



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'8 febbraio 2012 composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA	Presidente f.f.
Cons. Aldo CARLESCHI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera della Sezione delle Autonomie n. 9/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da

ultimo, dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Lonigo, prot. n. 268SF/am in data 4.01.2012, qui pervenuta il 12.01.2012 ed assunta al prot. n. 128;

VISTA l'ordinanza n. 6/2012 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Lonigo (Vi), con la nota indicata in epigrafe, chiede il parere di questa Corte sulla possibilità di un rimborso delle spese legali sostenute da un dipendente in occasione di un procedimento penale. A tal fine il Sindaco espone quanto segue:

- *nel 2008 il Dirigente dell'Ufficio tecnico comunale di questo Comune è stato sottoposto ad azione penale per il reato di cui all'art. 323 del Codice Penale (abuso d'ufficio);*
- *con sentenza del 24.3.2011 n. 194/11 Reg. Sent, divenuta irrevocabile il 22.9.2011, il dipendente è stato assolto con formula piena (perché il fatto non sussiste);*
- *conseguentemente il dirigente ha presentato domanda di rimborso delle spese legali sostenute così suddivise:*
 - *euro 25.236,71 per spese di difesa in giudizio;*
 - *euro 25.594,59 per consulenze specialistiche;*

All'atto dell'instaurarsi del procedimento penale non era stata possibile la nomina di un difensore di comune gradimento, in

quanto il dipendente era stato chiamato à rispondere in sede penale per un reato contro la pubblica amministrazione ed esisteva quindi, ex ante, un conflitto di interessi. Ora l'assoluzione con formula piena fa venir meno, ex post, tale conflitto.

Ciò premesso, con la nota anzidetta il Sindaco chiede:

A. se sia possibile il rimborso ex post degli oneri di difesa sostenuti in proprio dal dirigente dell'Ufficio Tecnico comunale imputato in un procedimento penale conclusosi con sentenza passata in giudicato di proscioglimento del dipendente stesso con la formula "perché il fatto non sussiste", nonostante non fosse stato preventivamente concordato un legale di comune gradimento per l'esistenza, ex ante, di un conflitto di interesse (a tal proposito Sezione regionale di controllo per la Lombardia 902/2010/PAR del 21.9.2010);

B. se nel concetto di "spese legali" rientrino, oltre agli oneri di difesa in senso stretto, anche le spese per consulenze specialistiche sostenute nell'ambito del procedimento penale.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Lonigo (VI) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, fissati, come indicato nelle premesse, dalla Sezione delle Autonomie con

atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto al presupposto oggettivo, occorre rilevare che il parere richiesto deve avere attinenza con la materia della contabilità pubblica e che la questione sottostante il quesito deve presentare i caratteri della generalità ed astrattezza.

La Sezione osserva che la richiesta, oggetto della presente pronuncia, sull'interpretazione delle disposizioni di natura contrattuale, in particolare l'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 (e in precedenza, in termini pressoché analoghi, l'art. 16 del d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, l'art. 22 del d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 e l'art. 67 del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268) che regolano a tutt'oggi per gli Enti Locali la delicata materia del rimborso delle spese legali pone problemi ermeneutici sull'applicazione delle complesse e sempre più restrittive disposizioni che si sono succedute in materia di limitazione dei costi gravanti sulla finanza pubblica.

Tali problemi interpretativi attengono, nel complesso, alla disciplina, contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, annoverabile tra le materie di contabilità pubblica (cfr. questa Sezione deliberazioni nn. 49, 172,

227 del 2010); ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, citata nelle premesse.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete, con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale. Nel caso di specie, con riguardo alla materia del rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti ed amministratori di Enti Locali per la difesa in giudizio da responsabilità per fatti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni, si tratterebbe di "fornire istruzioni puntuali" finalizzate a supportare comportamenti amministrativi e gestionali dell'Ente istante, che hanno già formato oggetto, su un piano astratto e generale: attività che esula dall'ambito più specificamente consultivo attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti e che, in ogni caso, contrasta con il carattere di generalità ed astrattezza, sottolineato dalla richiamata deliberazione 24 aprile 2004 della Sezione delle autonomie della stessa Corte.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra

richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, al fine di escludere un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente ed una compartecipazione all'amministrazione attiva (cfr. ex multis Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, par. 21/2008).

In conseguenza di ciò, si ritiene utile richiamare all'attenzione, in termini generali, e senza alcun riferimento specifico alla fattispecie dedotta all'esame, che il diritto al rimborso è stato previsto in numerosi testi normativi, sia per i dipendenti delle amministrazioni statali (vedi art. 18 D.L. 25.3.1997 n. 67, convertito in L. 23.5.1997 n. 135: Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione") che per quelli degli enti locali (vedi art. 19 d.P.R. 16.10.1979 n. 509: "Approvazione della disciplina del rapporto di lavoro del personale negli enti pubblici"; art. 22 d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347: "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente dagli enti locali" ed art. 67 d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268: "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali").

Con particolare riferimento agli enti locali, è stato previsto il

diritto dei dipendenti (e, per estensione giurisprudenziale, degli amministratori), "sottoposti a procedimenti giudiziari per fatti connessi all'esercizio delle particolari mansioni loro affidate", di ottenere, da parte dell'ente di appartenenza, "il rimborso delle spese legali sostenute" (vedi art. 19 d.P.R. 16.10.1979 n. 509). Il legislatore, agli artt. 22 d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 ed art. 67 d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268, ha quindi previsto l'obbligo per la p.a. di appartenenza di assumere, a proprio carico, la difesa del dipendente coinvolto in procedimenti di responsabilità civile o penale, "sin dall'apertura del procedimento" ed "in ogni stato e grado del giudizio", a condizione che non sussista conflitto di interessi. È stato, poi, aggiunto, al secondo comma dell'art. 67 d.P.R. 268/1987: "In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o con colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio".

La Sezione sottolinea altresì che per orientamento prevalente (Cass. SS.UU, n. 10680/1994; Corte conti, Sez. giur. Reg. Lombardia 19 ottobre 2005, n. 641; Sez. giur. Reg. Abruzzo n. 274/2005 e n. 294/2003; da ultimo, C.G.A. Sicilia in sede giurisdizionale, sent. n. 316/2011) il rimborso delle spese sostenute da amministratori e dipendenti di Enti locali per la difesa nell'ambito di un giudizio penale , escluso ogni automatismo nell'accollo delle spese legali da parte dell'ente, deve risultare-ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente

amministrazione delle risorse economiche pubbliche (Sez. Lombardia....) - rigorosamente subordinato ai seguenti presupposti (T.A.R. Puglia Bari, II, 18 marzo 2004 n. 1390):

a) assenza di dolo e colpa grave in capo al dipendente sottoposto a giudizio;

b) che si debba trattare di giudizio per atti o fatti strettamente connessi all'espletamento di attività istituzionale, cioè riconducibili al rapporto di servizio; la stretta connessione tra il contenzioso e la carica o l'ufficio rivestiti, richiede cioè che gli atti o i fatti oggetto di giudizio siano stati posti in essere nell'espletamento del servizio (ovvero a causa di questo) e risultino, quindi, imputabili direttamente all'amministrazione-soggetto nell'esercizio della sua attività istituzionale;

c) assenza di conflitti d'interesse tra il dipendente e l'ente di appartenenza;

d) che, in caso di proscioglimento con formule diverse da quelle escludenti la materialità dei fatti (il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso), non debba sussistere in concreto alcun conflitto di interessi con l'Ente;

e) che, ove richiesto "*ex post*", cioè agli esiti dei giudizi stessi, la spesa debba essere rispondente a parametri di obiettiva congruità.

L'istituto di che trattasi obbedisce al principio generale per cui il dipendente pubblico ingiustamente sottoposto a giudizio per fatti commessi nell'adempimento dei doveri di servizio deve andare

esente dal peso economico delle conseguenze del proprio operato, purché non sussista un conflitto di interessi ,e non è altro che un'applicazione al settore della pubblica amministrazione del divieto generale di *locupletatio cum aliena iactura*, proprio del diritto privato (T.A.R. Sicilia, 3 febbraio 2005, n. 128).

In conseguenza di ciò, "il riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali sostenute a causa e nell'occasione dello svolgimento di un mandato elettivo è da ritenersi "espressione di un principio di civiltà giuridica" fondato sull'art. 51 della carta costituzionale e recepito dal legislatore..."(Corte dei Conti sez. regionale di controllo per la regione Lazio, delibera n.14/c/2004).

Pertanto, il diritto al rimborso, in quanto estrinsecazione di un principio generale di difesa, appare volto a proteggere, non solo l'interesse personale del soggetto coinvolto nel giudizio, ma anche l'immagine della p.a. di appartenenza, per la quale quel soggetto agisce (T.A.R. Sicilia Palermo, I, 30 settembre 2004 n. 2141).

Se ne ricava quindi, oltre al previsto previo accollo delle spese legali da parte dell'ente, la ammissibilità anche del successivo rimborso "ex post" delle suddette spese eventualmente sostenute autonomamente dal dipendente. (T.A.R. Abruzzo Pescara, 7 marzo 1997, n. 108, Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Abruzzo, sentenza 17 maggio 2004 n. 428).

