

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

nell'adunanza del 1° ottobre 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 del 31 agosto 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Verdello (BG) 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 Verdello;
Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Verdello, con nota in data 31 agosto 2010, ha domandato se sia possibile procedere al rimborso delle spese legali sostenute da alcuni amministratori locali che siano stati assolti in un procedimento penale nel quale erano stati coinvolti a causa del mandato amministrativo da loro espletato.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Verdello, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Verdello rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 ottavo 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 si 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 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

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 insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, la Sezione ha precisato più volte che, in linea generale, limiti vanno stabiliti solo in negativo. Infatti, in proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella 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 la 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.

Ed è proprio in relazione ai presupposti di ammissibilità oggettivi che occorre approfondire il contenuto della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Verdello.

Infatti, con la citata nota del 31 agosto 2010 è stato domandato alla Sezione se sia possibile procedere al rimborso delle spese legali sostenute da alcuni amministratori locali che siano stati assolti in un procedimento penale nel quale erano stati coinvolti a causa del mandato amministrativo da loro espletato. Nel caso di specie, è stato evidenziato che si trattava della situazione di un soggetto che aveva ricoperto la carica di Vicesindaco e che era stato assolto dopo essere stato querelato da alcuni consiglieri comunali e citato in giudizio per i reati previsti dagli artt. 594 e 595 cod. pen., in relazione ad alcune espressioni da lui usate nel corso di un dibattito consiliare.

Nella richiesta di parere, il Sindaco di Verdello ha messo in luce che l'amministratore interessato a seguito dell'assoluzione ha presentato domanda di rimborso e che sussistendo dubbi in merito al comportamento da tenere, considerato che, da un lato, vi sarebbe un vuoto normativo visto che la fattispecie non risulterebbe disciplinata dal legislatore e, dall'altro, la giurisprudenza civile negherebbe che esista un diritto al rimborso, l'ente locale ha ritenuto di chiedere l'avviso della Sezione.

La richiesta si presenta inammissibile sotto il profilo oggettivo poiché, come risulta dalla citata nota del 31 agosto 2010, il Comune ha avviato il procedimento che si concluderà con la decisione di addivenire o meno al rimborso delle spese legali sostenute dal Vicesindaco per la difesa in un procedimento penale, avendo quest'ultimo avanzato formale istanza di rimborso.

Anche se, in linea generale, la pendenza di un procedimento amministrativo non è ostativa al rilascio di un parere da parte della Sezione, nel caso di specie la conclusione è diversa.

Infatti, la stessa sembra essere preordinata ad evitare una decisione sicuramente difficile per l'ente rimettendosi alla valutazione della magistratura contabile.

Dalla richiesta, infatti, risulta la consapevolezza del Sindaco che la giurisprudenza civile, adita da alcuni amministratori ai quali era stato negato il rimborso delle spese legali da parte di un ente locale, ha ritenuto che in assenza di uno specifico nesso eziologico tra l'adempimento dell'ufficio e la perdita pecuniaria non possa essere riconosciuto agli amministratori locali il diritto al rimborso delle spese legali sostenute per la difesa in un procedimento penale poiché, da un lato, non può essere applicata in via analogica la normativa che disciplina il diritto al rimborso in favore dei dipendenti degli enti locali e dall'altro, non sarebbe neppure richiamabile la disciplina relativa al

risarcimento dei danni subiti dal mandatario poiché l'art. 1720 co. 2 cod. civ. prevede il diritto al risarcimento dei soli danni subiti a causa dell'incarico e non in occasione dello svolgimento dello stesso. La conoscenza della giurisprudenza civile da parte dell'ente locale è dimostrata dalla citazione della sentenza della Corte di cassazione n. 10052 del 2008.

Peraltro, anche se non risulta dalla richiesta di parere in esame, la predetta conclusione della giurisprudenza civile è stata ribadita recentemente dalla sentenza n. 12645 del 24 maggio 2010 che ha confermato l'esclusione dell'applicazione analogica dell'art. 16 del d.p.r. n. 171 del 1979, poiché lo stesso si riferirebbe alla situazione dei soli dipendenti degli enti locali e non si sarebbe in presenza di alcun vuoto normativo poiché il legislatore avrebbe considerato la differente posizione dei dipendenti rispetto a quella degli amministratori trattandosi di due fattispecie distinte e non identiche, dato che gli amministratori prestano un'attività ontologicamente diversa da quella dei dipendenti, di tipo onorario caratterizzata dal legame di rappresentatività politica con la collettività.

Sempre la sentenza da ultimo citata ha fornito alcuni chiarimenti in relazione alla possibile applicazione delle norme codicistiche sul mandato alla problematica inerente il rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori degli enti locali.

La Cassazione ha richiamato la previsione dell'art. 1720 cod. civ. che prevede il diritto del mandatario al rimborso delle spese sostenute nonché il risarcimento dei danni subiti a causa dell'incarico, rilevando che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la pronuncia n. 10680 del 1994, interpretando questa norma, hanno chiarito che il rimborso può avere ad oggetto solo le spese sostenute dal mandatario in stretta dipendenza dall'adempimento dei propri obblighi, vale a dire solo quelle che per la loro natura sono collegate necessariamente all'esecuzione dell'incarico conferito, in quanto rappresentino il rischio inerente l'esecuzione dell'ufficio dovuto. Applicando questo principio, le Sezioni unite nel 1994 hanno concluso che non è configurabile un diritto del mandatario al rimborso delle spese sostenute a causa dell'espletamento del proprio ufficio di funzionario onorario con riferimento alle spese di difesa in un procedimento penale, non sussistendo un rapporto di causalità diretta tra l'esercizio del mandato e le spese di cui si chiede il rimborso. Infatti, anche nel caso in cui l'imputato venga prosciolto, la necessità di sostenere spese di difesa non si pone in rapporto di causalità diretta con lo svolgimento delle proprie funzioni, poiché, tra un fatto e l'altro, si pone un elemento intermedio dovuto all'attività di una terza persona e dato dall'accusa rivelatasi successivamente infondata.

In relazione a queste premesse e con riferimento alla questione esaminata, la Corte di cassazione con la citata sentenza n. 12645 del 2010 ha ribadito che in assenza di uno specifico nesso eziologico tra l'adempimento dell'ufficio e la perdita pecuniaria, gli amministratori locali non hanno diritto al rimborso delle spese legali, anche perché il danno risarcibile presuppone un comportamento incolpevole dell'istante, circostanza che nel caso sottoposto all'esame della magistratura civile non poteva valutarsi dato che i ricorrenti si erano limitati a richiedere il rimborso sulla base del semplice dato della corresponsione delle spese legali, senza nulla dedurre sulla loro condotta.

Come risulta dalla ricostruzione della giurisprudenza civile, conosciuta e citata dallo stesso Sindaco del Comune di Verdello, i principi applicabili in caso di richiesta proveniente da un amministratore di un ente locale di rimborso delle spese legali sostenute per la propria difesa in un procedimento penale sono stati delineati in modo chiaro ed univoco dalla Corte di cassazione.

La valutazione sui principi applicabili nella materia in questione chiaramente affermati dalla giurisprudenza civile non può formare oggetto di sindacato dalla magistratura contabile che, neppure, può esaminare il caso di specie e fornire indicazioni applicative all'ente.

E' evidente che non può che spettare al Comune di Verdello esaminare la richiesta di rimborso e verificare la sussistenza del nesso eziologico tra adempimento dei doveri di ufficio e perdita pecuniaria e, all'esito delle verifiche, concludere il procedimento di rimborso.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
12 ottobre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)