



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 30 novembre 2010

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 6803 di protocollo in data 8 novembre 2010 con la quale il sindaco del comune di Casciago (VA) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica in ordine al rimborso delle spese legali ad amministratori comunali;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Casciago (VA);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

## **FATTO**

Con nota n. 6.083 di protocollo datata 8 novembre 2010, il sindaco del comune di Casciago (VA) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica in ordine al rimborso delle spese legali ad amministratori comunali.

Al riguardo, il sindaco evidenzia che l'amministrazione comunale intenderebbe procedere al rimborso delle spese legali a suo tempo sostenute da alcuni amministratori per difendersi dalle richieste di risarcimento danni avanzate da una società in conseguenza al diniego ricevuto in ordine ad un intervento urbanistico.

Il giudizio civile si è concluso alcuni anni or sono con sentenza di rigetto delle pretese risarcitorie, non impugnate dalla società soccombente.

Il comune non ha dato evasione alla richiesta di rimborso in quanto gli amministratori interessati avevano individuato i propri legali di fiducia senza preventivi accordi con il comune stesso, che in quel periodo era in regime di commissariamento.

Ciò premesso, anche alla luce dei precedenti pareri rilasciati dalla Corte dei conti sul punto, si chiede se il mancato accordo preventivo con il comune, a quei tempi commissariato, sia condizione inderogabilmente ostativa al riconoscimento del rimborso. Qualora, invece, non vi fosse una preclusione inderogabile, si chiede se il comune possa valutare l'entità del rimborso in importi inferiori a quelli esposti in parcella o se invece debbano essere rispettati parametri minimi di congruità.

In data 29 novembre 2010, gli amministratori interessati al procedimento hanno fatto pervenire memorie sottoscritte personalmente ad integrazione del quesito posto dal sindaco, specificando che la carenza di previo concerto in ordine alla scelta di legali di comune gradimento (fra amministratori e amministrazione) fu conseguenza dell'assenza dell'amministrazione in carica, atteso che il comune di Casciago era oggetto di commissariamento nel periodo della notificazione della citazione in giudizio.

Gli amministratori interessati al procedimento rilevano altresì che l'amministrazione comunale in carica nel mandato 1999/2004, contestualmente alla notifica della sentenza favorevole, ha provveduto allo stanziamento nel bilancio di previsione per l'anno 2004 di apposite risorse destinate al rimborso delle spese legali di che trattasi.

## **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Non possono invece essere prese in esame le osservazioni a firma degli amministratori interessati alla vicenda, poiché l'integrazione del quesito, oltre ad essere irrituale, non perviene da persona legittimata a proporla.

## **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore quale forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra affermato, fa escludere qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle indicate considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che il quesito attiene a profili di stretta inerenza con la contabilità dell'ente, poiché verte sulla procedura di autorizzazione di una spesa a titolo di rimborso di anticipazioni per la difesa in giudizio di amministratori dell'ente locale citati in un giudizio risarcitorio civile sorto in conseguenza di attività istituzionale.

Alla luce di quanto sopra esposto, la richiesta di parere avanzata dal sindaco del comune di Casciago appare oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **MERITO**

In via preliminare, è necessario premettere che la decisione da parte dell'Amministrazione di provvedere o meno al rimborso delle spese di lite sostenute da propri amministratori o dipendenti è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali, rientrando nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali.

In particolare, le valutazioni di merito sulla sussistenza delle condizioni richieste dalla normativa per assumere l'onere dell'assistenza legale del dipendente o

amministratore costituiscono ambito riservato alle scelte dell'Ente anche in ossequio a prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Cionondimeno, in relazione agli interrogativi posti nel quesito, l'amministrazione richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati nel presente parere.

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 ripete la testuale disposizione dell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268.

Le suddette disposizioni prevedono 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 di 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 primo luogo, il Collegio ricorda che la citata disposizione è stata estesa anche agli amministratori pubblici, al di là del tenore letterale che si riferisce unicamente al dipendente dell'ente locale.

La previsione del C.C.N.L. del 14.9.2000, come del resto quella dei decreti precedenti, è stata infatti ritenuta dalla giurisprudenza applicabile anche agli amministratori, "in considerazione del loro *status* di pubblici funzionari" (cfr., *ex multis*, Corte dei conti: SS.RR.18.6.1986, n. 501 e Sez. II, 15.7.1985, n.141; T.A.R. Abruzzo Sez. Pescara, 3.6.2000, n. 438; Cons. Stato, Sez. V, 17. 7. 2001, n. 3946 e, più di recente, Cons. Stato, sez. VI, 2.8.2004 n. 5367).

Sotto questo profilo la giurisprudenza della Sezione in sede consultiva ha evidenziato la *ratio* per cui 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, rinvenendone il fondamento nell'art. 28 Cost. (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000).

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, questa Sezione ha già avuto modo di rilevare che il dato testuale dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 (ed oggi dell'art. 28 del CCNL di comparto) 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"* (*ex multis*, Corte dei Conti, Sez. controllo

Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000; Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 21 dicembre 2009, n. 1135).

*Ergo, va esclusa "la possibilità per l'ente di prevedere il rimborso delle spese legali a carico dell'Ente se vi è stata 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"* (Corte dei Conti, Sez. regionale controllo Lombardia n. 1137 del 21 dicembre 2009).

Ciò risulta coerente con l'esclusione di ogni automatismo nell'accollo delle spese legali in capo all'ente, valorizzando, al contrario, la valutazione dell'Amministrazione anche in ordine all'incarico fiduciario del legale (che comporta la condivisione della relativa strategia difensiva), proprio perché gli interessi in gioco da tutelare non sono esclusivi del dipendente ma coinvolgono anche l'ente di appartenenza.

A nulla rileva la dedotta circostanza che il comune fosse commissariato al tempo della notifica della citazione in giudizio a carico degli amministratori interessati, poiché il commissario nei casi previsti dalla legge è organo monocratico con funzioni interinali e sostitutive degli usuali organi rappresentativi dell'amministrazione.

Né dal contesto del quesito si evidenzia una violazione dell'obbligo di provvedere rispetto alla necessaria *denuntiatio litis* all'amministrazione comunale avente ad oggetto la scelta di un legale di comune gradimento. In altri termini, non risulta che l'amministrazione commissariata sia stata in concreto investita della questione di individuare un legale di fiducia o che, pur richiesta, abbia ommesso di provvedervi.

Più in generale, come già messo in luce da questa Sezione nel precedente parere n.1000/2009 del 12 novembre 2009, si osserva che secondo la costante giurisprudenza amministrativa e contabile, la valutazione della possibilità di ripetere da un dipendente gli oneri sostenuti per la sua difesa in giudizio dovrà fondarsi sull'accertamento di alcuni presupposti.

Infatti, l'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente da parte dell'Ente locale non è automatica, ma è conseguenza di rigorose valutazioni che l'Ente è tenuto a fare, anche ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse economiche pubbliche; in particolare sull'esistenza della necessità di tutela dei diritti ed interessi facenti capo all'Ente, della diretta connessione del contenzioso processuale all'ufficio rivestito o alla funzione espletata dal dipendente, della carenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal dipendente e l'Ente e della conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione (nei casi di giudizio penale), con cui si sia stabilita l'insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Le ulteriori specificazioni della richiesta di parere attengono a profili di opportunità che rientrano nella discrezionalità amministrativa dell'ente locale.

Infine, per un'esaustiva trattazione dei principi generali in materia, si rinvia a quanto più volte enunciato dalla Sezione, oltre che nei già citati pareri, anche nelle più recenti deliberazioni n.514 del 27 aprile 2010 e n. 902 del 29 settembre 2010.

**P.Q.M.**

nelle osservazioni che precedono è il parere della Sezione

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 6 dicembre 2010  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)