



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 (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 27 aprile 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cugliate Fabbiasco (VA) con nota n. 1335 del 23 marzo 2010;

Vista l'ordinanza n. 90 del 14 aprile 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cugliate Fabbiasco;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Cugliate Fabbiasco (VA) ha chiesto il parere della Sezione in ordine all'ammissibilità del rimborso delle spese legali sostenute da un dipendente in relazione ad un giudizio penale conclusosi con l'assoluzione perchè "il fatto non costituisce reato".

In particolare il quesito solleva le seguenti problematiche:

- a. se in presenza di tale formula assolutoria si realizzi il presupposto per il rimborso delle spese legali;
- b. quali siano i compiti dell'interprete chiamato ad esaminare il dispositivo e la motivazione della sentenza, se cioè questi debba anche verificare se ricorra o meno "un'astratta possibilità che esista altro e diverso illecito" oppure "che altro diverso illecito sia stato già accertato";
- c. se per avere titolo al rimborso è sufficiente la fattura ovvero è necessario acquisire la parcella professionale con l'eventuale visto di congruità dell'ordine forense;
- d. se nella fattispecie è configurabile un'ipotesi di debito fuori bilancio con conseguente necessario ricorso alla procedura di cui all'art 194 del TUEL.

Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 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 norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato 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 possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, 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 la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate 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 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.

In conclusione, la questione sollevata, chiaramente ammissibile sotto il profilo soggettivo perchè proveniente dall'Organo rappresentativo dell'ente, può ritenersi ammissibile anche oggettivamente perchè rientrante nell'ambito della materia della contabilità pubblica (dal momento che le spese legali, qualora sostenute dall'ente, rappresentano “elementi negativi” del conto economico) e poichè il quesito interessa anche profili tecnico - contabili e presenta sufficienti requisiti di genericità e di astrattezza.

Considerato in diritto

1. Venendo al quesito posto dal Comune di Cogliate Fabiasco, si è già chiarito in premessa come esso riguardi sia le condizioni ed i requisiti legittimanti il rimborso delle spese legali, in particolare nel caso di sentenza penale di assoluzione, sia questioni ed adempimenti tecnico – contabili conseguenti all'eventuale decisione dell'ente di concedere il rimborso chiesto dal dipendente già coinvolto in un procedimento penale.

In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione interessata e la posizione di indipendenza e terzietà della Corte.

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

rientrano nella piena ed esclusiva responsabilità dei competenti organi dell'Ente, coinvolgendo aspetti dell'azione amministrativa disciplinati dalle regole pubblicistiche della discrezionalità ed orientati alla sana gestione finanziaria e contabile.

Sotto questo aspetto, l'estrema sinteticità e genericità delle informazioni fornite dal Comune istante, che si limita a richiamare la sentenza penale di assoluzione senza fornire indicazioni idonee a delineare la fattispecie all'esame, non impediscono alla Sezione di esprimersi richiamando i principi che vengono in considerazione nel caso prospettato ed ai quali l'Amministrazione comunale può riferirsi nell'assumere le determinazioni di sua competenza.

La materia, come noto, è regolata dall'art. 22 del D.P.R. n. 347/1983 e dall'art. 50 del D.P.R. n. 333/1990 e, in particolare, dagli strumenti di contrattazione collettiva di comparto (art. 28 del C.C.N.L. per il personale delle Regioni e delle Autonomie Locali del 14 settembre 2000), che sostanzialmente ripetono la dizione testuale dell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268. Queste ultime 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 dalla 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; Cons. di Stato, Sez. V, 7 novembre 2007, n. 5786) risponde all'esigenza di evitare che un dipendente o amministratore di un ente pubblico, chiamato ingiustamente a rispondere di presunte attività illecite nell'espletamento dei compiti d'ufficio, debba sopportare il peso economico del processo.

La giurisprudenza amministrativa e contabile ha, poi, chiarito in quali limiti sia ammissibile la rimborsabilità delle spese legali anche a posteriori, una volta accertato che il tenore della disposizione dell'art. 28 C.C.N.L. non lascia dubbi sulla circostanza che il diritto al rimborso può essere azionato in qualsiasi fase del giudizio.

Più specificatamente, la giurisprudenza ha sottolineato, come si desume del resto dal dettato normativo, che l'assunzione a carico dell'ente locale dell'onere relativo all'assistenza legale al dipendente/amministratore non è automatico, ma consegue solo al verificarsi di una serie di presupposti e di rigorose valutazioni che l'Ente è

tenuto ad operare anche ai fini di una trasparente, efficace ed economica gestione delle risorse pubbliche. Tali presupposti e le connesse valutazioni concernono:

- l'esistenza di esigenze di tutela di interessi e diritti facenti capo all'ente pubblico;
- la stretta inerenza del procedimento penale a fatti verificatisi nell'esercizio ed a causa della funzione esercitata o dell'ufficio rivestito dal dipendente/funziionario pubblico;
- l'assenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal soggetto sottoposto a procedimento penale, conclusosi con il proscioglimento, e l'ente di appartenenza;
- la conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione con formula piena o cd. liberatoria, con cui sia stabilita l'insussistenza dell'elemento psicologico del dolo e della colpa grave e da cui emerga l'assenza di pregiudizio per gli interessi dell'Amministrazione (veggasi in proposito: Cons. di Stato, Sez. V, 17 luglio 2001, n. 3946; Cass. Civ., Sez. I, 13 dicembre 2000, n. 54; Corte dei Conti, SS. RR., 18 giugno 1986, n. 501; Corte dei Conti, Sez. Giurisd. Lombardia, 19 ottobre 2005, n. 641).

