



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 35/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 30 marzo 2011
composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio
1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e
controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti,
deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento
della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7,
comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota proveniente dal Comune di Salerano Canavese del 14 febbraio 2011, prot. 263, recante una richiesta di parere in merito al rimborso delle spese legali ai dipendenti;

Vista l'Ordinanza n. 6/PAR/2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.

Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Comune istante chiede un parere circa la sussistenza dell'obbligo a carico del Comune di rimborsare le spese legali sostenute da un proprio dipendente per la difesa legale in un procedimento penale avviato a seguito di denuncia di un cittadino per fatti connessi con l'espletamento del servizio. Il procedimento penale si è concluso con sentenza di assoluzione perché "il fatto non costituisce reato".

Si chiede altresì se, per avere titolo all'eventuale rimborso sia sufficiente la fattura ovvero sia necessario acquisire la parcella professionale con il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato o dell'Ordine forense.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città

metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Salerano Canavese, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010).

Tanto premesso, con riguardo al caso di specie, si evidenzia che nella citata deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, la Sezione delle Autonomie si è espressa, in sede di coordinamento, proprio in merito al tema del rimborso delle spese legali ad amministratori e dipendenti pubblici assolti, ritenendo tale materia non rientrante nella nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva, in quanto riferibile ad aspetti sostanziali, distinti dai conseguenti aspetti contabili che, invece, attenendo all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, risultano disciplinati da norme di carattere contabilistico. Questa interpretazione, già sostenuta anche da questa Sezione (cfr., fra le altre, le delibb. n. 14/2008 e 45/2009), è divenuta orientamento consolidato nelle deliberazioni delle Sezioni regionali di questo istituto (cfr.: Sez. Reg. Contr. Calabria, delibb. nn.499 e 689/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Campania, delib. n.1/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Lazio, delib.

n.23/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Emilia Romagna, delib. n. 372/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Toscana, delib. n.365/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Veneto, delib. nn. 146,177 e 192/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Sardegna, deliv. n. 74/2009/Par.; SS. RR. in sede consultiva per la Regione Siciliana, delib. nn. 1 e 55/2009/Par.).

Per le suddette ragioni, la richiesta di parere è da ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

L'inammissibilità tuttavia non sembra estendersi al secondo quesito posto dal Comune, ovvero alla questione relativa alla documentazione necessaria per avere titolo all'eventuale rimborso. Tale aspetto, infatti, non attiene specificamente alla verifica delle condizioni e dei requisiti legittimanti il rimborso delle spese legali, nei termini previsti dalla vigente normativa e dagli strumenti di contrattazione collettiva di comparto, valutazione che deve rimanere nella piena ed esclusiva sfera di responsabilità dei competenti organi comunali, ma piuttosto a profili tecnico-contabili, "a valle" rispetto alla decisione assunta dall'Ente locale. Pertanto l'oggetto del secondo quesito della richiesta di parere può considerarsi rientrare nella "materia di contabilità pubblica", rendendo, conseguentemente, la richiesta ammissibile limitatamente ad esso.

2) Merito:

Sul secondo quesito posto dal Comune istante, si è già espressa altra Sezione regionale di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, del. n. 6/2007), le cui conclusioni, condivise da questo collegio, come già da altre Sezioni (v. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 4/2007), sono di seguito sintetizzate ed integrate.

In materia di rimborso delle spese di patrocinio legale, l'art. 18, comma 1, del D.L. 25/3/1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella Legge 23/5/1997, n. 135 stabilisce che le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali, in conseguenza di fatti ed 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 di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato.

Nulla è previsto, invece, circa le modalità di liquidazione e le condizioni di ammissione al relativo rimborso delle spese di patrocinio legale, nei giudizi per l'accertamento delle responsabilità civili, penali ed amministrative promossi nei confronti di dipendenti ed amministratori degli enti locali.

Si ritiene tuttavia che, nel rispetto dei principi di attenta e prudente gestione della spesa pubblica, anche le amministrazioni locali debbano poter procedere al rimborso delle spese legali, una volta appurata la sussistenza dei presupposti sostanziali, soltanto in presenza di documentazione idonea ad attestare la congruità delle spese.

Si ripropongono, dunque, anche per gli enti locali, le stesse esigenze in ordine alla valenza ed opportunità di un "parere di congruità" da esprimersi sulle richieste di rimborso delle spese legali, tenuto conto, da un lato dell'incertezza dell'esatta individuazione delle voci che potrebbero concorrere alla determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità dovute agli avvocati per l'esercizio della loro attività professionale e dei relativi parametri legali, dall'altro della necessità di scongiurare il rischio di annoverare nella parcella spese oggettivamente superflue o non proporzionali all'opera prestata.

Questo parere, particolarmente necessario nelle ipotesi di assenza, all'interno dell'ente locale, di una struttura organizzativa o di un ufficio tecnico in grado di formulare giudizi di congruità, potrebbe essere espresso, se non dalla competente Avvocatura distrettuale dello Stato, come previsto per le diverse ipotesi di processi promossi contro dipendenti statali, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Come già chiarito dalla Sezione Molise nella richiamata delibera *"appare quanto mai opportuno che detto rimborso avvenga, sulla scorta di prodromico giudizio di congruità, formulato da un organo avente specifica ed elevata competenza in materia e rivestente natura di ente pubblico associativo, ed il cui apprezzamento - fatto proprio*

dall'Organo di amministrazione attiva locale - costituisce espressione di discrezionalità tecnica, eventualmente sindacabile in sede di giudizio generale di legittimità, riservato al giudice amministrativo (ved. T.A.R. Lazio – Roma, Sez. I, 7/10/2004, n. 10451) con riferimento al criterio tecnico di valutazione ed al metodo applicativo (cfr. Cons. St. n. 601/99)". Un parere, dunque, reso, ai sensi del R.D.L. n. 1578 del 1933, da un organo avente specifica ed elevata competenza in materia, il cui apprezzamento, espressione di discrezionalità tecnica, viene fatto proprio dall'Organo di amministrazione attiva dell'ente locale.

Questa Sezione ritiene opportuno precisare come, in ogni caso, in analogia a quanto ritenuto con riguardo al rimborso delle spese nei confronti dei dipendenti delle Amministrazioni statali (cfr. Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sent. 23 gennaio 2007, n. 1418), la necessaria valutazione di congruità preliminare ai rimborsi in parola debba riguardare, non solo la conformità della parcella alla tariffa forense, ma anche il rapporto fra l'importanza e delicatezza della causa e le somme spese per la difesa.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 30 marzo 2011.

Il Primo Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 1 aprile 2011
Il Direttore
F.to Dott. Federico SOLA