



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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 23 febbraio – 13 marzo 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 nota n. 5290 del 14 febbraio 2012 con la quale il sindaco del comune di Bollate (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna (e successivo rinvio) per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Bollate con nota n. 5290 del 14.02.2012 chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un proprio amministratore coinvolto in un processo penale.

In particolare il comune di Bollate, dopo aver premesso un'esauritiva ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, ha formulato un parere articolato nei seguenti punti:

- a) se alcune fattispecie di reato escludano l'obbligo di rimborso delle spese legali in favore degli amministratori per difetto del requisito del nesso di causalità tra il fatto per il quale si procede e la carica e/o l'ufficio ricoperto, indipendentemente dall'esito del processo penale;
- b) se, sempre in presenza delle medesime figure criminose, sia corretto escludere l'obbligo di rimborso delle spese legali in favore degli amministratori, senza che sia necessario attendere l'esito del procedimento penale, in quanto la condotta imputata si trova in conflitto di interesse con l'attività della P.A.;
- c) come valutare, ai fini del rimborso delle spese legali, le diverse formule assolutorie, in particolare quella prevista dall'articolo 530, comma 2, c.p.p., qualora dall'esame della motivazione emerga un conflitto di interessi tra la condotta dell'amministratore e la P.A.;
- d) se la scelta del legale effettuata non di comune accordo né comunicata all'ente possa escludere il diritto al rimborso delle spese.

### **AMMISSIBILITA'**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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, in data 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 che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Alla luce dei richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va quindi ritenuta ammissibile.

## **MERITO**

In via preliminare, va rilevato che, stante la genericità della richiesta di parere avanzata dal sindaco del comune di Bollate, la Sezione non potrà che esprimersi richiamando i principi generali che vengono in considerazione in tema di rimborso spese legali ed ai quali l'Amministrazione comunale potrà riferirsi nell'assumere le determinazioni di sua competenza.

Nell'esporre la richiesta di parere, il sindaco dell'ente mostra una piena conoscenza dei principi più volte enunciati da questa stessa sezione, principi che vanno confermati in questa sede, fermo restando che non rientra nella funzione consultiva intestata a questa Corte la compilazione di una classificazione di reati (come sembrerebbe chiedere il comune) in relazione alla rimborsabilità o meno delle spese legali sostenute nel relativo procedimento.

E' inoltre necessario osservare che la decisione da parte dell'Amministrazione di provvedere o meno al rimborso delle spese di lite sostenute da un proprio dipendente o amministratore è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali, rientrando nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali.

Detto in altri termini, 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 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 da questa Sezione (in particolare, si vedano le deliberazioni Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000; Sez. controllo Lombardia 21 dicembre 2009, n. 1135; Sez. regionale controllo Lombardia n. 1137 del 21 dicembre 2009; Sez. Reg. Controllo Lombardia, deliberazione n. 20/pareri/2007 e n. 56/2010/PAR; nonché da ultimo Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia n. 804/PAR/2010 del 19 luglio 2010).

La materia trova la sua disciplina, per i dipendenti dell'ente, nell'art. 28 del C.C.N.L. per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 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 un 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 generalissimo e fondamentale dell'ordinamento, più volte riconosciuto tale dalla giurisprudenza, dovendo le conseguenze economiche dei comportamenti adottati da chi agisce per curare un interesse altrui 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 un'evidente lacuna normativa, non può che avvenire secondo i principi dell'*analogia legis*.

E' nota alla Sezione, invero, l'esistenza in materia di contrastanti orientamenti: uno contrario alla rimborsabilità delle spese legali agli amministratori, fondato sull'eccezionalità della previsione contrattuale, non suscettibile di estensione analogica, e 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); uno favorevole, sostenuto dalla consolidata giurisprudenza contabile (da ultimo, vedi Corte dei Conti, sez. 2° Appello, n. 522/2010), favorevole a tale estensione al fine di evitare un'ingiustificata disparità di trattamento e fondato sull'*analogia legis* tramite il richiamo all'articolo 1720 c.c. (ma si veda anche l'art. 2031 c.c. che impone al dominus

di far propri gli effetti della gestione dell'affare compiuta dal gestor e di rimborsargli le spese necessarie o utili).

A fronte di tale divergenza di opinioni, la Sezione ritiene di aderire alla tesi favorevole alla rimborsabilità delle spese legali anche in favore degli amministratori pubblici: appare, infatti, coerente alla *ratio* della normativa ma anche ad un evidente canone di ragionevolezza ed equità 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.

D'altra parte, se è vero che il mandante è obbligato e tenere indenne il mandatario da ogni pregiudizio subito a causa dello svolgimento del mandato, è difficile condividere l'impostazione della giurisprudenza di legittimità secondo cui le spese legali sarebbero un pregiudizio legato da mero nesso di occasionalità, e non di causalità, con l'incarico affidato.

Sostenere, infatti, che il danno sarebbe solo occasionato in quanto mediato dall'azione penale pubblica e dalla sentenza di assoluzione appare un eccessivo formalismo che priva di rilievo l'imprescindibile dato fattuale: il pregiudizio consistente nel pagamento delle spese legali derivanti dal coinvolgimento dell'amministratore in un procedimento penale, qualora originato da fatti connessi con l'amministrazione della cosa pubblica, è chiaramente legato da nesso di causalità con tale attività gestionali, senza che tale nesso possa venir meno per la presenza di altre concause.

La rimborsabilità delle spese legali costituisce espressione del "principio fondamentale dell'ordinamento, secondo il quale chi agisce per conto di altri, in quanto legittimamente investito del compito di realizzare interessi estranei alla sfera personale, non deve sopportare gli effetti svantaggiosi del proprio operato, ma deve essere tenuto indenne dalle conseguenze economiche subite per la "fedele" esecuzione dell'incarico ricevuto" (cfr. C. Conti SS.RR. n. 707/A del 5/4/1991).

Riassumendo quanto esposto, a parere della Sezione va riconosciuto il diritto al rimborso delle spese legali – in presenza di determinate condizioni – tanto ai dipendenti, per i quali vi è un'espressa previsione nella norma collettiva, quanto agli amministratori, individuando nella disciplina del mandato le norme necessarie a sostenere l'assunto mediante il ricorso all'*analogia legis*.

Ciò posto in ordine all'estensione soggettiva della disciplina, occorre esaminare le condizioni che legittimano il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente o dall'amministratore pubblico.

Tali condizioni vanno esaminate separatamente per dipendenti e amministratori di enti locali.

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 (principi modellati sull'art. 67 citato ma applicabili – come vedremo, 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 l'ente medesimo 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 allora 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 fiduciario del legale (gradimento che implica anche la condivisione della relativa strategia difensiva). La lettera dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 (ed oggi dell'art. 28 del CCNL di comparto), infatti, 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 (delib. 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 o cd. liberatoria, 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 dell'articolo 28 CCNL citato: *"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 2 cit. imponga la ripetizione delle somma 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 di garanzia specifica per i dipendenti, tale da garantire un regime di maggior tutela.

Si tratta, si badi bene, 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 subiti 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 definitiva di assoluzione con formula piena o cd. liberatoria, 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.

Mancando una norma specifica come per i dipendenti, occorre operare una valutazione autonoma.

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": presupposto di rimborsabilità delle spese legali sostenute dall'amministratore è 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 – mandatario 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 di 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. quale fattispecie più vicina: 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 sopportati in proprio dallo stesso dipendente e solo successivamente erogati dall'ente locale, 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, d'altra parte, 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 la formula più 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 e asseritamente contrastanti con i doveri d'ufficio” (TAR Lazio, sez. II, n. 6375 del 2 luglio 2009 in materia scolastica ma con principi chiaramente estensibili).

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, detto in altri termini, 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.

Detto in altri termini, un conto è l'efficacia formale del giudicato in separato giudizio, altro l'interpretazione della portata dello stesso in relazione a quanto statuito dalla pronuncia, interpretazione rimessa alla valutazione dell'ente locale.

Ciò significa che, anche a fronte di una pronuncia di proscioglimento, 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 interpretazione – dalla stessa emerga un'affermazione in positivo di innocenza.

Si pensi, ad esempio, al reato di abuso d'ufficio: in caso di proscioglimento per difetto di dolo intenzionale, non si può affermare in modo certo che non persista un conflitto di interessi tra l'amministratore e l'amministrato o che l'operato del primo sia conforme al canone della “diligenza del buon padre di famiglia” e rispettoso dei limiti del mandato.

Alla luce delle superiori considerazioni, specie con riguardo alla diversa posizione tra dipendente e amministratore di ente locale, è possibile rispondere al quesito in esame 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, come sopra precisato, è una valutazione concreta di merito (in relazione alla particolare fattispecie di reato di cui è imputato il dipendente/amministratore) che rientra nelle esclusive prerogative dell'ente, prerogative da esercitare nel rispetto dei principi che l'ente stesso mostra di conoscere;

**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 del comma 1 o del comma 2 dell'art. 530 c.p.p.) richiede sempre un esame del suo contenuto al fine di verificare se lo stesso esprima o meno un giudizio di positivo 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 determini il venir meno *ex post* del 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.**

Nei termini che precedono è il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 23.02.2012 – 13.03.2012.

Il Relatore  
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria  
il 21 marzo 2012

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)