Per quanto concerne l'ultima condizione legata all'esito liberatorio del giudizio, si è ritenuto che essa ricorra sempre quando venga esclusa la responsabilità del dipendente pubblico in ordine al fatto che ha dato origine al giudizio o venga dichiarata l'insussistenza del fatto.

Diversamente, la formula assolutoria "perché il fatto non costituisce reato" non sembra di norma sufficiente ben potendo il fatto accertato, non rilevante sotto il profilo penale, costituire illecito di altra natura (ad es. disciplinare) ed essere stato determinato attraverso lo svolgimento di attività in contrasto con gli interessi dell'Ente (Corte dei Conti, Sez. Reg. Controllo Lombardia, deliberazione n. 20/pareri/2007 e n. 56/2010/PAR; Sez. Reg. Corte dei Conti per il Molise, deliberazione n. 6/PAR/2007).

L'esame della sentenza penale assolutoria, dispositivo e motivazione, è finalizzato appunto a verificare che sussistano o meno tutte le condizioni richieste dalla normativa per giustificare il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente assolto. Ciò è d'altronde coerente con la ratio della legislazione vigente che vuole escludere ogni automatismo nell'accollo delle spese legali in capo all'Ente e valorizzare, al contrario, la valutazione dell'Amministrazione persino in ordine all'incarico fiduciario del legale, proprio perché gli interessi in gioco da tutelare non sono esclusivi del dipendente ma coinvolgono anche l'Ente di appartenenza (in tal senso Cons. di Stato, Sez. V, 12 febbraio 2007, n. 552).

2. Nell'affrontare le altre questioni sollevate dal Comune di Cugliate Fabbiasco che concernono aspetti tecnico-contabili conseguenti alla decisione favorevole sull'istanza di rimborso, va innanzitutto precisato che appartiene al giudice del processo il potere-dovere di procedere alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, sulla base della relativa tariffa professionale (art. 2, co. 2, D.L. n. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge n.248/2006).

In materia di patrocinio legale, inoltre, l'art. 18, co. 1, del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 1997, n. 135, relativamente ai dipendenti di amministrazioni statali, stabilisce che le spese legali inerenti a giudizi di responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti dei dipendenti in conseguenza di fatti e atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni interessate nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato.

Nel processo contabile, a sua volta, il giudice, in caso di proscioglimento nel merito, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza (art. 10 bis, co. 10, della legge n. 248 del 2 dicembre 2005).

Nell'ipotesi in cui venga disposta la liquidazione delle spese in sede giudiziale e quest'ultima risulti inferiore a quella richiesta dal dipendente/amministratore in dipendenza delle autonome scelte difensive dallo stesso operate, è stato ribadito il principio (Corte dei Conti, Sez. Reg. di Contr. Lombardia, deliberazione n. 64 del 12 settembre 2008) secondo cui spetta all'Ente eventualmente conferente l'incarico al difensore, nell'ambito della propria autonomia gestionale e contabile, valutare se riconoscere o meno l'onere aggiuntivo con riferimento agli accordi intervenuti in sede di conferimento e avuto riguardo ai canoni della buona gestione finanziaria.

Al contrario, nel caso in cui le maggiori spese siano conseguenti alle autonome e non pienamente condivise con l'Amministrazione scelte difensive operate dal dipendente, esse devono ritenersi a totale carico del dipendente medesimo (Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 1000/2009/PAR).

In difetto di liquidazione giudiziale ovvero in caso di richieste di rimborso che potrebbero comportare un'integrazione dell'onorario a carico dell'Ente, è da ritenere più che opportuno il parere o visto di congruità espresso dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sulla parcella professionale, da produrre oltre alla fattura quietanzata del legale, quale certificazione della conformità del credito erogato

rispetto ai valori della tariffa ed attestazione della congruità di quanto richiesto (cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. III, 26 gennaio 2004, n. 26).

Infine, sembra doversi escludere che l'eventuale rimborso delle spese legali da parte dell'Ente possa costituire legittima causa di debito fuori bilancio.

Il procedimento di rimborso consta, difatti, di una serie di atti e di attività che vanno dall'assoluzione con formula ampia del richiedente, alla richiesta debitamente quantificata e documentalmente giustificata della parte, alla valutazione positiva dell'Ente in ordine alla sussistenza di tutte le condizioni per il rimborso. Sequenza che si conclude e viene formalizzata in delibera alla quale accede l'impegno contabile a valere sull'esercizio finanziario nel quale la delibera viene emanata. Si tratta, perciò, di una spesa da far gravare, ai sensi degli artt. 183 e 191 T.U.E.L., sulla competenza dell'esercizio finanziario (in senso conforme, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 20/pareri/2007).

- 3.** Conclusivamente, con specifico riferimento ai quesiti sollevati, la Sezione afferma:
- a** l'esigenza che l'eventuale rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente/amministratore consegua ad una attenta ricognizione, a cura e sotto la responsabilità dell'Ente, di tutte le condizioni richieste dalla normativa, tra le quali la intervenuta conclusione del procedimento penale con formula ampiamente liberatoria per il dipendente coinvolto;
 - b** l'opportunità, se non la necessità, che la parcella delle spese, da produrre a corredo dell'istanza di rimborso oltre alla fattura debitamente quietanzata dal professionista, rechi il parere di congruità dell'Ordine forense;
 - c** che, in caso si faccia luogo a rimborso, la fattispecie non configura un'ipotesi di debito fuori bilancio e, pertanto, è escluso il ricorso alla procedura di cui all'art. 194 T.U.E.L.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Depositata il 27 aprile 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)