



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. 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 dell'11 luglio 2011

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. 4414 di protocollo in data 29 giugno 2011, con la quale il sindaco del comune di Orsenigo (CO) ha richiesto un parere in materia di contabilità

pubblica inerente al rimborso di spese legali sostenute dal sindaco stesso e da altri 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 Orsenigo (CO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Orsenigo (CO), in data 27 giugno 2011 ha richiesto il parere della Sezione in ordine alla possibilità di procedere al rimborso di spese legali.

Nella richiesta si sostiene che con deliberazione n. 18/2009 la giunta comunale ha autorizzato il sindaco, il vicesindaco e due assessori a proporre querela nei confronti del presidente della scuola materna "Asilo Infantile Pizzala" per le frasi offensive contenute in una lettera fatta recapitare a tutta la cittadinanza.

Gli amministratori hanno quindi proposto querela, anche in relazione ad un articolo apparso sulla stampa locale, conferendo a tal fine mandato speciale ad un legale.

Il relativo procedimento penale si è poi concluso con un decreto di archiviazione da parte del giudice per le indagini preliminari.

Ciò premesso, si chiede se sia possibile che l'Ente si faccia carico delle spese legali sopportate da sindaco e amministratori, a seguito della querela proposta su autorizzazione della giunta.

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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo 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 come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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.

La specifica 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; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano le spese rimborsabili a carico delle amministrazioni locali.

Ciò posto, si ritiene che la materia su cui verte la richiesta di parere, sia riconducibile alla nozione di contabilità, poiché attiene all'interpretazione di norme di

coordinamento della finanza pubblica applicabili alla generalità degli enti locali che direttamente impattano, a loro volta, sui procedimenti di ammissibilità di determinate tipologie di spesa pubblica, con evidenti riflessi sul bilancio dell'ente locale.

Osservano le Sezioni Riunite nella citata delibera nomofilattica che *"per le ragioni suesposte, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Dalle considerazioni testé esposte 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.

L'attività consultiva ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte. In tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Orsenigo è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Il quesito evidenzia che ad iniziare il procedimento penale per diffamazione derivante dalla diffusione di frasi asseritamente offensive, siano stati il sindaco, il vice sindaco e due assessori, debitamente autorizzati dalla Giunta con apposita delibera.

La Sezione ritiene assorbente ogni altra questione di merito, l'analisi della fattispecie in esame.

La proposizione della querela, da intendersi quale diritto riconosciuto ad ogni persona offesa da un reato, per cui non debba procedersi d'ufficio, è atto di parte per il quale non è necessario il patrocinio e l'assistenza di un legale.

La querela si sostanzia in un'esposto-denuncia rivolto all'Autorità Giudiziaria contenente la mera narrazione di fatti a rilevanza penale (art. 120 c.p.), a cura della persona offesa o di uno fra più offesi da un medesimo fatto (reato commesso in danno di più persone).

La qualificazione giuridica dei fatti denunciati spetta all'Autorità Giudiziaria. La querela pur rivestendo natura di condizione di procedibilità per taluni delitti, non è un

atto processuale, bensì un atto del privato cittadino da cui scaturisce l'apertura di un procedimento penale.

La non necessarietà del patrocinio legale per il mero atto di proposizione della querela, esclude in radice il diritto di ottenere il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del mandato conferito ad un avvocato.

Gli amministratori interessati ben avrebbero potuto redigere l'atto di querela personalmente o rendere le dichiarazioni alla presenza di un pubblico ufficiale al fine di trasferirle in un verbale di ricezione di querela orale.

Né la fattispecie penale richiamata (diffamazione) postula l'intervento qualificato di un legale, posto che la narrazione dei fatti appare di agevole ricostruzione, non necessitando di formule sacramentali, bensì essendo sufficiente a provocare la punibilità del fatto, l'inequivoca manifestazione di volontà di procedere alla punizione del colpevole.

Inoltre, la Sezione osserva che stante la vocazione personalistica dell'offesa all'altrui reputazione insita nel reato di diffamazione a mezzo stampa, il diritto a sporgere querela a cura delle persone che si dolgono delle propalazioni diffamatorie, non è soggetto ad alcuna autorizzazione amministrativa, onde si rileva la superfluità dell'autorizzazione della Giunta comunale al confezionamento e al deposito della querela medesima.

Ad abundantiam, il Collegio valorizza la disciplina introdotta con l'art. 28 del C.C.N.L. (citata nella precedente deliberazione n.1135/2009/PAR), vigente per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 14 settembre 2000.

La suddetta previsione sostanzialmente mutua la dizione testuale dell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 (normativa di recepimento degli accordi tra la P.A. e le organizzazioni sindacali in materia), statuendo 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 dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento"*.

Tale disciplina risponde all'esigenza che 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, e rinviene il proprio fondamento nell'art. 28 Cost.

Peraltro, occorre mettere in luce che l'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente da parte dell'Ente locale non è automatico, ma è conseguenza di alcuni presupposti che devono sussistere e di rigorose valutazioni che l'Ente è tenuto a fare, anche ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente

amministrazione delle risorse economiche pubbliche, quali: la tutela dei diritti ed interessi facenti capo all'Ente, la connessione del contenzioso all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario, l'assenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal funzionario e l'Ente, la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione (cfr. a tal proposito: C.d.S., Sez. V, 17 luglio 2001, n. 3946; Cass., Sez. I, 13 dicembre 2000, n. 15724; Cass. Civ., Sez. I, 3 gennaio 2001 n. 54; Corte dei Conti, SS. RR. 18 giugno 1986, n. 501; Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Lombardia 8 giugno 2002, n. 1257).

Ciò risulta coerente con la *ratio* della norma, che, come sopra si è messo in luce, vuole escludere ogni automatismo nell'accollo delle spese legali in capo all'Ente e valorizzare, al contrario, la valutazione dell'Amministrazione anche in ordine all'incarico fiduciario del legale (che comporta la correlativa condivisione della strategia difensiva), proprio perché gli interessi in gioco da tutelare non sono esclusivi del dipendente ma coinvolgono anche l'Ente di appartenenza (cfr. in tal senso C.d.S., Sez. V, 12 febbraio 2007, n. 552).

In sintesi, nella fattispecie sottoposta al vaglio della Sezione appare evidente che non sussistono i presupposti che consentano il rimborso delle spese legali, ai sensi della disciplina sopra illustrata, da parte del Comune a favore degli amministratori proponenti la querela.

In primo luogo si ribadisce la natura personalistica della proposizione della querela, senza necessità di assistenza tecnica e di patrocinio legale.

In secondo luogo, la descrizione del fatto attiene ad un procedimento penale avviato su iniziativa degli amministratori, e non ad un procedimento penale aperto nei confronti degli stessi, come invece richiede testualmente la normativa in questione (*"...ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente..."*).

Inoltre, il reato ipotizzato a carico del querelato, poi archiviato, è la diffamazione, ossia una condotta criminosa d'opinione posta in essere in danno dei singoli e non dell'amministrazione locale nel suo complesso. Difetta altresì il nesso di causalità fra l'attività funzionale e i fatti assunti a base della querela. Nesso eziologico affatto esplicitato nella richiesta di parere.

Anche il riferimento alla tutela dell'immagine dell'ente locale, contenuta nella richiesta di parere, non può che individuarsi in un interesse mediato e indiretto derivante dalla tutela dell'operato e dei comportamenti ascrivibili agli amministratori, al sindaco e ai componenti della giunta, unici veri destinatari delle espressioni ritenute lesive.

Pertanto, deve ritenersi mancante il presupposto dell'esigenza della *"tutela dei propri diritti ed interessi"* che giustifica, ai sensi della normativa in materia, un coinvolgimento dell'amministrazione nelle spese legali.

Conclusivamente, con riferimento alla fattispecie sottoposta dal Comune di Orsenigo, si ritiene che non sia ammissibile, alla luce della normativa in materia, il rimborso delle spese legali da parte dell'Amministrazione comunale.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 12 luglio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)