



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
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 21 settembre 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 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. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 13 settembre 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Lecco ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lecco;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Lecco ha posto alla Sezione un quesito sull'interpretazione dell'art. 67 DPR n. 268/87. In particolare, ha chiesto <<se la normativa *de qua* sia interpretabile nel senso che la medesima consenta anche il rimborso ex post degli oneri di difesa sostenuti (in proprio) da un dipendente comunale imputato in un procedimento penale (nell'ambito del quale l'Ente di appartenenza si sia costituito parte civile), conclusosi con sentenza (in giudicato) di proscioglimento del dipendente stesso con la formula di "non aver commesso" il fatto>>.

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.

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Inoltre, il quesito riveste "carattere generale" in quanto è diretto ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile al comune richiedente.

Si osserva che i limiti alla legittimazione oggettiva vanno stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, 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; la nozione di contabilità pubblica in senso lato, dunque, investe tutte le ipotesi di impiego di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione.

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

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Lecco è ammissibile e può essere esaminata nel merito nei limiti di quanto specificato nel prosieguo.

MERITO

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

In particolare, la valutazione di merito sulla sussistenza delle condizioni richieste dalla normativa per assumere l'onere dell'assistenza legale del dipendente costituisce ambito riservato alle scelte dell'Ente che deve osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Alla luce di tale premessa, l'ente locale istante Comune, nell'assumere le determinazioni di propria competenza, dovrà tenere conto dei principi generali più

volte enunciati da questa Sezione (in particolare, si vedano le deliberazioni Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000; Sez. controllo Lombardia 21 dicembre 2009, n. 1135; Sez. regionale controllo Lombardia n. 1137 del 21 dicembre 2009; Sez. Reg. Controllo Lombardia, deliberazione n. 20/pareri/2007 e n. 56/2010/PAR; nonché da ultimo Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia n. 804/PAR/2010 del 19 luglio 2010).

Ai sensi dell'art. 28 del C.C.N.L. per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000, che richiama testualmente l'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268, "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".

A. L'interpretazione dell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268.

Sulla portata applicativa della norma, questa Sezione ha già affermato che va escluso ogni automatismo nell'accollo delle spese legali da parte dell'ente. Ne consegue che l'ente locale deve -ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse economiche pubbliche- valutare rigorosamente la sussistenza di quattro presupposti:

1) la norma fa espresso riferimento alla tutela dei diritti e degli interessi propri dell'ente, per cui l'ente medesimo deve valutare che sussista una diretta connessione tra il contenzioso processuale e l'ufficio rivestito o la funzione espletata dal dipendente. La norma, infatti, non tutela esclusivamente il dipendente ma anche l'ente di appartenenza;

2) il gradimento dell'ente sulla scelta del difensore a cui affidare l'incarico fiduciario del legale (gradimento che implica anche la condivisione della relativa strategia difensiva). La lettera dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 (ed oggi dell'art. 28 del CCNL di comparto), infatti, 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" (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000). Dunque, in generale, l'Amministrazione deve avere la possibilità di essere coinvolta nelle decisioni inerenti il patrocinio legale;

3) l'assenza di un conflitto di interessi;

4) la conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione.

B. L'applicazione dei predetti canoni ermenutici in una richiesta di rimborso delle spese legali ex post.

I canoni ermenutici sin qui indicati, in relazione al quesito posto dal sindaco del

comune di Lecco, devono essere modulati in relazione ad una richiesta di rimborso presentata *ex post* <<da un dipendente comunale imputato in un procedimento penale (nell'ambito del quale l'Ente di appartenenza si sia costituito parte civile), conclusosi con sentenza (in giudicato) di proscioglimento del dipendente stesso con la formula di "non aver commesso il fatto">>.

In linea generale, la valutazione dell'ente locale circa la possibilità di rimborsare *ex post* le spese legali sostenute da un dipendente deve essere il frutto di rigorose valutazioni dei presupposti in precedenza esaminati, tenendo conto di alcune peculiarità.

La prima peculiarità investe il requisito del "comune gradimento" che all'ente, sin dall'apertura del procedimento, sia stata data la possibilità di esprimere il proprio gradimento sulla scelta del difensore. In proposito, più volte, questa Sezione ha affermato che è <<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>> (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000; Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 21 dicembre 2009, n. 1135; Corte dei Conti, Sez. regionale controllo Lombardia n. 1137 del 21 dicembre 2009).

Tuttavia, si ravvisa l'impossibilità della nomina di un difensore di comune gradimento in quei casi in cui l'imputato (definitivamente prosciolto) era stato chiamato a rispondere in sede penale per un reato contro la pubblica amministrazione e, quindi, in questi casi la valutazione dell'ente deve prescindere dalla valutazione di detto presupposto (delib. Lombardia 124/PAR/2010 del 15.2.2010).

La seconda peculiarità investe il presupposto dell'assenza di un conflitto di interessi tra il dipendente e l'amministrazione di appartenenza.

Necessariamente *ex ante* sussiste un conflitto di interessi in quei casi in cui l'imputato (definitivamente prosciolto) era stato chiamato a rispondere in sede penale per un reato contro la pubblica amministrazione. Tuttavia, in questi casi, l'amministrazione deve procedere ad un attento esame della sentenza di proscioglimento per verificare se il conflitto di interessi è venuto meno *ex post*.

Nell'istanza l'ente rappresenta che il giudizio penale si è concluso con sentenza (in giudicato) di proscioglimento del dipendente stesso con la formula per "non aver commesso il fatto" e che l'ente si era costituito parte civile nel giudizio.

In sede processualpenalistica, la sentenza di assoluzione con la formula <<perché l'imputato non ha commesso il fatto>> è, normalmente, utilizzata quando il fatto, addebitato all'imputato, sussiste dal punto di vista del solo

elemento oggettivo, ma il reato non è stato commesso dall'imputato bensì da un'altra persona.

E' di competenza dell'amministrazione valutare le ragioni dell'assoluzione enunciate dal Giudice penale nel motivare la richiamata formula assolutoria. Solo attraverso l'esame della sentenza penale assolutoria, dispositivo e motivazione, l'ente può verificare se sussistono o meno tutte le condizioni richieste dalla normativa per giustificare il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente assolto (delibera Lombardia 514/PAR/2010 del 28 aprile 2010; tuttavia, per completezza, si segnala che la Corte di Cassazione adotta una soluzione ermeneutica più restrittiva, in particolare si veda la sentenza Cass., sez. Lav., 24 novembre 2008, n. 27871).

In conclusione, questa Sezione richiama il principio già affermato nella delibera Lombardia n. 124/PAR/2010, ove si afferma che la sentenza assolutoria con formula piena "per non aver commesso il fatto" fa venir meno *ex post* il conflitto di interessi ravvisabile *ex ante*.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

29 settembre 2010

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)