



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA**

IL COMUNE DI IMPERIA HA FORMULATO UNA RICHIESTA DI PARERE IN RELAZIONE ALLA POSSIBILITÀ DI RIMBORSARE LE SPESE LEGALI A DUE DIPENDENTI (RISPETTIVAMENTE IL DIRETTORE GENERALE E IL DIRIGENTE DEL SETTORE URBANISTICA DELL'ENTE), ASSOLTI ENTRAMBI CON LA FORMULA "PERCHÉ IL FATTO NON SUSSISTE" IN PROCEDIMENTO PENALE RIGUARDANTE FATTI D'UFFICIO. IL COMUNE CHIEDE INOLTRE SE LA CIRCOSTANZA DELLA COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE DEL COMUNE DI IMPERIA NEL PROCEDIMENTO PENALE DETERMINI UNA SITUAZIONE DI INCOMPATIBILITÀ RICONDUCEBILE AL "CONFLITTO DI INTERESSI", CON CONSEGUENTE VENIR MENO DEL DIRITTO AL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI AL DIPENDENTE, PUR IN PRESENZA DI UNA SENTENZA DI ASSOLUZIONE "PERCHÉ IL FATTO NON SUSSISTE", OPPURE SIA DATA FACOLTÀ AL COMUNE DI PROCEDERE AL RIMBORSO SENZA DETERMINARE DANNO ERARIALE"

Deliberazione 30 marzo, n. 38/2020/SRCLIG



CORTE DEI CONTI



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario (relatore)
Elisabetta CONTE	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 26 marzo 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

- vista la trasmissione del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, della richiesta di parere formulata con nota prot. n. 11575 del 26/2/2020 dal Comune di Imperia (IM), ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 15/2020 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

- visti gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), del D. L. 17 marzo 2020 n. 18 che introduce nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;
- udito il magistrato relatore dott. Giovanni Dalla Pria;

FATTO

Con nota prot. n. 11575 del 26/2/2020, acquisita al protocollo della Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, ritualmente trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria nei termini predetti, il Comune di Imperia (IM) inoltrava istanza di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003.

La richiesta in questione si articola in due specifici quesiti.

Con il primo si chiede se l'amministrazione comunale possa rimborsare le spese legali a due dipendenti (rispettivamente il Direttore Generale e il Dirigente del Settore Urbanistica dell'Ente), assolti entrambi con la formula "perché il fatto non sussiste" in procedimento penale riguardante fatti d'ufficio. Con il secondo si chiede se "la circostanza della costituzione di parte civile del Comune di Imperia nel procedimento penale determini una situazione di incompatibilità riconducibile al "conflitto di interessi", con conseguente venir meno del diritto al rimborso delle spese legali al dipendente, pur in presenza di una sentenza di assoluzione "perché il fatto non sussiste", oppure sia data facoltà al Comune di procedere al rimborso senza determinare danno erariale".

DIRITTO

Questioni in rito

In via preliminare, viene esaminata d'ufficio la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e). D. L. 18/2020 prevede lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La *ratio* della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco totale dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte ad evitare l'esposizione a pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Sul punto il Collegio condivide quanto osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020: *“il collegamento da remoto per lo svolgimento dell'adunanza è conseguentemente modalità alternativa allo svolgimento in aula dei lavori purché sia garantita la riservatezza del collegamento e la segretezza. Pertanto, tale modalità consente di tutelare la salute dei magistrati componenti la sezione, o la Commissione speciale, senza pregiudicare il funzionamento dell'ufficio (che continuerà a operare a pieno regime), rispondendo altresì alle direttive impartite dal Governo, proprio in questa fase di emergenza, in materia di home working o **smart working** senza oneri per le finanze pubbliche”*.

MERITO

Ammissibilità.

Venendo all'esame sull'ammissibilità, il parere è da considerarsi senza dubbio ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale perché la relativa istanza proviene da un Ente Locale (*sub specie* il Comune di Imperia), è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione (il Sindaco) ed è stata ritualmente trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto delle formalità di rito previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 siccome esplicitate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con atto del 27/4/2004, di seguito integrato con le deliberazioni n.5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009.

Il parere deve ritenersi, invece, inammissibile sotto il profilo oggettivo nei termini che seguono.

La giurisprudenza ha circoscritto l'ambito di materia della "contabilità pubblica" di cui al richiamato art. 7, comma 8, L. 131/2003 alla "*normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 5/2006). Infatti, se è vero che "*ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo non disciplinata da norme di carattere contabilistico*" (Sez. Autonomie 5/2006 *cit.*). La funzione consultiva è esercitabile, quindi, ove connessa "*alle modalità di utilizzo delle risorse*

pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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” (Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 3/2014).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con Deliberazione n. 54/2010, richiamando il concetto di “contabilità pubblica” di cui al ridetto art. 7, comma 8, L. 131/2003, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi in ordine a *“quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Le citate deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 54/CONTR/2010 hanno chiarito che la materia della contabilità pubblica, per quanto non riducibile alla sola tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, non può essere intesa in un senso, così esteso, da ricomprendervi tutti gli ambiti dell'azione amministrativa. In sede nomofilattica, dunque, è prevalsa la riconduzione della nozione (lata) di “contabilità pubblica” (art. 103, comma 2, Cost.) a quella più ristretta di “finanza pubblica” (artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.), componente della prima (v. al riguardo L. 31 dicembre 2009 n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”).

La richiesta di parere di che trattasi è volta a conoscere, per un verso, se la formula assolutoria “perché il fatto non sussiste” (art. 530 c.p.p.), comune ai due dipendenti dell'amministrazione comunale coinvolti in un procedimento penale per fatti d'ufficio, legittimi l'amministrazione comunale alla refusione

delle spese legali ai medesimi ai sensi dell'art. 28 CCNL 14 settembre 2000 s.m.i. Per altro verso, la richiesta di parere è volta a sapere se l'ammissione, qui ricorrente, alla costituzione di parte civile (artt. 74 e ss. c.p.p.) dell'amministrazione comunale nel procedimento penale si frapponga alla refusione in quanto indice sintomatico del conflitto di interessi, qualificato dall'art. 28 come ostativo alla refusione stessa. In termini meramente descrittivi, il secondo quesito assorbe il primo perché la costante giurisprudenza stabilisce che la costituzione di parte civile dell'amministrazione è rappresentativa *ex se* del conflitto di interessi (*ex multis*: Cass. civ., sez. I, Ord. 31 gennaio 2019 n. 3026; Cass. civ. 10 marzo 2011 n. 5718; Cons. Giust. Amm. Sicilia, 15 febbraio 2019 n. 127 per cui *“la normativa sul rimborso delle spese legali prevede (...) che l'Amministrazione, valutata l'assenza di conflitto di interessi, assuma a proprio carico la difesa del dipendente sin dall'inizio del procedimento e non alla conclusione dello stesso”*). In tal senso, l'art. 491, commi 1 e 5, c.p.p. stabilisce che le decisioni inerenti, tra l'altro, alla costituzione di parte civile sono adottate con ordinanza (cfr. Cass. pen. 8942/2011), la quale dev'essere, in generale, motivata a pena di nullità (art. 125, comma 3, c.p.p.).

Il delineato contesto induce a ritenere non attinenti i quesiti in esame all'ambito della “contabilità pubblica”.

Al riguardo, con espresso riferimento alla materia della rimborsabilità delle spese legali dell'Ente locale, va rilevato che la Sezione Autonomie è intervenuta con la delibera n. 3/2014, risolutiva di specifica questione di massima, dichiarando inammissibile il quesito sulla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore assolto in sede penale “perché il fatto non sussiste” in quanto riferito a questione estranea alla materia di contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, L. 131/2003. L'assimilabilità al caso di specie, nonostante la delibera si riferisca ad un amministratore e non ad un

dipendente pubblico, è data dalla espressa previsione dell'art. 86, comma 5, secondo periodo, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, siccome sostituito dall'art. 7 bis L. 6 agosto 2015 n. 125, la cui *ratio* il Collegio ritiene assimilabile a quella dell'art. 28 CCNL 14 settembre 2000.

In particolare, la richiamata pronuncia n. 3/2014 della Sezione Autonomie ha ritenuto la materia estranea alla contabilità pubblica integrando *“fattispecie i cui 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”* e in relazione ai quali non è dato rinvenire *“quei caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”*. Infatti *“la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”. 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. (...) È appena il caso di notare che (...) l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali”*.

P.Q.M.

la Sezione dichiara inammissibile il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Imperia (IM).

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 26 marzo 2020, tenuta da remoto, tramite videoconferenza.

Il Magistrato estensore

Giovanni Dalla Pria

Il Presidente

Fabio Viola

Depositato in segreteria il **30/03/2020**
Il Funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfettina)