

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 05 luglio 2012

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 6775 del 29 giugno 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Robecco sul Naviglio ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Robecco sul Naviglio, con nota n. 6775 del 29 giugno 2012, ha formulato una richiesta di parere circa la possibilità, per l'Amministrazione, di rimborsare direttamente (in analogia con l'art. 18 del D.L. n. 67 del 25/03/1997, convertito nella legge 135/1997) le spese legali ad ex amministratore prosciolto per "non doversi procedere" da un procedimento penale per fatti connessi all'esercizio della carica (partecipazione ad atto deliberativo di Giunta).

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Robecco sul Naviglio, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare

situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Robecco sul Naviglio con nota del 29 giugno 2012.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

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*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta del Comune di Robecco sul Naviglio può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo presentando i presupposti sopra indicati.

Esame nel merito

In via preliminare, va rilevato che la decisione da parte dell'Amministrazione di provvedere o meno al rimborso delle spese legali sostenute da un proprio dipendente o amministratore è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, rientrante nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali. In sostanza, 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 sempre osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Alla luce di tale premessa, l'ente locale istante, nell'assumere le determinazioni di propria competenza, dovrà tenere conto dei principi generali più volte enunciati dalla Corte dei conti. In particolare, si vedano le deliberazioni di questa Sezione controllo n. 1000/2009, n. 1135/2009, n. 1137/2009, n. 20/2007/PAR, n. 56/2010/PAR e n. 804/2010/PAR, nonché da ultimo la deliberazione n. 86 del 21 marzo 2012 di cui si riportano, nel presente parere, le principali motivazioni e conclusioni.

Il Comune fonda la sua richiesta su una possibile interpretazione analogica dell'art. 18 del DL n. 67/1997, convertito nella legge n. 135/1997, che così recita:

“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.

All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in lire 2 miliardi per l'anno 1997 e in lire 3 miliardi annui a decorrere dal 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro”.

Appare evidente come la norma sopra indicata abbia come ambito di applicazione soggettiva i soli dipendenti di amministrazioni statali e non altri soggetti (riferimento reso palese, altresì, dall'apposito stanziamento a carico del bilancio dello Stato previsto dal secondo comma). Non appare pertanto possibile un'estensione de plano delle regole

desumibili dalla predetta disposizione ad altra distinta fattispecie (rimborso delle spese legali ad ex amministratore di ente locale).

La materia trova la sua disciplina, per i dipendenti degli enti locali, nell'art. 28 del C.C.N.L. per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali firmato il 14 settembre 2000 secondo cui:

"1. L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà 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.

2. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio".

Tale disciplina risponde all'esigenza di evitare che il dipendente di un ente pubblico, chiamato ingiustamente a rispondere di presunte attività illecite nell'espletamento dei compiti d'ufficio, debba sopportare il peso economico del processo. Essa costituisce l'espressione di un principio generale dell'ordinamento, più volte riconosciuto dalla giurisprudenza, secondo cui le conseguenze economiche dei comportamenti adottati da chi agisce per curare un interesse altrui devono essere poste a carico del titolare dell'interesse medesimo.

Proprio tale *ratio* giustifica l'estensione della disciplina anche agli amministratori pubblici, estensione che, in presenza di una lacuna normativa, non può che avvenire secondo i principi dell'*analogia legis*.

E' nota alla Sezione, per la verità, l'esistenza in materia di contrastanti orientamenti. Uno contrario alla rimborsabilità delle spese legali agli amministratori, fondato, da un lato, sull'eccezionalità della previsione contrattuale prevista per i soli dipendenti, non suscettibile di estensione analogica e, dall'altro, sull'inapplicabilità dell'articolo 1720 c.c. (in tal senso è la giurisprudenza recente della Cassazione, vedi Cass. n. 10052/2010, n. 12645/2010 e n. 25690/2011, ed anche quella amministrativa, spesso non correttamente citata, vedi Cons. St. n. 2242/2000).

Un altro, sostenuto dalla giurisprudenza contabile (da ultimo, vedi Corte dei Conti, sez. 2° Appello, n. 522/2010), favorevole a tale estensione al fine di evitare disparità di trattamento, fondato sull'*analogia legis* tramite il richiamo all'articolo 1720 c.c.

A fronte di tale divergenza di opinioni, la Sezione ritiene in sede consultiva di aderire alla tesi favorevole alla rimborsabilità delle spese legali anche in favore degli

amministratori pubblici: appare, infatti, coerente alla *ratio* della normativa 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.

Di conseguenza appare ammissibile il diritto al rimborso delle spese legali, in presenza di determinate condizioni, tanto ai dipendenti, per i quali vi è un'espressa previsione nella contrattazione, quanto agli amministratori, individuando nella disciplina del mandato i principi necessari a sostenere l'assunto mediante il ricorso all'*analogia legis*.

Ciò posto in ordine all'estensione soggettiva della disciplina, occorre esaminare le condizioni, previste dal CCNL, che legittimano il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente, per desumere, indirettamente, quelle condizionanti il rimborso a favore dall'amministratore pubblico.

In ordine alla posizione dei dipendenti dell'ente locale, e quindi sulla modalità operativa dell'articolo 28 CCNL citato (in precedenza art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268), questa Sezione ha già affermato che va escluso ogni automatismo nell'accollo delle spese legali da parte dell'ente.

Ne consegue, richiamando i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile, applicabili, con alcuni adattamenti, anche agli amministratori, che l'ente locale deve, ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse economiche pubbliche, valutare rigorosamente la sussistenza di quattro presupposti:

1) la norma fa espresso riferimento alla tutela dei diritti e degli interessi propri dell'ente, per cui quest'ultimo deve valutare che sussista una diretta connessione tra il contenzioso processuale e l'ufficio rivestito o la funzione espletata dal dipendente. La norma, infatti, non tutela esclusivamente il dipendente ma anche l'ente di appartenenza: occorre che il fatto o l'atto oggetto del giudizio sia stato compiuto nell'esercizio delle attribuzioni affidate al dipendente e che vi sia un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere e il compimento dell'atto, nel senso che il dipendente non avrebbe assolto ai suoi compiti se non ponendo in essere quella determinata condotta;

2) il gradimento dell'ente sulla scelta del difensore a cui affidare l'incarico legale (gradimento che implica anche la condivisione della relativa strategia difensiva). La lettera dell'art. 28 del CCNL di comparto (e, in precedenza, dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987) fa riferimento espresso alla necessità che il legale, che assumerà la difesa del dipendente con relativo onere a carico dell'ente locale, sia "di comune gradimento" (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000). Dunque, in generale, l'amministrazione deve avere la possibilità di essere coinvolta nelle decisioni inerenti il patrocinio legale, trattandosi della tutela anche di un interesse proprio.

Tuttavia, si ravvisa l'impossibilità della nomina di un difensore di comune gradimento in quei casi in cui l'imputato (definitivamente prosciolto) sia stato chiamato a rispondere in sede penale per un reato contro la pubblica amministrazione. In tali ipotesi la valutazione dell'ente non può che prescindere dalla valutazione di detto presupposto (deliberazione Sezione Lombardia 124/PAR/2010 del 15.2.2010);

3) l'assenza di un conflitto di interessi;

4) la conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione con formula piena, con cui 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.

In ordine a quest'ultimo requisito, va evidenziata la previsione del comma 2 del citato articolo 28 del CCNL di comparto: "In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio".

Tale norma, facendo riferimento alla ripetizione di oneri direttamente sostenuti dall'ente locale, crea una distinzione tra l'ipotesi in cui le spese legali sono anticipate dall'ente e quella in cui le stesse sono direttamente corrisposte dal dipendente coinvolto nel procedimento penale.

Nel primo caso, infatti, il Comune ha già espresso una valutazione di assenza di conflitto di interessi, di sussistenza del nesso causale e di gradimento del legale: è quindi coerente che il comma citato imponga la ripetizione delle somme anticipate solo in caso di condanna con dolo o colpa grave (implicitamente rendendo legittimo il rimborso delle spese legali in caso di proscioglimento per prescrizione o per altre pregiudiziali).

Se invece il Comune ritiene a priori sussistente un conflitto di interessi, è chiaro che occorre una pronuncia assolutoria nel merito perché possa escludersi *ex post* il conflitto di interessi (cfr. deliberazione n. 124 del 15 febbraio 2010 di questa stessa Sezione).

Questa conclusione, non estensibile agli amministratori (per i quali, come vedremo, occorre pur sempre una valutazione in concreto dell'Amministrazione), si giustifica con la presenza di una norma contrattuale specifica per i dipendenti, che garantisce un regime di maggior tutela.

Si tratta, si badi, di una differenza di regime che non crea alcuna illegittima disparità se solo si tiene conto delle peculiarità che contraddistinguono dipendenti (legati all'Amministrazione da rapporto di subordinazione) e amministratori (rapporto organico senza vincolo di subordinazione; in questo senso, si richiama la pronuncia della Corte Costituzionale 16 giugno 2000, n. 197).

Con riferimento alla situazione degli amministratori di ente locale, il richiamo alle norme del mandato, attraverso il ragionamento analogico, rende pienamente compatibili i

principi finora svolti con riguardo ai punti 1 (nesso causale tra mansioni e fatti penalmente rilevati), 2 (gradimento del legale) e 3 (assenza di conflitto di interessi). Tali profili, infatti, paiono rientrare a pieno titolo nella disciplina dell'articolo 1720 c.c. ("Il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico") e dell'articolo 1711 c.c. ("Il mandatario non può eccedere i limiti fissati nel mandato. L'atto che esorbita dal mandato resta a carico del mandatario, se il mandante non lo ratifica").

Qualche precisazione è invece necessaria con riferimento al requisito della conclusione del procedimento con una sentenza di proscioglimento, sia nella forma della sentenza "di non doversi procedere" (art. 529 c.p.p.) che in quella di assoluzione con formula piena, con cui 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 (art. 530 c.p.p.). Mancando una norma specifica, come per i dipendenti, occorre operare una valutazione autonoma.

L'ente locale istante chiede parere circa la possibilità di rimborso in caso di sentenza "di non doversi procedere", emessa ai sensi dell'art. 529 del codice di procedura penale.

Il giudice adotta questa formula quando difetti una delle condizioni di procedibilità propriamente dette (querela, istanza, richiesta di procedimento e autorizzazione a procedere) nonché quando sussiste una causa estintiva del reato (per esempio, morte dell'imputato, prescrizione, oltre alcune cause estintive previste da leggi speciali, etc.).

In questi casi, a fronte dell'emissione di una sentenza di proscioglimento, il giudice non entra nel merito dell'accertamento dei fatti e della responsabilità dell'imputato.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di stato, sez. V n. 2242 del 14.04.2000) 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". Ne sarebbe presupposto il positivo e definitivo accertamento della mancanza di responsabilità, indipendentemente dalla formula assolutoria utilizzata dal giudice penale.

Tale affermazione appare coerente con il richiamo all'articolo 1711 c.c.: il mandatario non solo è tenuto ad eseguire il mandato con la diligenza del buon padre di famiglia, ma anche a rispettare i limiti del mandato conferito, restando in difetto a suo carico gli atti compiuti (e le conseguenze dannose).

E' chiaro, quindi, che il coinvolgimento dell'amministratore – mandataria in un procedimento penale costituisce un indizio di violazione dei parametri citati che potrà essere posto nel nulla solo con un positivo accertamento di innocenza.

Va ricordato, infatti, che il rapporto d'immedesimazione organica che lega l'Ente locale all'amministratore comporta l'imputazione al primo degli atti compiuti dal secondo

nell'espletamento delle competenze demandategli: il comportamento illecito agisce in modo patologico proprio su quel rapporto di immedesimazione organica, escludendo che la condotta dell'amministratore possa ricondursi alla sfera giuridica di appartenenza dell'ente.

Si comprende in tal modo il riferimento analogico all'articolo 1711 c.c.: in presenza di un comportamento che eccede la funzione (*id est*, supera i limiti del mandato) e integra una scissione con l'ente locale, le conseguenze negative restano a carico del soggetto che ha tenuto quel comportamento.

Pertanto, per la rimborsabilità delle spese legali, occorre un'espressa valutazione positiva del comportamento, tale da ritenere il persistere del rapporto organico.

Dunque, mentre per il dipendente pubblico è escluso il rimborso delle spese legali solo in caso di "*sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave*" ovvero, in caso di oneri anticipati in proprio dallo stesso dipendente, per il rimborso è sufficiente una pronuncia di assoluzione nel merito, per l'amministratore, applicandosi non la disciplina contrattuale ma l'articolo 1720 c.c., è necessario un accertamento positivo di diligenza e buona fede.

Con riferimento a quest'ultima posizione, la stessa giurisprudenza amministrativa è orientata nel senso che la pretesa al rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori nel corso di giudizi penali, per fatti connessi all'espletamento dell'incarico, va riconosciuta quanto meno nei casi in cui l'imputato sia prosciolto con formula pienamente liberatoria (cfr. Cons. Stato sez. III, 13 febbraio 1996, n. 69).

Detto in altri termini, "mentre per il giudice penale l'accertamento processuale è definibile in termini assolutori anche nel caso in cui manchi o sia insufficiente ovvero contraddittoria la prova a carico dell'imputato, ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali, parametrato dal legislatore ad autonomi criteri di apprezzamento, non orientati al principio del *favor rei*, occorre un chiaro accertamento della non sussistenza dei fatti ascritti" (TAR Lazio, sez. II, n. 6375 del 2 luglio 2009).

Quanto esposto non risulta in contrasto con l'articolo 652 c.p.p. a mente del quale "la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima": l'efficacia del giudicato, infatti, è circoscritta a quanto risultante dal combinato del dispositivo con la motivazione.

Ciò significa che se la sentenza di assoluzione si fonda sull'affermazione che il fatto non è stato commesso o si è verificato in presenza di una scriminante, tale positivo accertamento costituirà un limite imprescindibile nella decisione dell'ente pubblico per il rimborso delle spese legali.

Se, invece, la pronuncia di assoluzione si fonda sul difetto di un elemento costitutivo per la sola fattispecie penalmente rilevate (ad esempio, difetto di dolo intenzionale), tale pronuncia non escluderà un'autonoma valutazione dell'ente pubblico sulla condotta del suo amministratore e sul permanere del conflitto di interessi.

Quanto sopra vale a maggior ragione in caso di sentenza di proscioglimento per "non doversi procedere" che, non essendo necessariamente emessa a seguito di dibattimento, non possiede la forza di giudicato quanto all'accertamento dei fatti ed all'assenza di responsabilità dell'imputato, propria delle sentenze di assoluzione (cfr. art. 652 c.p.p.).

Ciò significa che, anche a fronte di una pronuncia di proscioglimento (sia ai sensi dell'art. 529 che dell'art. 530 del c.p.p.), è onere dell'ente locale verificare l'effettiva portata della stessa dal punto di vista dell'accertamento di innocenza dell'amministratore coinvolto (e del venir meno del conflitto di interessi), ferma restando l'insuperabilità di tale pronuncia qualora, all'esito di tale accertamento, dalla stessa emerga un'affermazione in positivo di innocenza.

Alla luce delle superiori considerazioni, specie con riguardo alla diversa posizione tra dipendente e amministratore di ente locale, è possibile riassumere quanto esposto nei termini che seguono:

a) sia per i dipendenti che per gli amministratori, la valutazione circa l'esistenza o meno di un nesso di causalità tra l'ufficio ricoperto e la condotta penalmente imputata è una valutazione concreta di merito (in relazione alla specifica fattispecie di reato di cui è imputato il dipendente/amministratore) che rientra nelle esclusive prerogative dell'ente;

b) con riguardo agli amministratori, l'ente non è tenuto al rimborso delle spese legali qualora, secondo la sua autonoma valutazione, ritenga sussistente un conflitto di interessi con la condotta penalmente rilevante del suo amministratore, indipendentemente dall'esito del giudizio;

b1) conseguentemente, la sentenza di proscioglimento (ai sensi degli art. 529 e 530 c.p.p.) richiede sempre un esame del suo contenuto al fine di verificare se la stessa esprima o meno un giudizio di accertamento di insussistenza dei fatti ascritti o di esclusione di colpevolezza dell'amministratore;

c) diversamente, con riguardo ai dipendenti, l'ente che ha anticipato le spese legali (e quindi ha già espresso una valutazione di assenza di conflitto di interessi) può ripeterle solo in caso di condanna con dolo o colpa grave (art. 28 comma 2 CCNL 14.09.2000); qualora invece le spese non siano state anticipate dall'ente, le stesse possono essere corrisposte solo in caso di pronuncia assolutoria nel merito la quale accerti ex post l'assenza di conflitto di interessi;

d) la mancata condivisione del legale scelto dal proprio dipendente/amministratore esclude il diritto al rimborso delle spese legali sostenute, salva l'eccezione indicata in parte motiva.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
11 luglio 2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)