

Delibera n. 9/2007/par - Richiesta di parere in materia di rimborsi per spese legali sostenute da un amministratore di un ente locale

DELIBERAZIONE n. 9/PAR/2007

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 30 maggio 2007

composta dai magistrati:

dott. Raffaele Squitieri	Presidente
dott. Gennaro Di Cecilia	Referendario, relatore
dott. Patrizia Ferrari	Referendario

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

Visto il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

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 deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile

2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Morrone del Sannio (CB) con nota del 26 aprile 2007 (n.639) riguardante il comportamento che l'Ente deve assumere riguardo all'istanza di rimborso delle spese legali presentata+ dal precedente sindaco nei cui confronti il giudizio penale che lo aveva attinto si era concluso con sentenza assolutoria resa dal Tribunale di Larino con formula ampia: <<perché il fatto non sussiste>>;

VISTA la relazione in ordine alla richiamata richiesta di parere, depositata dal Magistrato Gennaro Di Cecilia il 15 maggio 2007;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.6 del 15 maggio 2007 che ha fissato per il giorno 30 maggio 2007 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

Udita la relazione orale del Referendario Di Cecilia;

RITENUTO IN FATTO

Il Sindaco di Morrone del Sannio (CB) ha inoltrato, con nota n. 639 del 26 aprile 2007 pervenuta il 30 aprile 2007 a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, richiesta di parere riguardante il comportamento che l'Ente deve assumere riguardo all'istanza di rimborso delle spese legali richiesto dal precedente sindaco nei cui confronti il giudizio penale che lo aveva attinto si era concluso con sentenza assolutoria resa dal Tribunale di Larino con formula ampia: "perché il fatto non sussiste".

A tal fine produceva unicamente copia della relativa sentenza n. 14 del 14/2/2007, depositata il 20/2/2007, omettendo, invece, quella relativa alla parcella.

Con nota presidenziale prot. n. 933/15/PAR. del 3 maggio 2007 di detta

richiesta è stata data preventiva comunicazione alla Sezione delle Autonomie, Ufficio del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, ed a queste ultime, al fine di acquisire i rispettivi orientamenti in ordine alla questione sollevata, attese la portata di generale

interesse.

Al riguardo si rileva che risultano pervenute alla Sezione sia il parere formulato dall'Ufficio del Coordinamento della Sezione delle Autonomie, sia gli orientamenti espressi dalle singole Sezioni regionali di controllo per l'Emilia Romagna, per il Piemonte e per il Veneto.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La Sezione, con riferimento alla richiesta di parere, per quanto attiene pregiudizialmente alla condizione dell'ammissibilità sotto il profilo soggettivo, ritiene che essa appare ammissibile in quanto proveniente da organo rappresentativo dell'Ente locale legittimato, vale a dire dal Sindaco di Morrone del Sannio, come previsto dall'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

Per quanto, invece, riguarda l'aspetto oggettivo, la questione sollevata non appare possa considerarsi rientrare nell'ambito della materia della contabilità pubblica, anche secondo il significato precisato, in via generale ed astratta, con Deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 5/Aut./2006 del 17/2/2006, adottata in sede di coordinamento, e l'orientamento giurisprudenziale prevalente espresso dalle Sezioni regionali di controllo.

Invero, nonostante tali spese rappresentino "elementi negativi" del conto economico, l'oggetto della richiesta pervenuta non appare involgere questioni di profilo tecnico-contabile, stricto sensu inteso, dal momento che non sembra sussumibile nella c. d. fase discendente dell'agire amministrativo, successiva rispetto al momento prodromico decisionale proprio dell'ente locale, risultando estraneo alla disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, o all'acquisizione delle entrate o all'organizzazione finanziaria-contabile, tanto meno alla disciplina del patrimonio o alla gestione delle spese o all'indebitamento ed, infine, alla rendicontazione ed ai relativi controlli la cui materia costituisce il presupposto del richiesto esercizio della funzione consultiva.

Inoltre, riguardando la richiesta un caso specifico, l'eventuale formulazione del parere estesa a profili di merito potrebbe rivelarsi non immune da censure per possibile interferenza dell'attività consultiva con eventuali funzioni requirenti o giudicanti inerenti alla valutazione dell'azione amministrativa dell'ente.

Ciò nondimeno, pur dovendo arrestare necessariamente la propria decisione alla soluzione della questione pregiudiziale, condividendo il consolidato orientamento contenuto anche nei contributi offerti dalle altre Sezioni, ritiene la Sezione che ragioni di opportunità inducano a svolgere alcune considerazioni.

Va preliminarmente precisato che, quale che sia la natura penale, civile amministrativa, contabile o tributaria rivestita dal giudizio, il giudice ha "l'obbligo" di provvedere alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, sulla base della relativa tariffa professionale, come recentemente stabilito dall'art. 2, co. 2, del D.L. 4/7/2006, n. 223 convertito, con modificazioni, nella Legge 4/8/2006, n. 248.

