

Deliberazione n. 170/2017/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 21 novembre 2017

Richiesta di parere del Comune di Riccione

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del

4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Riccione (RN), pervenuta a questa Sezione in data 27/10/2017 per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali, qui pervenuto in data 27/10/2017;

Vista l'ordinanza presidenziale n.76 del 20/11/ 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 21 novembre 2017 il relatore;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di **Riccione** ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente a oggetto il rimborso delle spese legali ai dipendenti comunali, convenuti e poi prosciolti nel merito nei giudizi di responsabilità davanti alla Corte dei Conti.

In particolare chiede di conoscere se:

- a.** l'obbligo di rimborso delle spese legali in capo all'amministrazione sia limitato all'importo liquidato dal giudice contabile in sentenza, oppure sia da estendere alle (maggiori) spese legali effettivamente sostenute dal dipendente per la propria difesa, segnalando che la giurisprudenza non è univocamente orientata al riguardo (Cassazione, Sez. Lavoro, n.19195 del 19.08.2013 e Consiglio di Stato n.3779 del 28.7.2017);
- b.** l'amministrazione locale sia tenuta all'acquisizione del parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato sulle richieste di rimborso avanzate dai prosciolti.

Diritto

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente, il Sindaco.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

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

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli

enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del 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": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Tutto quanto sopra premesso, va rammentato che la materia su cui verte il parere è disciplinata da plurime disposizioni; in particolare l'articolo 3, comma 2-bis del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 ha stabilito che *"In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti*

sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza." Tale norma ha poi ricevuto una interpretazione autentica attraverso il comma 10 dell'articolo 10-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, secondo cui *"Le disposizioni dell'articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e 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."*

Nella *subiecta* materia - come peraltro segnalato nella richiesta del Comune di Riccione - esiste ampia giurisprudenza, non univoca, ascrivibile a pronunce sia della Corte di Cassazione (Sezioni Unite, sentenza n. 17014 del 2003; Sezioni Unite, sentenza n. 6996 del 2010; Sezioni Unite, sentenza n. 5918 del 2011; Sezioni Unite, sentenza n. 15238 del 2011; Sezione Lavoro, sentenza n. 19195 del 2013) che del Consiglio di Stato (n.3779 del 2017) e della Corte dei Conti (sentenza della Sezione prima giurisdizionale centrale, n. 428 del 2008); inoltre va considerato che sul medesimo tema insistono le norme contrattuali di cui all'articolo 28 del contratto nazionale collettivo di lavoro per le autonomie locali del 1 aprile 1999, nel punto in cui esplicitamente prevedono che l'ente, nei confronti di un proprio dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti di ufficio, assume 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.

Nell'esposto, complesso tracciato va ora collocata anche la disciplina recentemente introdotta dal Codice di giustizia contabile di cui al D.lgs. n.174 del 2016, in vigore dal 7 ottobre 2016, che all'art. 31, comma 2, circa la disciplina sul rimborso delle spese difensive dispone *"con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa*

per accertata insussistenza del danno, ovvero della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa", senza riprodurre il riferimento al parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato contenuto nella parte finale del comma 10 dell'articolo 10-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 e senza abrogare esplicitamente quest'ultima disposizione.

In questa sede, e sulla base di quanto appena evidenziato, la richiesta di parere **sub a.** va valutata alla stregua degli orientamenti giurisprudenziali delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte (cfr. Sez. Emilia-Romagna 150/2015/PAR, Sez. Umbria 63/2015/PAR e Sez. Piemonte 238/2014/PAR) che, uniformandosi alla posizione espressa dalle Sezioni riunite (50/CONTR/2010) e dalla Sezione delle autonomie (5/AUT/2006), escludono che sulle disposizioni contenute in contratti nazionali collettivi di lavoro la magistratura contabile possa esercitare l'attività consultiva, anche in considerazione del fatto che il legislatore ha attribuito la specifica funzione interpretativa di tali contratti a soggetti pubblici espressamente individuati: il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN).

Inoltre la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG richiamata in premessa, e direttamente riguardante la statuizione della inammissibilità di pareri in punto di liquidazione di spese legali, ha ribadito che "la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica in quanto si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede", affermando anche che "l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali".

Con riguardo al caso di specie, poi, va ulteriormente evidenziato che già precedentemente la Sezione delle Autonomie, nella propria deliberazione n. 5 del 2006, si era espressa conformemente proprio ed ancora 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 si è consolidata in diverse, successive deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte (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.5 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, delibb. nn. 146,177 e 192/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Sardegna, delib. n. 74/2009/Par.)

Il quesito **sub a.**, in conclusione, poichè include nel proprio nucleo questioni riguardanti il rapporto di lavoro, verte su di un tema che la Corte non ricomprende nella propria attività consultiva; il medesimo quesito, per altro verso, avendo attinenza all'argomento del rimborso delle spese legali insiste su di una disciplina in sé estranea al concetto di contabilità pubblica come sopra delineato; esso, infine, richiederebbe che l'organo magistratuale adito interpretasse i dispositivi delle plurime sentenze riguardanti l'argomento, finendo in tal modo con l'interferire con l'ambito di cognizione del giudice naturale dei rapporti in oggetto.

Ne consegue che, per le ragioni appena sintetizzate, questo Collegio non può analizzarlo nel merito.

Il quesito sub b., invece, afferendo a profili gestionali e procedurali, nonchè essendo conforme ai requisiti soggettivi, può essere esaminato nel merito.

Merito

4. Il quesito è inteso a conoscere se l'amministrazione locale sia tenuta all'acquisizione del parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato sulle richieste di rimborso avanzate dai prosciolti.

In uno con la ricostruzione normativa effettuata anche sullo specifico aspetto, va osservato che sul tema, nel tempo, si sono già espresse altre Sezioni ed in particolare per prima la Sezione regionale di controllo per il

Molise (con la deliberazione n. 6/2007) le cui conclusioni, al pari di quelle delle Sezioni regionali di controllo per la Basilicata e per il Piemonte (rispettivamente assunte con le deliberazioni n. 4/2007 e n. 35/2011/SRCPIE/PAR) sono condivise da questo Collegio, e di seguito riassunte.

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 L. 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, nemmeno nelle disposizioni contrattuali 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 che, nel rispetto del principio di prudente gestione della spesa pubblica, anche le amministrazioni locali debbano poter procedere al rimborso delle spese legali (quando ne sussistano i presupposti sostanziali) con il supporto di documentazione idonea ad attestare la congruità delle spese poichè anche per gli enti locali sussistono le medesime esigenze in ordine alla valenza ed alla opportunità di un parere da esprimersi sulle richieste di rimborso delle spese legali, tenuto conto sia della necessità di una 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, sia della necessità di ridurre il rischio di annoverare nella parcella spese superflue o non proporzionali all'opera prestata.

Questo parere, che potrebbe risultare non fuori luogo quando manchino le relative capacità o convenzioni per la formulazione di giudizi di congruità, potrebbe eventualmente essere espresso anche - ove lo ritenga - dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, ossia da un organo avente elevata competenza in materia, la cui valutazione risulterebbe certamente utile in

punto di ausilio alle decisioni dell'ente, cui evidentemente continua ad essere riferita ogni finale statuizione e responsabilità.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna:

- dichiara inammissibile il quesito riportato **sub a**;
- esprime il proprio parere sul quesito riportato **sub b** nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Riccione e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 21 novembre 2017

Il presidente

f.to (Carlo Greco)

Il relatore

f.to (Paolo Romano)

Depositata in segreteria in data 21/11/2017

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

