



# *Corte dei Conti*

## **LA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Del/Par n. 166 /2015**

composta dai seguenti magistrati:

|  |                   |
|--|-------------------|
| Pres. di Sezione <b>Ciro Valentino</b> | <b>Presidente</b> |
| Cons. <b>Silvano Di Salvo</b>          |                   |
| Cons. <b>Tommaso Viciglione</b>        |                   |
| Ref. <b>Rossella Bocci</b>             |                   |
| Ref. <b>Innocenza Zaffina</b>          |                   |
| Ref. <b>Francesco Sucameli</b>         |                   |
| Ref. <b>Raffaella Miranda</b>          |                   |
| Ref. <b>Carla Serbassi</b>             | <b>Relatore</b>   |

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 27 maggio 2015

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 20297 del 23 aprile 2015, con la quale il Sindaco del Comune di Ercolano (Na) ha richiesto a questa Sezione un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 45/2015 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Carla Serbassi;

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Ercolano ha richiesto a questa Sezione un parere in merito alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da amministratori comunali coinvolti in procedimenti penali, considerato che *"sussistono dubbi sull'applicabilità dell'articolo 67 del dpr 269/1987 (oggi art. 28 CCNL 14 settembre 2000) in ordine alla possibilità da parte degli enti locali di assumersi l'onere delle spese per la difesa dei propri amministratori nei procedimenti civili e penali "per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti di ufficio" e "a condizione che non sussista conflitto di interessi"*.

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine alle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal Sindaco del Comune di Amalfi, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

Quanto all'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, occorre tuttavia svolgere le seguenti ulteriori considerazioni.

Sulla materia di che trattasi e, in particolare, sull'ammissibilità o meno di richieste di pareri rivolte alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n° 131, concernenti la materia della rimborsabilità di spese legali in favore di amministratori di enti locali assolti all'esito di giudizi celebrati a loro carico, questa Sezione regionale di controllo ha in passato richiesto alla Sezione delle autonomie di questa Corte di

volersi pronunciare, in sede di coordinamento, ai sensi dell'art. 1, lett. b), della deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/2003 (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 24 novembre 2005, n° 8).

L'interpellata Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n° 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, ha ritenuto che le questioni relative alla predetta problematica siano estranee alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 7, comma 8 della legge n° 131 del 2003, con conseguente inammissibilità oggettiva di richieste di parere concernenti questioni attinenti alla menzionata rimborsabilità.

In particolare, la predetta Sezione delle Autonomie ha condivisibilmente osservato quanto segue: *"...ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale.*

*Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.*

*In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.*

*Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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...Così delineato l'ambito oggettivo della materia, la questione della rimborsabilità agli amministratori delle spese legali risulta totalmente estranea alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, 10 marzo 2006, n° 5/AUT/2006).*

Tale orientamento è stato costantemente condiviso da questa Sezione (cfr., *ex plurimis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, nn. 255/2014, 230/2013, 173/2013, 172/2013, 68/2012), né si ravvisano motivi per discostarsi dallo stesso, nella fattispecie qui in esame.

D'altra parte, la considerazione che la eventuale rimborsabilità delle spese legali agli amministratori sia atto discrezionale di pura gestione, facente capo esclusivamente all'ente di competenza, appare condivisa da molte altre Sezioni di controllo della Corte dei conti che, anche quando, esprimendosi in maniera esplicita su un parere avente medesimo oggetto, dichiarandolo ammissibile, aderiscono alla tesi della potenziale rimborsabilità delle spese legali agli amministratori pubblici, intanto rendono nota l'esistenza di contrastanti orientamenti in materia, e inoltre dichiarano che non rientra nella funzione consultiva intestata alla Corte dei conti stabilire in base a quale tipo di assoluzione spetti, nel caso specifico, la rimborsabilità delle spese legali (*ex plurimis*, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 86/2012, nel quale specificamente si dichiara che *"E' inoltre necessario osservare che la decisione da parte dell'amministrazione di provvedere o meno al rimborso delle spese di lite sostenute da un proprio dipendente o amministratore è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali, rientrando nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali. Detto in altri termini, la valutazione di merito sulla sussistenza delle condizioni richieste dalla normativa per assumere l'onere dell'assistenza legale del dipendente e/o amministratore costituisce ambito riservato alle scelte dell'Ente che deve osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile"*).