Si osserva, inoltre, che la liquidazione degli onorari e delle indennità per l'opera prestata dall'avvocato nel processo penale va effettuata sulla base dei criteri generali contenuti nell'art. 1, co. 1, 2, 3 e 4, Cap. II, della Tariffa Penale, approvata con D.M. Giustizia dell'8/4/2004, n. 127 ed entrata in vigore il 2/6/2004 – non dissimili, del resto, da quelli contenuti nell'analogo D.M. 5/10/1994, n. 585, nel testo applicabile perché vigente *ratione-temporis*, per le attività svolte a decorrere dall'1/4/1995 – fino alla pubblicazione del successivo - in considerazione della natura, della complessità e della gravità della causa, delle contestazioni e delle imputazioni, dell'entità economica, del numero e dell'importanza delle questioni trattate, della durata del procedimento e del processo, del numero e dei documenti da esaminare, del risultato ottenuto, del particolare impegno profuso e delle condizioni finanziarie del cliente, del numero degli avvocati.

Non va ignorato nemmeno che in materia di rimborso delle spese di patrocinio legale l'art. 18, co. 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. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità.

Da quanto esposto discende che, contrariamente a quanto stabilito nei giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa promossi nei confronti di "dipendenti delle amministrazioni statali" e di quanto previsto nell'ambito del processo contabile, il regime giuridico del rimborso delle spese di patrocinio legale occorse nei giudizi per l'accertamento delle responsabilità civili, penali ed amministrative promossi nei confronti di dipendenti ed amministratori degli enti locali nulla espressamente stabilisce circa le modalità di liquidazione e le condizioni di ammissione al relativo rimborso, soprattutto nel caso di omessa liquidazione giudiziale

(v. art. 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, secondo cui 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'art. 91 del codice di procedura civile, 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, come previsto dall'art. 10 bis, co. 10, del D.L. 30/7/2005, n. 203, inserito dalla [legge 2 dicembre 2005, n. 248](#), in sede di conversione).

Pertanto, principi generali di legittimità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost. e art. 1, L. 7/8/1990 n. 241, e succ. mod. e int.) inducono a ritenere sussistenti motivi di opportunità, ai fini della liquidazione del compenso spettante al professionista, tali da richiedere di stabilire la congruità di dette, munendosi del preventivo "parere" espresso sulla richiesta di rimborso (cfr. Sezione Regionale di controllo per la Basilicata, n. 4/2007/Par.), in considerazione sia dell'omessa liquidazione effettuata dal giudice, sia dell'incertezza dell'esatta individuazione delle voci di costo che potrebbero concorrere alla determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità dovute per l'esercizio dell'attività professionale e dei relativi parametri legali, nell'intento di contenere o elidere il rischio di annoverare nella distinta spese oggettivamente superflue, ingiustificate o non proporzionate all'importanza ed al pregio dell'opera prestata.

Invero, le considerazioni appena svolte sono teleologicamente orientate ad evitare ingiustificate, quanto abnormi richieste di compensi professionali dovuti a titolo di rimborso delle spese di patrocinio legale, svolto in favore di dipendenti degli enti locali, non assistite da parere di congruità espresso, se non dalla competente Avvocatura distrettuale dello Stato - come avviene nelle diverse ipotesi di processi promossi contro dipendenti statali - dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, soprattutto qualora l'ente sia sfornito di apposita ed autonoma struttura organizzativa od ufficio legale in grado di formulare una specifica manifestazione di giudizio sul punto, trattandosi di erogazioni gravanti sulla finanza dell'ente le quali devono essere contenute nei limiti strettamente indispensabili ad assicurare emergenze difensive del dipendente.

Per tale soluzione ermeneutica depone la considerazione che detto parere, reso ai sensi del R.D.L. n. 1578 del 1933, consiste nella certificazione della conformità del credito esposto dal professionista alla tariffa professionale vigente in materia e nella valutazione e decisione finale rientrante nella sfera di discrezionalità riservata all'Ente della congruità di quanto richiesto (cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. III, 26/1/2004, n. 26; T.A.R. Veneto, 14/4/2004, n. 1033).

Conclusivamente, a prescindere dalla preliminare verifica della sussistenza delle condizioni e dei requisiti legittimanti il rimborso delle spese legali, nei termini previsti dalla vigente normativa (in particolare, vedasi l'art. 67 del D.P.R. 13/5/1987, n. 268; l'art. 22, D.P.R. 25/6/1983, n. 347 e l'art. 50, D.P.R. 3/8/1990, n. 333) e dagli strumenti di contrattazione collettiva di comparto (art. 28 C.C.N.L. 14/9/2000), e della conseguente valutazione e decisione finale, rientrante nella sfera di discrezionalità riservata all'Ente locale, non sembra superfluo considerare che l'obbligo di rimborso potrebbe anche estendersi all'universo delle spese legali e, quindi, anche successive e non perfettamente coincidenti con quelle giudiziali o processuali strettamente intese e liquidate dal giudice a titolo di rimborso degli oneri connessi al funzionamento del "servizio giustizia".

In presenza di tale ipotesi, pertanto, appare quanto mai opportuno che, come evidenziato, detto rimborso avvenga sulla scorta di previo giudizio di congruità, formulato da un organo tecnico avente specifica ed elevata competenza in materia e rivestente natura di ente pubblico associativo il cui apprezzamento - fatto proprio dall'Amministrazione 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).

P.Q.M

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso di questa Sezione riguardante la materia delle spese legali sostenute da amministratore di ente locale.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 1 giugno 2007.

Il Relatore

(Gennaro Di Cecilia)

Il Presidente

(Raffaele Squitieri)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 4 giugno 2007