In questi casi, la pretesa ad ottenere il rimborso delle spese legali postula un'attività valutativa di intermediazione amministrativa dovuta al fatto che la p.a. è chiamata ad accertare, all'esito del

procedimento contenzioso ("ex post"), che non sussista un conflitto d'interessi tra l'attività istituzionale dell'ente e la condotta del lavoratore (T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 18 marzo 2004, n. 1390).

Si deve, pertanto, concludere che il Comune è tenuto a rimborsare le spese legali effettivamente sostenute dal dipendente nel giudizio *poiché il principio del diritto alla difesa non può subire alcuna limitazione* (T.A.R. Veneto n. 1505 del 5 ottobre 1999), sempre a condizione che il giudizio si sia concluso con una sentenza favorevole all'amministratore locale e tale *"diritto al rimborso delle spese sostenute in un giudizio penale, richieste ai sensi dell'art. 67 D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268, non può essere escluso dalla circostanza che il Comune non abbia previamente espresso il proprio assenso nella scelta del difensore da parte dell'interessato"*(T.A.R. Veneto n. 1505 del 5 ottobre 1999).

In altri termini , il principio del diritto alla difesa (peraltro costituzionalmente garantito) -che non può subire limitazione alcuna -induce a ritenere che *il gradimento comune da parte dell'imputato e dell'Amministrazione va riferito certamente alla scelta e alla nomina comune di un difensore, ma non anche all'ipotesi del rimborso ex post delle spese sostenute dall'amministratore o dal dipendente*(T.A.R. Veneto n. 1505 del 5 ottobre 1999).

Le considerazioni circa la ratio della previsione normativa, volta a

tenere indenne il dipendente ingiustamente sottoposto a giudizio per fatti commessi nell'adempimento dei doveri di servizio ,consentono di fornire le coordinate interpretative utili all'Ente richiedente–nella sua autonomia e nel compimento di scelte discrezionali che solo ad esso competono e che rientrano nell'esclusiva responsabilità degli amministratori – per quantificare anche la misura del rimborso ;la natura indennitaria e non risarcitoria del credito, determina l'obbligo -in stretta analogia alle ipotesi di rimborso di spese sostenute dal gestore per conto del dominus -di reintegrare il patrimonio del dipendente mediante una prestazione equivalente e non già di eseguire una prestazione pecuniaria determinata nel suo ammontare *ab origine*, in guisa che sulle somme liquidate spettano anche gli interessi e la rivalutazione monetaria secondo la disciplina dei debiti di valore. Peraltro, tale rimborso trova un naturale limite nelle spese legali ammesse dalla legge : *l'Amministrazione non è più tenuta ad un rimborso pieno della parcella, specie quando la stessa contenga importi superiori rispetto a quelli previsti dalle tabelle professionali. Infatti la partecipazione dell'ente alla scelta del legale, avrebbe potuto indirizzare la stessa verso un professionista che avesse assunto l'impegno di mantenersi nei limiti di dette tabelle. Si ritiene, pertanto, che l'amministrazione , in assenza della preventiva intesa , possa ridurre il rimborso alla parte della spesa che la stessa avrebbe assunto ove la scelta fosse stata concordata"* (circ. Ministero dell'Interno 30.5.2003 -

16.59).

Inoltre l'amministrazione ,dal momento che tale spesa va ad incidere negativamente sul bilancio dell'ente locale, dovrà altresì osservare i criteri di ragionevolezza," *congruenza ed adeguatezza in relazione all'importanza dell'attività svolta, alla luce delle valutazioni da effettuarsi a cura dell'ordine degli avvocati e dei procuratori*" (Consiglio di Stato comm. Spec. 6 maggio, n. 4/96/1996) nel determinare la misura del rimborso.

Infine, l'ente locale –anche se non vincolato al parere espresso sulla parcella dell'avvocato dal competente organo professionale costituendo tale strumento un mero controllo sulla rispondenza delle voci indicate in parcella a quelle previste dalla tariffa, che non avvalora in alcun modo i criteri assunti dal professionista per individuare il valore della controversia e determinarne l'importanza (Cass. Civ. sez. II 30-01-1997, N. 932), e in attesa, per il futuro, delle nuove regole sancite a regime dall'art. 9 del decreto legge n. 1/2012 - potrà fare riferimento, ai fini della verifica della congruità della parcella da rimborsare, al D.M. 8 aprile 2004, n. 127 (G.U. 18.5.2004, n. 115) con il quale è stato approvato il regolamento per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, amministrativa, tributaria e penale e stragiudiziali, tenuto conto delle effettive e certificate attività legali espletate nel procedimento penale, civile, contabile a carico conclusosi con esito favorevole.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto, dichiarata in parte inammissibile in base alle considerazioni esposte la richiesta di parere pervenuta da parte del comune di Lonigo (VI), rende il parere nei termini sopradescritti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'8 febbraio 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 12.03.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)