Appare interessante inoltre sottolineare come, in relazione ad uno dei quattro presupposti di cui valutare rigorosamente la sussistenza, al fine di un eventuale rimborso delle spese legali, e cioè la conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione con formula piena, (come nel caso di specie), con cui si 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, la Sezione Lombardia, nella delibera succitata, prosegue sostenendo che *"Sul punto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. V n. 2242 del 14 aprile 2000) ha ritenuto ragionevole circoscrivere l'eccezionale possibilità di rimborso delle spese ai soli casi in cui sia incontestabilmente accertata l'assenza di responsabilità penale degli imputati; presupposto di rimborsabilità delle spese legali sostenute dall'amministratore è il positivo e definitivo accertamento della mancanza di responsabilità, indipendentemente dalla formula assolutoria utilizzata dal giudice penale.....Pertanto, per la rimborsabilità delle spese legali, occorre una espressa valutazione positiva del comportamento, tale da ritenere il persistere del rapporto organico...per l'amministratore .è necessario un accertamento positivo di diligenza e buona fede"*.

La stessa Sezione Lombardia, sempre sullo stesso argomento, con delibera n. 519/2012, richiamando la sua precedente n. 86/2012, non perde occasione per ribadire come debba, comunque, osservarsi che *".....molti dei fatti astrattamente non sanzionabili sotto il profilo penalistico risultano, tuttavia, suscettibili di essere affetti da marchiane illegittimità, nonché forieri di responsabilità in capo all'ente....Ne deriva che, con riferimento alla fattispecie in commento...occorrerà valutare se il proscioglimento sia intervenuto per l'accertamento della sostanziale correttezza del comportamento tenuto dall'amministratore, ovvero se la pronuncia penale si limiti ad acclarare l'insussistenza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione: ben potendo la stessa, a titolo esemplificativo, riscontrare l'esistenza di forti illegittimità nel comportamento dell'amministratore, ma nel contempo ritenere il reato non integrato in quanto risulti carente la patrimonialità del vantaggio conseguito ovvero (con riferimento all'elemento soggettivo) difetti la vera e propria intenzione di determinare un vantaggio patrimoniale o un danno, per quanto gli stessi siano stati effettivamente determinati. Tale statuizione, rilevante sotto il profilo penalistico, non escluderebbe però una valutazione di disvalore per il comportamento dell'agente, e sarebbe quindi insufficiente a legittimare la ripetizione delle spese legali"*.

Alla luce di quanto esposto, non potendo questa Sezione fornire specifiche indicazioni in quanto esse si tradurrebbero in una ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente (con il rischio di creare elementi di commistione con altre funzioni dalla stessa esercitate, quali quella requirente e di giurisdizione), il quesito potrà trovare soluzione alla stregua delle valutazioni, da parte dell'ente interpellante, in ordine agli elementi di fatto e di diritto implicati dalla fattispecie, alla luce della ovvia considerazione che, se è doveroso assicurare che i soggetti che agiscono nell'interesse pubblico siano adeguatamente tutelati qualora ingiustamente coinvolti in procedimenti penali per fatti connessi all'adempimento del mandato, è altrettanto necessario impedire tale rimborso a soggetti che non si trovano nelle medesime condizioni.

Ferma restando la declaratoria di inammissibilità del parere in oggetto, occorre, comunque, evidenziare che, in merito alla specifica questione della applicabilità agli amministratori degli enti locali dell'articolo 67 del d.p.r. n 268 del 15 maggio 1987<sup>1</sup>, si è di recente espressa la Corte di Cassazione civile, Sezione I, con la sentenza n. 5264 del 17 marzo 2015, sostenendo che il diritto al rimborso delle spese legali relative ai giudizi di responsabilità civile, penale o amministrativa a carico di dipendenti di amministrazioni statali o di enti locali per fatti connessi all'espletamento del servizio o comunque all'assolvimento di obblighi

---

<sup>1</sup> Provvedimento peraltro abrogato , a decorrere dal 6 giugno 2012, dall'articolo 62, I comma e dalla tabella A allegata al d. l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

istituzionali, conclusi con l'accertamento dell'esclusione della loro responsabilità, non compete all'assessore comunale, né al consigliere comunale o al sindaco, non essendo configurabile tra costoro (o quali operano nell'amministrazione pubblica ad altro titolo) e l'ente, un rapporto di lavoro dipendente, non potendo estendersi nei loro confronti la tutela prevista per i dipendenti, né trovare applicazione la disciplina privatistica in tema di mandato.

Per tutto quanto sopra esposto, il parere si dichiara inammissibile.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 27 maggio 2015.

IL RELATORE

f.to Carla Serbassi

IL PRESIDENTE

f.to Ciro VALENTINO

Depositato in Segreteria in data 27 maggio 2015

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi