fuori dell'impegno di spesa costituito

secondo le prescrizioni dell'art. 191 del TUEL ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui gli stessi si manifestano.

L'assenza dell'attivazione del procedimento di patrocinio e la conseguente mancanza della preventiva scelta del legale, ha impedito all'ente di programmare l'impegno delle somme per la prestazione garantita all'amministratore e di conseguenza lo ha esposto ad una richiesta di rimborso che, pur avendo quale presupposto una sentenza di assoluzione, trova il suo titolo nella legge e nei principi giurisprudenziali in materia; al diritto dell'amministratore a ricevere il rimborso non corrisponde automaticamente un'obbligazione in capo all'ente che solo al momento in cui riceve la richiesta di rimborso è in grado di definire tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi dell'adempimento, potendo solo in quel momento far fronte alla spesa in questione secondo gli ordinari canoni contabili. Non sussiste, pertanto, nel caso di fattispecie l'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali (principio contabile n. 2 sulla gestione e sui debiti fuori bilancio approvato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno).

Resta il fatto che principi di sana gestione pretenderebbero che l'ente, qualora venuto a conoscenza del procedimento penale nei confronti dell'amministratore, accantonasse le risorse finanziarie necessarie per fare fronte all'onere potenziale in corso di maturazione, anche con eventuale vincolo costituito sull'avanzo di amministrazione accertato e disponibile. Tale comportamento, rispondente a principi di prudenza amministrativa e gestionale, consentirebbe di evitare compromissioni per gli equilibri di bilancio.

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 15161/1/13.9.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Comune di Forte dei Marmi ed al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio dell' 11 novembre 2009

Il Presidente
f.to Silvio AULISI

Il Relatore
f.to Cons. Graziella De Castelli

Depositata in Segreteria il 11 novembre 2009

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO