



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 5 aprile 2012 composta da

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott. Aldo CARLESCHI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Vigonza (PD), in data 7 marzo 2012, acquisita al prot. CdC n. 2095 del 15 marzo 2012;

VISTA l'ordinanza n. 16 del 2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Vigonza ha posto alla Sezione un duplice quesito in ordine alla questione del rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti comunali nell'ambito di procedimenti giudiziali instaurati per fatti connessi all'esercizio delle proprie funzioni.

Il primo quesito concerne la riconoscibilità del suddetto rimborso in caso di sentenza di non luogo a procedere, resa ai sensi dell'art. 425, comma 3, c.p.p. e, quindi, la possibilità di assimilare la pronuncia di non luogo a procedere "*quando gli*

elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio" alla sentenza assolutoria con formula piena. L'ente rileva che, a questo riguardo, si registrano due orientamenti giurisprudenziali contrastanti: il primo, che riconosce alla pronunzia in argomento natura processuale e non di merito, porta ad escludere la possibilità di dar luogo ad un rimborso delle spese legali in quanto mancherebbe una verifica giudiziale definitiva circa l'assenza del dolo o della colpa grave come richiesto, invece, dal legislatore; il secondo orientamento, al contrario, tende ad assimilare, ai fini che interessano, le sentenze di non luogo a procedere a quelle assolutorie con formula piena.

Il secondo quesito posto dal Sindaco verte sull'ammissibilità del c.d. "rimborso a posteriori" delle spese legali. In pratica, viene chiesto se possa darsi luogo ad un rimborso postumo quando il dipendente, imputato in un processo penale nel quale il Comune si è costituito parte civile e conclusosi con una sentenza di assoluzione, abbia ommesso di sottoporre la scelta del difensore al gradimento dell'ente di appartenenza, per la sussistenza di un conflitto di interessi al momento del giudizio.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Vigonza è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine alla sussistenza del requisito oggettivo di ammissibilità, alla luce degli indirizzi e dei criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere surrichiamate, va riscontrata l'attinenza del quesito richiesto con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante la richiesta, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Per quanto concerne l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, la Sezione ritiene che il quesito abbia diretta

attinenza alla corretta gestione del bilancio dell'ente locale, posto che le “spese legali”, qualora sostenute dall'ente, rappresentano degli “elementi negativi” del conto economico. Questo rende la questione riconducibile all'ambito della tutela degli equilibri di bilancio e, più in generale, di contenimento della spesa pubblica.

Il quesito, inoltre, è stato correttamente formulato in termini generali e astratti.

Tali considerazioni consentono, pertanto, di ritenere ammissibile, anche dal punto di vista oggettivo, la richiesta di parere che, quindi, può essere esaminata nel merito.

Al fine di un corretto inquadramento della problematica in esame, questa Sezione ritiene opportuno procedere ad una sintetica esposizione del quadro normativo che regola la materia e dei presupposti che legittimano l'assunzione dell'onere finanziario a carico dell'amministrazione.

A tale riguardo, la Sezione ricorda che il diritto dei dipendenti pubblici (e, per estensione giurisprudenziale, anche degli amministratori) *“sottoposti a procedimenti giudiziari per fatti connessi all'esercizio delle particolari mansioni loro affidate”* ad ottenere, da parte dell'ente, il rimborso delle spese legali sostenute, è riconosciuto dall'art. 19, del D.P.R del 16 ottobre 1979, n. 509. Nella medesima norma viene, altresì, precisato che la misura di detto rimborso è determinata dal consiglio di amministrazione, *“sempre che risulti giudizialmente esclusa la loro responsabilità per dolo o colpa grave e ferme restando le più favorevoli vigenti norme regolamentari”*.

Con riferimento agli enti locali, la materia è regolata dall'art. 22

del D.P.R. del 25 giugno 1983, n. 347, dall'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 e dall'art. 28 del CCNL per il personale delle Regioni e delle Autonomie Locali del 14 settembre 2000. Tali disposizioni prevedono che *“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”*. Le norme poi stabiliscono che *“in caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o con colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio”*.

La portata di queste disposizioni è stata poi specificata dalla giurisprudenza amministrativa e contabile che ha evidenziato come l'assunzione a carico dell'ente dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente non sia automatico, ma resti subordinato al verificarsi di una serie di presupposti e di valutazioni cui l'ente è tenuto anche ai fini di una trasparente, efficace ed economica gestione delle risorse pubbliche. Tali presupposti, richiamati anche in una recente pronuncia di questa Sezione (deliberazione n. 184/2012/PAR) concernono:

- l'esistenza di esigenze di tutela di interessi e di diritti facenti capo all'ente pubblico;
- l'assenza di dolo e colpa grave in capo al dipendente sottoposto a giudizio;
- la stretta inerenza del procedimento giudiziario a fatti verificatisi nell'esercizio ed a causa della funzione esercitata o dell'ufficio rivestito dal

dipendente pubblico, riconducibili quindi al rapporto di servizio e perciò imputabili direttamente all' amministrazione nell'esercizio della sua attività istituzionale;

- l'assenza di un conflitto di interesse tra il dipendente e l'ente di appartenenza che permette di procedere ad una nomina del difensore legale di comune accordo tra le parti;
- in caso di proscioglimento, con formule diverse da quelle escludenti la materialità dei fatti (il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso) la non sussistenza, in concreto, di un conflitto di interessi con l'ente.

Risulta evidente, pertanto, che la ratio della vigente disciplina se, da una parte, vuole tenere indenne il dipendente, ingiustamente sottoposto a giudizio per fatti commessi nell'adempimento dei doveri di servizio, dal costo delle spese legali sostenute; dall'altra, vuole anche escludere ogni automatismo nell'accollo delle spese legali in capo all'ente, valorizzando la valutazione della Amministrazione anche in sede di scelta fiduciaria del difensore, poiché gli interessi da tutelare non sono esclusivi del dipendente ma coinvolgono anche l'ente di appartenenza (cfr Cons. di Stato, Sez. V, 12 febbraio 2007, n. 552).

Chiarito, dunque, il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, per risolvere il primo quesito, la Sezione ritiene di dover preliminarmente chiarire il carattere e la natura della sentenza di non luogo a

procedere di cui agli artt. 425 e ss. del c.p.p.

Infatti, l'orientamento giurisprudenziale prevalente (cfr. le pronunce della Corte di Cassazione citate nella richiesta di parere – Cass. Pen., sez. IV, n. 11582/2010; Cass. Pen., sez. VI, n. 10803/2011, ma anche la più recente Cass. Pen., sez. IV, n. 39271/2011) riconosce a tale sentenza natura prevalentemente processuale e non di merito, non essendo diretta ad accertare la colpevolezza o l'innocenza dell'imputato, ma avendo essenzialmente lo scopo di evitare che giungano alla fase del giudizio vicende in relazione alle quali emerga l'evidente infondatezza dell'accusa. L'oggetto processuale della decisione di non luogo a procedere sarebbe, quindi, l'opportunità del passaggio alla fase dibattimentale. Tuttavia, non manca anche chi riconosce, nell'istituto in argomento, un inestricabile intreccio tra profili di rito e profili di merito, posto che il giudice dell'udienza preliminare, nel suo accertamento, deve necessariamente procedere ad una valutazione di merito per compiere un accertamento di natura processuale. Questa "incursione nel merito" intaccherebbe la natura tipicamente processuale della pronunzia, connotandola in maniera singolare.

Il Collegio ricorda, infatti, che nell'accertamento sia pure sommario che il GUP è chiamato ad effettuare, è compresa anche la possibilità di applicare circostanze attenuanti e di compiere il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p. (art. 425, comma 2, c.p.p.). A questi fini, quindi, il giudice dovrà tener conto dei parametri indicati dall'art. 133 c.p., tra cui la gravità del danno cagionato

dalla persona, l'intensità del dolo o il grado della colpa; questo implica una serie di valutazioni che presuppongono un giudizio di responsabilità in capo all'imputato e sembrano, pertanto, contrastare con la natura processuale della pronuncia in questione.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche in ordine all'ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 425 c.p.p. che prevede la possibilità di emettere una sentenza di non luogo a procedere anche quando gli *“elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio”* con un chiaro riferimento all'ipotesi di cui al comma 2, dell'art. 530 c.p.p., in caso di sentenza di assoluzione.

Questa disamina porta il Collegio ad affermare che la circostanza che sia stata emessa una sentenza di non luogo a procedere, nonostante la sua natura preminentemente processuale che le impedirebbe di escludere giudizialmente la responsabilità dell'imputato per dolo o colpa grave, non rende, di per sé, legittimo il diniego del diritto al rimborso delle spese processuali sostenute dal dipendente. Così argomentando si vedrebbe compromessa la stessa ratio della disciplina sopra illustrata che vuole appunto evitare che il dipendente pubblico, ingiustamente accusato di presunti fatti illeciti, commessi nell'adempimento dei propri doveri d'ufficio, debba sopportare il peso economico della propria difesa in giudizio. Ciò appare evidente soprattutto nell'ipotesi di cui al comma 3 del citato art. 425 c.p.p.

La Sezione ritiene, pertanto, che debba essere rimesso al prudente apprezzamento della singola

amministrazione valutare se, nel caso concreto, ricorrano i presupposti sopra evidenziati per poter procedere al rimborso delle spese legali nei termini previsti dalla legge.

Per quanto concerne, invece, il secondo quesito relativo alla possibilità del c.d “rimborso postumo” in caso di proscioglimento del dipendente, il Collegio richiama le considerazioni già svolte a questo riguardo nella citata deliberazione n. 184/2012/PAR dove, oltre ai requisiti già esposti, si richiede l'ulteriore presupposto che all'esito del giudizio, quando non sia stato possibile pervenire ad un comune accordo con l'amministrazione di appartenenza per la sussistenza di un conflitto di interessi, la spesa debba essere comunque rispondente a parametri di obiettiva congruità.

Lo stesso principio di civiltà giuridica di cui all'art. 51 della Costituzione, che fonda il diritto al rimborso delle spese legali, porta a sostenerne l'ammissibilità anche del rimborso ex post delle spese eventualmente sostenute in maniera autonoma dal dipendente prosciolto. Tuttavia, in questo caso, l'amministrazione di appartenenza dovrà verificare, all'esito del procedimento (in questo senso “ex post”), che non sussista un conflitto di interessi tra l'attività istituzionale dell'ente e la condotta del lavoratore.

La Sezione, nella sopra citata deliberazione n. 184/2012/PAR, ha già ricordato come, alla luce di una consolidata giurisprudenza amministrativa, l'ente sia *“tenuto a rimborsare le spese legali effettivamente sostenute dal dipendente nel giudizio poiché il principio del diritto alla difesa non può subire alcuna limitazione (T.A.R.*

Veneto n. 1505 del 5 ottobre 1999), sempre a condizione che il giudizio si sia concluso con una sentenza favorevole all'amministratore locale" e come tale "diritto al rimborso delle spese sostenute in un giudizio penale ... non può essere escluso dalla circostanza che il Comune non abbia previamente espresso il proprio assenso nella scelta del difensore da parte dell'interessato(T.A.R. Veneto n. 1505 del 5 ottobre 1999)".

Ciò che può essere oggetto di contestazione da parte dell'amministrazione comunale riguarda, quindi, non tanto la sussistenza del diritto al rimborso, nella ricorrenza dei presupposti previsti dalla legge e come specificati dalla giurisprudenza, quanto piuttosto la misura del rimborso.

Nella sopracitata deliberazione, questa Sezione ha ribadito infatti la natura indennitaria e non risarcitoria del credito in questione. Questo comporterebbe *"l'obbligo di reintegrare il patrimonio del dipendente mediante una prestazione equivalente e non già di eseguire una prestazione pecuniaria determinata nel suo ammontare ab origine"*.

Argomentando in questo senso, pertanto, l'Amministrazione non sarebbe più tenuta *"ad un rimborso pieno della parcella, specie quando la stessa contenga importi superiori rispetto a quelli previsti dalle tabelle professionali. Infatti la partecipazione dell'ente alla scelta del legale, avrebbe potuto indirizzare la stessa verso un professionista che avesse assunto l'impegno di mantenersi nei limiti di dette tabelle. Si ritiene, pertanto, che l'amministrazione, in assenza della preventiva intesa, possa*

ridurre il rimborso alla parte della spesa che la stessa avrebbe assunto ove la scelta fosse stata concordata" (circ. Ministero dell'Interno 30.5.2003 - 16.59)".

Questo Collegio ha, inoltre, già chiarito che, incidendo negativamente questa spesa sul bilancio dell'ente locale, quest'ultimo, nel determinare il *quantum* del rimborso, dovrà osservare i necessari criteri di ragionevolezza, congruenza ed adeguatezza, in relazione all'importanza dell'attività svolta, ed anche alla luce delle valutazioni da effettuarsi a cura dell'ordine degli avvocati e dei procuratori.

A questo proposito, la Sezione ha già precisato che l'ente non è vincolato al parere espresso sulla parcella dal competente organo professionale (costituendo tale strumento un mero controllo sulla rispondenza delle voci indicate in parcella a quelle previste dalla tariffa, ma che non avvalora in alcun modo i criteri assunti dal professionista per individuare il valore della controversia e determinarne l'importanza – cfr. Cass. Civ. sez. II 30-01-1997, N. 932).

In attesa delle nuove regole sancite dall'art. 9 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27- l'ente potrà comunque fare riferimento, ai fini della verifica della congruità della parcella da rimborsare, al D.M. 8 aprile 2004, n. 127 (G.U. 18.5.2004, n. 115) con il quale è stato approvato il regolamento per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, amministrativa, tributaria e

penale e stragiudiziali, tenuto conto delle effettive e certificate attività legali espletate nel procedimento penale, civile, contabile a carico conclusosi con esito favorevole.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Vigonza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 aprile 2012.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Dott. Francesco Maffei

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 5/4/2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese