



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 6 novembre 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Cons. Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229;

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"*, 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/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Comelico Superiore (BL), prot. n. 3344 del 15 maggio 2013, acquisita al prot. CdC n. 3013 del 21 maggio 2013;

VISTA l'ordinanza n. 118/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Elena Brandolini;

Considerato in

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Comelico Superiore (BL), con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha posto alla Sezione un articolato e complesso quesito in materia di rimborso delle spese legali sostenute da Amministratori locali nell'ambito di procedimenti giudiziari penali, instaurati per fatti connessi all'esercizio delle proprie funzioni e definiti con sentenza di assoluzione.

Premesso che *<la materia dell'assunzione da parte degli enti*

*locali delle spese legali sostenute dai propri dipendenti per procedimenti civili e penali promossi nei loro confronti è attualmente regolata dall'art. 28 del C.C.N.L. per il personale del Comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali del 14.09.200;*

*mentre per quanto concerne il diritto al rimborso delle spese legali degli amministratori la relativa disciplina è contenuta nell'art. 3, comma 2bis, del d.l. n. 543/1996, convertito nella L. 20.12.1996, n. 639 limitatamente ai giudizi innanzi alla Corte dei Conti conclusi con definitivo proscioglimento, non sussistendo nessun'altra disposizione normativa che sancisca detto diritto anche in relazione ai giudizi civili e penali>* il predetto Sindaco richiamava l'orientamento giurisprudenziale affermato dai Giudici contabili (*ex multis*: Corte dei conti, Sez. Giurisd. Liguria, sent. n. 636 del 29.10.2008; Sez. Giurisd. Lombardia, sent. n. 641 del 19.10.2005) in base al quale deve ritenersi conforme a legge il rimborso delle spese legali anche per gli amministratori, in forza di una asserita estensibilità in via analogica della richiamata previsione contrattuale propria dei dipendenti pubblici in considerazione, anche, del loro *status* di pubblici funzionari.

Rappresentato tuttavia che, sul punto, è intervenuta la recente sentenza n. 165 del 15.10.2012, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Basilicata, che ha escluso la legittimità dell'assunzione a carico del bilancio comunale del rimborso delle spese legali in favore di un amministratore dovendosi escludere una interpretazione estensiva

della richiamata disciplina pattizia, poiché gli accordi collettivi, in virtù dei criteri di ermeneutica negoziale, si applicano soltanto nei confronti dei lavoratori in essi contemplati, come peraltro già affermato anche dalla Sezione Giurisdizionale Veneto con sentenza n. 647 del 02.10.2011, sottoponeva alla Sezione i seguenti quesiti:

*<1) se sia legittima (e a quali condizioni) l'assunzione, a carico del bilancio delle amministrazioni, delle spese processuali relative a giudizi penali promossi nei confronti di amministratori locali, che si siano conclusi con sentenza di assoluzione;*

*2) se il suddetto rimborso debba ricomprendere tutte le spese legali sopportate dagli amministratori relativamente a tutti gli eventuali gradi di giudizio in cui lo stesso si articoli, ancorché nei gradi, o in alcuni di essi, precedenti alla sentenza di definitiva assoluzione i medesimi amministratori siano stati ritenuti colpevoli dei reati loro ascritti e conseguentemente condannati; ovvero se, per converso, sia ritenuto lecito il rimborso delle spese legali relative ai soli gradi di giudizio in cui gli amministratori abbiano conseguito una sentenza piena di assoluzione;*

*3) se sia legittimo il suddetto rimborso (e a quali condizioni) anche in caso di mancata sottoposizione della scelta del legale incaricato della difesa in giudizio al previo assenso dell'amministrazione;*

*4) se, per far fronte all'eventuale rimborso delle spese processuali sostenute dagli amministratori, sia consentito agli enti locali di*

*procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del D.lgs n. 267/2000; ed, in caso affermativo, a quale delle fattispecie enucleate nelle lettere da a) ad e) del comma 1 del citato art. 194 T.U. Enti locali sia consentito ascrivere quella in questione>.*

Ritenuto in

## DIRITTO

### **I. Ammissibilità della richiesta**

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della sussistenza, in specie, dei presupposti, soggettivi ed oggettivi, per l'ammissibilità del richiesto parere.

La Sezione deve, in altri termini, verificare e valutare la sussistenza, nel caso al suo esame, dei presupposti legittimanti l'esame nel merito dei quesiti posti ossia: la concomitante sussistenza dei requisiti soggettivi (legittimazione alla richiesta) e oggettivi della richiesta. In relazione a tale ultimo presupposto, si evidenzia che ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta formulata devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- 1) il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica posto che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta nozione, si incorrerebbe in una dilatazione tale dell'ambito oggettivo della

funzione consultiva da rendere le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica;

- 2) il quesito deve avere rilevanza generale, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e non deve creare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte.

Occorre, in sostanza, accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito implichi o meno valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere ed occorre, altresì, verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

In relazione ai predetti presupposti si richiamano: l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, la deliberazione n. 5/AUT/2006 emessa dalla Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006 e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 emessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con

modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le quali hanno ulteriormente precisato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Con il primo (dei sopra richiamati atti) sono stati individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere, a seconda del carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione e la tempistica mentre con le seconde (le deliberazioni) è stata definita la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva posto che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla *"materia di contabilità pubblica"*.

Nello specifico è stato precisato che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, non può che assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e che detta nozione, se anche deve intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria"*

*dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*, non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010). Si è precisato, altresì, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche 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 bilanci.

Ciò doverosamente premesso e precisato, la Sezione può ora procedere al vaglio della richiesta del Sindaco del Comune di Comelico Superiore (BL).

### **II.1. Ammissibilità soggettiva**

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Comelico Superiore, è da ritenersi ammissibile.

### **II.2. Ammissibilità oggettiva**

La richiesta del Sindaco del Comune di Comelico Superiore, nella sua complessa articolazione, concerne, essenzialmente

l'interpretazione o, meglio, l'applicazione in via estensiva del quadro ordinamentale di riferimento -(in particolare l'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 e in precedenza, in termini pressoché analoghi, l'art. 16 del d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, l'art. 22 del d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 e l'art. 67 del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268) che regola a tutt'oggi per gli Enti Locali la delicata materia del rimborso delle spese legali sostenute dai propri dipendenti per la difesa in giudizio inerenti a fatti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni -, anche agli amministratori dei predetti Enti, alla luce di orientamenti giurisprudenziali non univoci (quesito n. 1). I successivi tre quesiti sono direttamente collegati alla risoluzione positiva del primo e riguardano sostanzialmente i limiti del suddetto rimborso agli Amministratori e le modalità operative per farvi fronte. Si richiede, altresì, di conoscere se l'eventuale rimborso possa essere collocato contabilmente nell'alveo dell'istituto di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio e con quali modalità.

**La richiesta è solo parzialmente ammissibile.**

**Sussiste in specie l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.** I quesiti, così come formulati hanno, infatti, 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 (cfr.: Sez. Controllo Veneto, deliberazione n.

245/2012/PAR; Sez. Controllo Abruzzo, deliberazione 15/2013/PAR; Sez. Liguria, deliberazione n. 1/2005/Cons.) ed, inoltre, i prospettati problemi interpretativi attengono comunque, nel complesso, alla disciplina sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, annoverabile tra le materie di contabilità pubblica (cfr. Sezione Controllo Veneto, deliberazioni nn. 49, 172, 227 del 2010). Questo rende la questione riconducibile all'ambito della tutela degli equilibri di bilancio e, più in generale, di contenimento della spesa pubblica (in termini, Sez. Controllo Veneto, del. 245/2012/PAR).

**Sotto tale profilo, pertanto, la richiesta formulata dal predetto Sindaco è da ritenersi ammissibile.**

**Sussiste solo in parte, invece, il carattere generale ed astratto dei quesiti prospettati**, in particolare di quello principale (ossia il primo) inerente alla legittimità dell'assunzione a carico del bilancio delle amministrazioni, delle spese processuali relative a giudizi penali promossi nei confronti di amministratori locali, conclusi con sentenza assolutoria.

Si osserva, infatti, che lo stesso richiederebbe alla Sezione di fornire istruzioni puntuali finalizzate a supportare comportamenti amministrativi e gestionali dell'Ente istante e, pertanto, una attività che esula dall'ambito più specificamente consultivo attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti e che, in ogni caso, contrasta con il carattere di generalità ed astrattezza, sottolineato dalla richiamata deliberazione 24 aprile 2004 della

Sezione delle autonomie della stessa Corte, al fine di escludere un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente ed una compartecipazione all'amministrazione attiva (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, par. 21/2008; Sez. Controllo Veneto, 8 febbraio 2012, n. 184) riferendosi, peraltro, a vicende sulle quali si sono già pronunciati altri plessi giurisdizionali, ove già concluse, o potrebbero ancora intervenire, nell'ambito delle rispettive competenze, altri organi giudiziari quali le Procure e le Sezioni Giurisdizionali di questa Corte, ove ancora in itinere, (cfr. Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 192/2009/PAR; n. 149/2009/PAR).

Ciò decreterebbe la inammissibilità oggettiva della richiesta. Tuttavia, essendo la stessa finalizzata ad *<assicurare la migliore, ragionevole ed imparziale amministrazione delle risorse economiche dell'Ente>* (pag. 2 della richiesta), la Sezione ritiene di poter fornire il proprio apporto collaborativo all'Ente istante attraverso una delibazione atta ad individuare **unicamente ed astrattamente i presupposti ed i limiti entro i quali la PA può e deve assumere a proprio carico le spese di giudizio.**

Ciò sostanzialmente significa che la Sezione ritiene di potersi esprimere solo attraverso il richiamo dei 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, rientrando la scelta delle modalità concrete, con le quali applicare la normativa in materia,

nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Alla luce delle suesposte considerazioni, **la richiesta di parere in esame risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo mentre sotto il profilo oggettivo, stante la rappresentata parziale ammissibilità dello stesso, viene reso solo entro i limiti sopra rappresentati.**

### **Merito**

#### **III. Profili generali sulla tutela legale dei dipendenti pubblici**

Si premette che sul tema della tutela legale dei dipendenti pubblici in generale, che si basa essenzialmente o nelle forme della tutela preventiva (assistenza legale da parte dell'Ente al proprio dipendente sin dall'inizio del procedimento) oppure di quella successiva (rimborso *ex post* ad esito favorevole del procedimento), la Corte dei conti si è già soffermata, sia in sede consultiva (cfr. Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 184/2012/PAR, n. 245/2012/PAR, n. 11/2006/CONS; Sez. Controllo Lombardia deliberazione n. 56/2010/PAR, n. 804/PAR/2010; Sez. Controllo Abruzzo, deliberazione 15/2013/PAR; Sez. Liguria, deliberazione n. 1/2005/Cons) che in sede giurisdizionale (cfr. SS.RR. decisione n. 707/A del 5/4/1991, n. 501 del 18.06.1986, n. 3/2008/SR/QM del 25.06.2008; Sez. II Centrale d'Appello, sentenza n. 141 del 15.07.1985, n. 522 del 9 dicembre 2010; Sez. Giur. Veneto, sentenza n. 647 del

13.07.2011, Sez. Giur. Basilicata, sentenza n. n. 165 del 15 ottobre 2012; Sez. Giur. Puglia, sentenza n. 787 del 14 giugno 2012; Sez. Giur. Lombardia sentenza n. 641 del 19 ottobre 2005; Sez. Giur. Abruzzo sentenza n. 274/2005 e n. 294/2003; C.G.A. Sicilia in sede giurisdizionale, sent. n. 316/2011).

Sull'argomento significativi orientamenti pervengono anche dalla Suprema Corte di Cassazione (cfr.: Cass. SS.UU, sentenza n. 10680/1994, Cass. sentenze nn. 12645/2010, 10052/2008, 3216/87, 6676/86, 5726/85, 7519/83) nonché dalla Magistratura Amministrativa (T.A.R. Puglia Bari, II, 18 marzo 2004 n. 1390; T.A.R. Sicilia, 3 febbraio 2005, n. 128; Consiglio di Stato comm. Spec. 6 maggio, n. 4/96/1996; Consiglio di Stato Sez. VI, n. 5367/2004; Consiglio di Stato Sez. V, sentenza n. 2242/2000, Sez. III, parere n. 792/2004).

Va, poi, ulteriormente rilevato come nell'ordinamento risultino da tempo disposizioni che prevedono, in diversi modi, l'assunzione o il rimborso da parte delle amministrazioni delle spese sostenute dai propri dipendenti nei giudizi in cui i dipendenti stessi sono coinvolti per fatti connessi al servizio (*ex multis*, art. 19 del d.P.R. n. 509/1979 sul personale degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975, art. 39 della L.R. Sicilia n. 145/1980, art. 67 del d.P.R. n. 268/1987 sui dipendenti degli enti locali, art. 41 del d.p.r. n. 270/1987 sul personale del Servizio Sanitario Nazionale, art. 1 della L.R. Piemonte n. 21/1989, art. 20 del d.P.R. n. 335/1990 sui dipendenti delle Aziende e Amministrazioni

dello Stato ad ordinamento autonomo, art. 89 della L.R. Veneto n. 12/1991, art. 51 della L.R. Sardegna n. 8/1997 ed altre), come sia univocamente ritenuta l'esistenza di un *"vero e proprio valore fondamentale accolto dall'ordinamento unitariamente inteso"*, per il quale *"non solo nei rapporti privati, ma anche in quelli pubblici, chi agisce per un interesse non proprio, in quanto legittimamente investito del compito di realizzare interessi estranei alla sua sfera individuale (di un altro soggetto, di un gruppo organizzato, o di altro centro di imputazione giuridica) non deve sopportare nella sua sfera personale gli effetti svantaggiosi di questa attività, bensì deve essere tenuto indenne sia delle spese sostenute sia dei danni subiti per la fedele esecuzione del suo compito"* (Corte dei conti, SS.RR. n. 707/A/1991; cfr. Consiglio di Stato V Sezione n. 1392/1993, Commissione speciale n. 4/1996, III Sezione n. 903/1998, V Sezione n. 2242/2000, VI Sezione n. 5367/2004, IV Sezione n. 1681/2007) e come, a tal fine, siano stati richiamati, tra gli altri, anche l'art. 1720, comma 2, del codice civile, che assicura al mandatario il risarcimento dei danni subiti "a causa" dell'incarico ricevuto e l'art. 2031 c.c., che prevede l'obbligo dell'interessato di rimborsare al gestore le spese necessarie o utili. La giurisprudenza ha, altresì, precisato che, ai fini del rimborso in questione, non è superabile *"il limite costituito dal positivo e definitivo accertamento della mancanza di responsabilità dei soggetti che hanno sostenuto le spese legali"* (cfr.: Consiglio di Stato V Sezione n. 2242/2000; n. 498/1994, III

Sezione n. 332/2003, VI Sezione n. 7660/2004). In questo contesto si inserisce anche il comma 2 bis dell'art. 3 del d.l. n. 543/1996, aggiunto dalla legge di conversione n. 639/1996, il quale ha stabilito che *"in caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti sono rimborsate dalla amministrazione di appartenenza"* nonché l'art. 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997 n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997 n. 137 in virtù del quale *"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"* (per entrambe le disposizioni testè citate, l'art. 10 bis, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2005 n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248 ha fornito un'interpretazione autentica, stabilendo che ai fini del rimborso la condizione richiesta è quella

che vi sia una pronuncia di proscioglimento nel merito).

Da tale rassegna di norme emergono i tratti caratterizzanti che per legge costituiscono i requisiti di legittimità di un provvedimento di spesa in tale materia, **presupposti che si atteggiavano in modo diverso a seconda del comparto pubblico interessato.**

**Con particolare riferimento agli enti locali**, è stato previsto il diritto dei dipendenti, sottoposti a procedimenti giudiziari per fatti connessi all'esercizio delle particolari mansioni loro affidate, di ottenere, da parte dell'ente di appartenenza, il rimborso delle spese legali sostenute (art. 19 d.P.R. 16.10.1979 n. 509). Il legislatore, agli artt. 22 d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 ed art. 67 d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268, ha poi previsto l'obbligo per la P.A. di appartenenza di assumere, a proprio carico, la difesa del dipendente coinvolto in procedimenti di responsabilità civile o penale, *"sin dall'apertura del procedimento"* ed *"in ogni stato e grado del giudizio"*, a condizione che non sussista conflitto di interessi. È stato, quindi, aggiunto, al secondo comma dell'art. 67 d.P.R. 268/1987 l'inciso: *"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"*.

Pertanto, secondo un regime solo parzialmente diverso da quello previsto per gli impiegato dello Stato e fermo restando il presupposto della mancanza di un conflitto di interesse, la cui

previsione impone all'amministrazione di effettuare una preventiva valutazione finalizzata ad accertarne l'inesistenza, l'Ente Locale può direttamente sobbarcarsi le spese per la difesa del dipendente sottoposto ad un "procedimento" civile, contabile o penale, ma previo assenso dello stesso: diversamente, qualora l'interessato voglia tutelarsi con il ministero di un legale di fiducia, i relativi oneri restano carico del dipendente il quale solo nel caso di una "*conclusione favorevole del procedimento*", potrà esercitare il diritto al rimborso (Corte dei conti, Sez. II Giur. Centrale d'Appello, sent. n. 522 del 9 dicembre 2010).

Ciò doverosamente premesso, passando alla disamina nel merito dei quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Comelico Superiore, la Sezione osserva quanto segue.

### **III.1. Quesito n. 1: legittimità del rimborso delle spese legali all'amministratore locale**

Con il **primo quesito** il Sindaco richiedente chiede di conoscere se sia legittima (e a quali condizioni) l'assunzione, a carico del bilancio delle amministrazioni, delle spese processuali relative a giudizi penali promossi nei confronti di Amministratori locali, che si siano conclusi con sentenza di assoluzione.

Si osserva che non sussiste normativa di riferimento sul punto specifico.

La normativa esistente concerne, infatti, solo i dipendenti dell'Ente Locale e nulla prevede per gli Amministratori locali.

Questi ultimi sono individuati e definiti all'art. 77 TUEL e sono: i

Sindaci, anche metropolitani, i Presidenti delle Province, i Consiglieri dei Comuni anche Metropolitani e delle Province, i componenti delle Giunte comunali, metropolitane e provinciali, i Presidenti dei Consigli comunali, metropolitani e provinciali, i Presidenti, i Consiglieri e gli Assessori delle Comunità montane, i Componenti degli organi delle Unioni di Comuni e dei Consorzi fra Enti Locali, componenti degli organi di decentramento.

Stante l'assenza di una normativa specifica, si è molto dibattuto in dottrina e in giurisprudenza (ed il dibattito non è ancora giunto a conclusioni univoche) sulla possibilità o meno che, al pari del dipendente, anche l'Amministratore possa, in presenza di tutti i presupposti di legge che, in analoga situazione, consentirebbe il patrocinio o il rimborso delle spese legali in favore del dipendente, essere ammesso al patrocinio o al rimborso delle medesime spese.

Come già evidenziato, 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.

In particolare l'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987, dispone che *"l'ente, anche a tutela dei propri diritti e interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti 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 e, 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 grado di giudizio" .*

A sua volta l'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 stabilisce, che *"il Comune, a tutela dei propri diritti e 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 (...). In caso di sentenza di condanna esecutiva, per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti dalla sua difesa (...)"*.

Come sottolineato da questa Sezione (vedi deliberazioni n. 245/2012/PAR e n. 184/2012/PAR) la portata delle richiamate disposizioni è stata poi specificata dal diritto pretorio che ha evidenziato, in proposito, come l'assunzione a carico dell'ente dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente (**e, per estensione giurisprudenziale, degli Amministratori**), 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. Infatti, l'Amministrazione, nell'accollarsi l'onere (qualora, non vi sia "conflitto con l'ente"), è tenuta a verificare che la vicenda processuale non abbia esiti che possano ripercuotersi negativamente sui suoi interessi o sulla sua immagine pubblica (per tale ragione la disciplina vigente stabilisce che il legale debba essere di "*comune gradimento*") di talchè si impone, nel caso di un procedimento civile o penale che coinvolga dipendenti o Amministratori dell'ente in relazione a fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni, un preventivo ruolo attivo dell'Amministrazione, evitando che l'intervento *ex post* si risolva in un'attività di rimborso priva di limiti.

E' stato, in proposito, precisato anche che, al fine della legittima ammissione alla fruizione delle condizioni di cui alla sopra richiamata normativa, occorre che:

1. sussista l'esigenza di tutela di interessi e di diritti facenti capo all'ente pubblico;
2. i fatti attribuiti al dipendente (quale addebito in sede giudiziaria) siano riconducibili all'amministrazione di appartenenza e, dunque, compiuti nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali;
3. il procedimento giudiziario si sia concluso con una sentenza di assoluzione piena nel merito;

4. non sussista alcun conflitto d'interessi tra l'attività dell'amministrazione e l'attività posta in essere dal dipendente in adempimento ai compiti del suo ufficio. In proposito la giurisprudenza ha chiarito che non sussiste conflitto di interesse nel caso di assoluzione con la formula: "*il fatto non sussiste*", che esclude la materialità del fatto illecito, ovvero con la formula: "*l'imputato non lo ha commesso*", che esclude la riferibilità dell'illecito alla condotta del dipendente, così come in caso di accertamento di una causa oggettiva di esclusione del reato (ex art. 50-54 cp) che elimina in radice l'antigiuridicità del fatto. Nel caso, invece, di assoluzione per "*non doversi procedere*" o di "*estinzione del reato*" ovvero per la presenza di una "*causa personale di non punibilità*" non può escludersi la sussistenza di una ipotesi di conflitto per cui l'Ente, nell'esercizio dei suoi poteri, è tenuto a valutare approfonditamente il caso, per stabilire se è riscontrabile o meno il paventato conflitto e se, quindi, è possibile o meno rimborsare le spese legali sostenute dal dipendente. Ugualmente è stato ritenuto che non esclude il conflitto di interesse l'assoluzione con la formula: "*il fatto non costituisce reato*" e che anche in caso di archiviazione è necessario accertare se la stessa escluda ogni profilo di responsabilità del dipendente (Ministero Interno, parere 21 aprile 2011). Quanto ai fatti illeciti come la corruzione, il falso, l'abuso d'ufficio ecc., anche nel caso in cui venga meno la piena adesione del

fatto all'ipotesi astratta di reato, poiché detti fatti illeciti non ledono solo norme penali, ma anche le norme proprie del rapporto di lavoro, prima fra tutte quelle che attengono all'obbligo di fedeltà e collaborazione, anche in caso di proscioglimento, gli stessi impongono sempre di stabilire se la condotta del dipendente abbia leso o meno i doveri di fedeltà e collaborazione. L'ente, infine, non sarà tenuto ad alcun rimborso in caso di proscioglimento dovuto ad amnistia, prescrizione, patteggiamento o oblazione in quanto istituti sono riconducibili ad un atto di volontà dell'interessato che avrebbe anche potuto rinunciare ad essi;

5. il legale sia stato scelto, preventivamente, di comune gradimento e sia assente qualsivoglia dolo o colpa grave del dipendente.

Non è quindi sufficiente, ai fini dell'insorgenza del diritto al rimborso delle spese sostenute per l'assistenza processuale, che il processo penale per fatti connessi all'espletamento di compiti d'ufficio si sia concluso con l'assoluzione, ma occorre altresì l'insussistenza di interessi confliggenti tra l'amministratore e l'ente. Quindi, anche una condotta non sanzionabile penalmente può dare luogo ad un conflitto di interessi se posta in essere in violazione delle norme che regolamentano l'azione amministrativa. Ai fini della legittimità del rimborso, deve infatti poter essere esclusa una eventuale responsabilità di tipo disciplinare od amministrativo, per mancanze attinenti al

compimento dei doveri dell'ufficio (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 7660 del 2004), così come non devono emergere comportamenti illegittimi o inopportuni, che integrino una deviazione dal fine pubblico e siano pertanto connotati da eccesso di potere.

### **III.1.1. Amministratori Locali**

La possibilità di accordare anche agli amministratori locali la rimborsabilità delle spese processuali, alla stregua della parificazione, ai predetti fini, degli Amministratori ai pubblici impiegati era stata reiteratamente sostenuta a partire dalla pronuncia delle Sezioni Riunite n. 501 del 18.06.1986 - in cui si affermava espressamente l'equiparazione fra gli Amministratori ed i dipendenti, ritenendo così estensibile anche ai primi la specifica normativa dettata per i secondi – cui si conformavano le pronunce successive.

Si è, in proposito sostenuto che *<è l'intento del legislatore di fornire sostegno finanziario ai dipendenti pubblici incolpevolmente coinvolti da vicende giudiziarie per ragioni di ufficio, in applicazione 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). Conseguentemente*

*dovrà, anzitutto, ammettersi che il rimborso delle spese di patrocinio legale dei dipendenti pubblici per fatti connessi all'espletamento dei compiti di ufficio, in quanto espressione del su individuato principio generale, come tale di immediata precettività, non può essere circoscritto ad alcuni soggetti ed escluso per altri (ad es. gli "amministratori" pubblici)> (Corte dei conti, Sez. II Giur. Centrale d'Appello, sent. n. 522 del 9 dicembre 2010).*

Tuttavia, nel tempo, gli orientamenti della giurisprudenza sul punto sono stati "ondivaghi".

Infatti, **secondo un primo orientamento giurisprudenziale**, anche gli amministratori degli enti locali godono del diritto al rimborso delle spese legali in forza dell'applicazione estensiva a tale fattispecie dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 (*ex plurimis*, Corte Conti, Sez. Giur. Puglia, sent. 14.06.2012, n. 787; Sez. II Appello, n. 522/2010; Sez. Giur. Lombardia, 19 ottobre 2005, n. 641, Sez. giur. Liguria, 636/2008, nonché, Cons. Stato, sez. V, 14.04.2000, n. 2242; 17 luglio 2001, n. 3946; n. 949/2001; Cass. civ. , Sez. I, 16.04.2008, n. 10052). Ciò in quanto il rimborso dell'ente di appartenenza, ancorché previsto solo per i dipendenti, è principio di carattere generale e fondamentale dell'ordinamento amministrativo estensibile agli amministratori, al fine di evitare un'ingiustificata disparità di trattamento, attraverso l'analogia legis tramite il richiamo all'articolo 1720 c.c. ed all'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.

In linea anche il Ministero dell'Interno (nota 12 luglio 2002 prot. 15900/10/B/I/A) per il quale sarebbe "*praticabile la rifusione delle spese legali sostenute dagli amministratori se gli atti o i fatti dedotti in giudizio siano stati posti in essere nell'espletamento del mandato o del servizio ed a condizione che, riconosciuta l'assenza del dolo o colpa grave, il procedimento si sia concluso con una sentenza di assoluzione con formula piena, passata in giudicato*".

**Al contrario, altra opzione ermeneutica,** ritiene non estensibile agli amministratori la disciplina prevista per i dipendenti degli enti locali, in quanto caratterizzata da disposizioni ispirate alla *ratio* propria dei contratti collettivi in materia di rapporto di lavoro pubblico ed in quanto inapplicabili alla fattispecie *de qua* le regole generali sul mandato ex art. 1720, comma 2, del Codice civile (in tal senso è la giurisprudenza recente della Cassazione, vedi Cass. n. 10052/2010, n. 25690/2011, ed anche quella amministrativa, vedi Cons. St. n. 2242/2000).

**Anche gli orientamenti più recenti** espressi dalla Cassazione (Cass., sez. I, 24 maggio 2010, n. 12645) e dalla Corte dei conti (Sez. Giur. Basilicata, sentenza n. 165/2012 del 08.05.2012) hanno optato per la risoluzione negativa della problematica.

Le Sezioni Unite della Cassazione, da un lato, hanno enunciato il principio, secondo cui "*il rapporto tra la P.A. ed il funzionario*

*onorario, connesso all'attribuzione di funzioni pubbliche, si distingue sia dai rapporti di pubblico impiego, sia dai rapporti di parasubordinazione o di collaborazione continuativa e coordinata, visto che il funzionario onorario non è esterno all'ente pubblico, ma si identifica funzionalmente con l'ente medesimo ed agisce per esso e il compenso allo stesso dovuto non ha carattere sinallagmatico-retributivo, ma indennitario" (cfr. Cass. S.U. n. 2033/1985, 1556/1994, 3129/1997, 5398/2007, 3413/2008, 9160/2008) e, dall'altro, richiamandosi ad un precedente e risalente orientamento (SS.UU. 10680 del 21.10.1994) hanno ritenuto non pertinente il richiamo all'analogia per sostenere la rimborsabilità delle spese degli amministratori comunali, con conseguente applicabilità della disciplina del mandato alla fattispecie *de qua*, perché il procedimento analogico "risulta correttamente evocabile quando emerga un vuoto normativo nell'ordinamento, vuoto che nella specie non è configurabile, atteso che il legislatore si è limitato a dettare una diversa disciplina per due situazioni non identiche fra loro, e la detta diversità non appare priva di razionalità, atteso che gli amministratori pubblici non sono dipendenti dell'ente ma sono eletti dai cittadini, ai quali rispondono (e quindi non all'ente) del loro operato". In conseguenza, secondo la Suprema Corte, "in ordine (...) alla pretesa applicabilità della disciplina in tema di mandato, l'art. 1720 c.c. non risulta applicabile, sia perché il danno risarcibile presupporrebbe un comportamento incolpevole*

*(...), sia perché le spese di difesa non sono legate all'esecuzione del mandato da un nesso di causalità diretta, collocandosi fra i due fatti un elemento intermedio, dato dall'elevazione di un'accusa poi rivelatasi infondata"* (Cassazione Sezione I, 24 maggio 2010, n. 12645)

In senso conforme anche Cass. Civ., Sez. Lavoro 01.12.2011 n. 25690 e Cass. SS.UU 22.12.2011 n. 29097 secondo le quali il diritto al rimborso spetta solo ed unicamente a coloro che sono legati all'Amministrazione attraverso un rapporto di pubblico impiego e, conseguentemente, in difetto di diversa previsione, detta tutela non può essere estesa all'Amministratore comunale che opera in seno alla P.A. ad altro titolo.

**Quanto ai Giudici contabili**, mentre la **Sezione giurisdizionale Regionale per la Puglia, con la sentenza n.787 del 14 giugno 2012**, aderisce con rigore espositivo alla menzionata tesi dell'applicabilità attraverso il ricorso al procedimento analogico dell'art. 1720 del codice civile nella parte in cui dispone che *"il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico"*, giungendo alla conclusione per cui *"se il mandato del consigliere comunale trova la sua causa in concreto nell'interesse pubblico che lo stesso ha il dovere di conseguire e una pubblica accusa trae origine dalla contestazione che detto mandato è stato, invece, espletato non nell'interesse pubblico, bensì per fini egoistici propri del soggetto agente, ne consegue che la difesa in giudizio non può considerarsi come un*

*momento estraneo e avulso dal contesto nel quale la stessa si inserisce in quanto evidentemente prodromica a dimostrare di avere agito nei limiti e nel rispetto del mandato pubblico conferito e la spesa per affrontarla dovrà essere necessariamente indennizzabile, ove, come nel caso di specie, il rinvio a giudizio si sia rilevato addirittura errato, proprio perché affrontata a causa delle funzioni per legge esercitate", tra le voci dissonanti rileva in particolare la sentenza n. 165/2012 del 08.05.2012 emessa dalla Sezione Giurisdizionale Regionale per la Basilicata* che esclude la possibilità dell'assunzione da parte di un ente locale delle spese di difesa di proprio amministratore coinvolto in un procedimento penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del suo ufficio, alla luce sia del contesto normativo di riferimento (sopra richiamato) che legittima l'accollo delle spese di difesa da parte degli enti locali esclusivamente nei confronti del proprio personale, e non anche dei suoi amministratori, che della giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione. In particolare, a conforto della tesi testè enunciata, la predetta Sezione richiama la sentenza della Corte Costituzionale 8 – 16 giugno 2000, n. 197 che, con riferimento ad una disposizione di una legge regionale che non prevedeva il rimborso delle spese legali in favore degli amministratori (quindi, di contenuto sostanzialmente sovrapponibile a quello recato dall'articolo 67 del d.P.R. n. 268/875, a sua volta riprodotto nell'art. 28 del CCNL del comparto

Regioni-Enti locali del 14.9.2000), ha espressamente attribuito alla scelta discrezionale e insindacabile (ove non irragionevole o irrazionale) del legislatore la facoltà di stabilire per i dipendenti un trattamento diverso e di maggior favore rispetto a quello degli amministratori.

A sua volta, **la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per la Lombardia con deliberazione n. 86/2012/PAR**, pur nella consapevolezza dell'esistenza di contrastanti orientamenti in materia, ha ritenuto di aderire alla tesi favorevole alla rimborsabilità delle spese legali anche in favore degli amministratori pubblici stante che *<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 a 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>*.

Precisato, quindi, che 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), la Sezione di Controllo Lombardia ha ritenuto che – in presenza di determinate condizioni – il diritto al rimborso delle spese legali debba essere riconosciuto 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 rappresentato e precisato, alla luce di quanto già argomentato in relazione alla parziale ammissibilità oggettiva del quesito formulato (sub. punto II.2 cui si fa esplicito richiamo), **la Sezione ritiene che debba essere rimesso al prudente apprezzamento dell'Amministrazione richiedente valutare se, nel caso concreto, ricorrano i presupposti per poter procedere al rimborso delle predette spese legali nei confronti dei propri Amministratori.**

Richiamati, infatti, i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni possono riferirsi, la scelta delle modalità concrete, con le quali applicare estensivamente la normativa in materia, rientra

nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale e, pertanto, la decisione da parte dell'Amministrazione di provvedere o meno al rimborso delle spese processuali sostenute dall'amministratore locale relative a giudizi penali promossi nei suoi confronti e definiti con sentenza di assoluzione, dovrà essere frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali, rientrando nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali, trattandosi di ambito riservato alle scelte dell'Ente che deve osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Occorre, qui, soggiungere in relazione agli Amministratori locali, che questi, poichè non legati da un rapporto di lavoro subordinato, godono anche dell'assicurazione di cui all'art. 23 del DPR n°816/1985, ora art. 86, comma 5, TUEL 5 (*"I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"*), che non è limitata alla sola responsabilità civile, come per i dirigenti ed il personale direttivo, incaricato di posizione organizzativa.

In astratto, perciò, per gli amministratori non dovrebbe configurarsi l'ipotesi della tutela legale nella forma della nomina di un avvocato di "comune gradimento", ovvero del rimborso per le spese sostenute a tal fine dai medesimi.

### **III.2. Quesiti n. 2 e n. 3 – Limiti e requisiti di ammissibilità**

## **delle richieste di rimborso**

**Il secondo e il terzo dei quesiti formulati** possono essere trattati congiuntamente essendo entrambi riconducibili ai limiti ed ai requisiti di ammissibilità delle richieste di rimborso.

**Il secondo quesito** è volto a conoscere se il rimborso di che trattasi debba ricomprendere tutte le spese legali sopportate dagli amministratori in relazione a tutti gli eventuali gradi di giudizio in cui lo stesso si articoli, anche qualora nei gradi, o in alcuni di essi, precedenti alla sentenza di definitiva assoluzione i medesimi amministratori siano stati ritenuti colpevoli dei reati loro ascritti e conseguentemente condannati; ovvero se, per converso, il rimborso delle spese legali debba essere circoscritto ai soli gradi di giudizio in cui gli amministratori abbiano conseguito una sentenza piena di assoluzione.

La risposta al quesito scaturisce direttamente dalla lettura della norma di riferimento, ossia dall'art. 67 del d.P.R. 13.5.1987, n. 268 (di cui l'art. 28 del CCNL del 14.09.2000 riprende nella sostanza la disciplina), ai sensi del quale: *"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 con colpa grave, l'Ente ripeterà dal dipendente **tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio.**"*.

Come già ampiamente evidenziato, escluso ogni automatismo nell'accollo delle spese legali da parte dell'ente, tra le rigorose condizioni che legittimano il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente pubblico si richiede 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.

Il procedimento giudiziario, anche se strutturato su vari gradi, è connotato da unitarietà e la sentenza, ossia il provvedimento emanato dal giudice in esito a tale procedimento, acquista una particolare efficacia, quella della cosa giudicata, quando sono stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione predisposti dall'ordinamento o sono decorsi inutilmente i termini per proporli. Solo in tale momento la sentenza diventa definitiva.

Ne consegue che le spese processuali di che trattasi non potranno che essere riferite all'intero giudizio, indipendentemente dalle risultanze di ogni singola fase, che al più potranno essere valutate dall'Ente ai fini del rigoroso accertamento della sussistenza di

tutti i presupposti che la legge richiede per accordare il rimborso.

**Il terzo quesito** è volto a conoscere la legittimità e le condizioni di un rimborso *ex post* in caso di mancata sottoposizione della scelta del legale incaricato della difesa in giudizio al previo assenso dell'amministrazione.

Il sistema del "rimborso" delle spese nei giudizi per responsabilità civile e/o penale del personale degli enti locali si sviluppa secondo la disciplina dall'art. 28 del CCNL 14/9/2000 (che, si ripete, ricalca sostanzialmente i contenuti dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987) in base al quale; *"L'ente, **anche a tutela dei propri diritti ed interessi**, ove si verifichi l'apertura di procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente, **assumerà a proprio carico ogni onere di difesa, sin dall'apertura del procedimento**, facendo assistere il dipendente da un **legale di comune gradimento**".*

La menzionata disciplina normativa impone all'Ente, prima di convenire di assumere a proprio carico ogni onere di difesa in un procedimento di responsabilità civile o penale aperto nei confronti di un proprio funzionario, di valutare la sussistenza delle seguenti circostanze essenziali:

1. la necessità di tutelare i propri diritti e propri interessi e la propria immagine;
2. la diretta connessione del contenzioso processuale alla carica espletata o all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario;
3. la non configurabilità di conflitto di interessi tra gli atti

compiuti dal funzionario e l'ente.

L'Ente medesimo è sostanzialmente tenuto a ponderare i propri interessi nel quadro del pendente procedimento giudiziario, per assicurare una buona e ragionevole amministrazione delle risorse economiche e a tutela del proprio decoro e della propria immagine. In tale quadro, l'obbligo gravante sull'ente di assumere le spese dei procedimenti penali in cui siano implicati i propri dipendenti o amministratori è strettamente legato alla circostanza che tali procedimenti riguardino fatti ed atti in concreto imputabili non ai singoli soggetti che hanno agito per conto della Pubblica Amministrazione, ma direttamente ad essa in forza del rapporto di immedesimazione organica. La ponderazione degli interessi in gioco deve, pertanto, assumere particolare rigore (cfr., in tal senso, tra le tante, C.d.S. Sez. V, dec. n. 2242/2000, Cass., Sez. I, sent. n. 15724/2000).

Nel descritto contesto, nulla viene stabilito ai fini dell'insorgenza del diritto al "rimborso" (postumo) delle spese legali. Il dipendente, infatti, deve essere sostenuto dal proprio ente, tanto da nominare un legale di "*comune gradimento*" ai fini dell'assistenza in giudizio del dipendente stesso.

Il delineato sistema quindi – a differenza di quello di cui all'art. 18, della Legge 21 maggio 1997, n. 135, di conversione del Decreto Legge 25 marzo 1987, n. 67 applicabile ai dipendenti statali - non consentirebbe il rimborso a posteriori in caso di assoluzione (Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2007, n 552).

Tuttavia, numerose sono le aperture della giurisprudenza favorevoli alla rimborsabilità *ex post* in applicazione del principio per cui il diritto di difesa non può subire limitazione alcuna (*ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. Controllo Sardegna n.2/2006 , TAR Abruzzo, Pescara, 7 marzo 1997, nr. 108, Tar Venezia, 1505 del 05.10.1999; Cass. Sez. Lav. N.23904/2007). In proposito è stato osservato che il diritto al "*rimborso*" nasce in tutti i casi in cui, per ragioni varie (ma essenzialmente connesse ad un possibile conflitto di interesse, configurabile già in astratto) non è possibile la nomina concordata ("*di comune gradimento*") di un legale, oppure non è possibile una integrale anticipazione delle spese sostenute dal dipendente convenuto in giudizio. Ed invero, in tutti i casi in cui il reato vede come soggetto leso solo o anche l'Ente di appartenenza, è evidente che l'Ente danneggiato non può partecipare con il dipendente danneggiante a scegliere un legale di "*comune gradimento*", con accollo della relativa spesa, stante il palese conflitto di interesse che intercorre tra l'Ente stesso ed il suo dipendente (d'altronde, per giurisprudenza del tutto pacifica sul punto, la costituzione di parte civile della P.A. nel processo penale a carico di un proprio dipendente implica per ciò solo e perciò stesso un conflitto di interessi).

In tal caso, ovviamente, il diritto all'assistenza si trasforma in diritto al rimborso (ove ricorrano oltre tutti gli altri, concomitanti, presupposti).

Sulla problematica si è pronunciato anche il Ministero dell'Interno

(Parere Min. Int. del 30/5/2003-1216.59) che, da un lato, ha invitato il dipendente a comunicare sempre e comunque la chiamata in giudizio, così da porre l'Ente nelle condizioni di operare *ex ante* le sue valutazioni, senza tuttavia imporre al dipendente medesimo il dovere di attendere le decisioni dell'Ente. Ciò al fine di non compromettere il proprio diritto di difesa del medesimo, in relazione ad eventuali preclusioni e decadenze processuali proprie del giudizio nel quale lo stesso è stato convenuto e, dall'altro, ha ritenuto che in assenza di preventiva comunicazione e di successiva parcella eccessiva, l'Ente può ridurre il rimborso della spesa sostenuta, se risulta che avrebbe potuto spuntare prezzi più congrui, magari cercando di ottenere l'applicazione dei minimi tariffari.

La problematica prospettata è già stata, peraltro, oggetto di valutazione di questa Sezione (deliberazione n. 184/2012/PAR e deliberazione n. 245/2012/PAR) che si è espressa favorevolmente alla possibilità del rimborso postumo e pertanto, in questa sede, non possono che essere richiamate le considerazioni e conclusioni già espresse sul punto.

In questa sede corre, comunque, l'obbligo di ribadire la necessità 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 potenziale conflitto di interessi, la spesa debba essere comunque rispondente a parametri di obiettiva congruità e che, in tal caso l'amministrazione di appartenenza

dovrà verificare, all'esito del procedimento (in questo senso "ex post"), l'insussistenza del paventato conflitto di interessi tra l'attività istituzionale dell'ente e la condotta del lavoratore.

La Sezione, nella sopra citata deliberazione n. 184/2012/PAR, i cui contenuti sono stati riaffermati nella successiva deliberazione n. 245/2012/PAR, ha già precisato come, alla luce di una consolidata giurisprudenza amministrativa, l'ente, in presenza dei presupposti di legge, 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)"*, 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)"*. Pertanto non può che ribadirsi anche in questa sede che può essere oggetto di contestazione da parte dell'amministrazione comunale non tanto il diritto al rimborso quanto la misura dello stesso. Come già precisato dalla Sezione, infatti, il credito in questione ha natura indennitaria e non risarcitoria per cui l'Amministrazione non sarebbe tenuta ad un rimborso pieno della parcella. In conseguenza, come precisato anche dal Ministero dell'Interno (circ. Ministero dell'Interno 30.5.2003 - 16.59) l'amministrazione, in assenza della preventiva intesa, può ridurre il rimborso alla parte della spesa che la stessa avrebbe assunto

ove la scelta fosse stata concordata.

Poiché, peraltro, la spesa incide negativamente sul bilancio dell'ente locale, quest'ultimo, nel determinare il *quantum* del rimborso, è tenuto ad 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. Si ribadisce, in proposito che l'ente non è, comunque, 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 che, tuttavia, 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). Si ricorda, altresì, che la liquidazione delle summenzionate spese non può in nessun caso essere considerata legittima in assenza di ogni documentazione giustificativa poiché in ossequio ai precetti di rango costituzionale (imparzialità e buon andamento della P.A. ex art. 97 Cost.), l'Ente pubblico può procedere al rimborso delle spese affrontate da coloro che abbiano operato nel suo interesse nelle sole ipotesi in cui le medesime spese risultino rigorosamente documentate e giustificate ed, inoltre, la liquidazione, quale momento fondamentale all'interno del rigoroso procedimento di gestione della spesa a carico dell'Ente locale, deve essere preceduta dal preventivo, puntuale accertamento

della documentazione atta a comprovare il diritto del creditore ai sensi dell'art. 184 d.lgs 267/2000 (in termini: Corte dei conti, Sez. Giurisd. Campania, sentenza n. 1320 del 07.10.2013).

### **III.3. Quesito n. 4 – debito fuori bilancio**

Con il quarto ed ultimo quesito, il Sindaco del Comune di Comelico Superiore chiede di conoscere se sia legittimo assumere l'onere finanziario derivante da un'eventuale refusione delle suddette spese legali mediante la procedura di un riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL e, in caso affermativo, a quale delle fattispecie ivi contemplate.

Si premette che il debito fuori bilancio può essere definito come quel *"debito costituito da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente ma non perfezionate contabilmente, per cui il riconoscimento della sua legittimità da parte del consiglio dell'ente fa coincidere i due aspetti giuridico e contabile in capo al soggetto che l'ha riconosciuto"* (cfr.: Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali; principio contabile n. 2). Esso, sostanzialmente, è, quindi, una obbligazione dell'ente locale, valida sul piano giuridico, ma assunta in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto.

L'ordinamento giuridico e contabile degli enti locali disciplina compiutamente il procedimento di spesa che, ai sensi dell'art. 182 T.U.E.L. si compone delle fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. All'uopo vanno distinti

“l'impegno amministrativo” , riconducibile all'art. 183 T.U.E.L., dall'“impegno contabile” che, invece, fa capo all'art. 191 T.U.E.L..

Il primo (quello amministrativo) si concretizza nel momento in cui sorge l'obbligazione tra l'ente locale ed il terzo, costituisce vincolo al bilancio ed il responsabile dell'atto di impegno deve farsi anche carico di verificarne la legittimità in punto di diritto; il secondo (quello contabile) consiste nella apposizione, da parte del responsabile finanziario, del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria. L'impegno amministrativo non può sorgere in assenza di impegno contabile perché principio ineludibile del nostro ordinamento è la necessità di dover reperire, preventivamente, la copertura finanziaria della spesa.

Il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, di competenza esclusiva del Consiglio Comunale, è consentito solo per le cinque ipotesi espressamente individuate dalla norma (art. 194 TUEL) ovvero:

- a) sentenze passate in giudicato;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo Statuto e purchè sia rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio ex art. 114 T.U.E.L. e purchè il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nella forme previste dal Codice Civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 T.U.E.L., nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento dell'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Nel caso in cui il debito sia sorto a causa di acquisizioni di beni e servizi in violazione delle norme giuscontabili che impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio, con l'esecutività ottenuta o dichiarata e munito di attestazione di copertura finanziaria, la coesistenza dei due requisiti della utilità e dell'arricchimento, che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere motivata e dettagliatamente attestata nel parere tecnico – amministrativo allegato alla proposta di deliberazione. L'accertamento dell'esistenza dell'utilità è requisito indispensabile per il riconoscimento del debito e deve consistere nella verifica della presenza di potenziale o reale possibilità, di ausilio o beneficio direttamente all'ente ovvero alla comunità amministrata. L'utilità accertata di una sola parte consente il riconoscimento ed il finanziamento solo ed esclusivamente di detta parte. L'assenza di utilità impedisce il riconoscimento.

L'arricchimento, altro requisito essenziale per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, deve misurare l'incremento patrimoniale vero e proprio oppure anche in un risparmio di spesa. Al riguardo,

quindi, deve ritenersi che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, rappresentando questi un danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato. Infatti la misura dell'arricchimento (o della diminuzione di spesa) costituisce il limite massimo al quale può arrivare il riconoscimento del debito fuori bilancio, restando, quindi, preclusa ogni possibilità di finanziamento di riconoscimento delle somme esorbitanti da tale limite.

Ciò precisato quindi, mentre per i debiti derivanti da sentenza esecutiva il riconoscimento si impone in virtù della forza imperativa del provvedimento giurisdizionale, nelle altre quattro tipologie vi sono più margini di apprezzamento da parte dell'organo consiliare che le deve, motivatamente, autorizzare.

Deve, inoltre, trattarsi di obbligazioni che presentino i requisiti della certezza, intesa quale effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; della liquidità, che implica che l'importo sia determinato o determinabile; dell'esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione.

La procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'ente i debiti fuori bilancio consiste nel riconoscimento da parte dell'organo consiliare dell'ente che, con apposita delibera, accerta o autorizza la riconducibilità del debito in una delle fattispecie

previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, infine, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento.

Ciò precisato appare ovvio, in merito al quesito posto dal Sindaco del Comune di Comelico Superiore, che l'eventuale rimborso delle spese processuali sostenute dagli Amministratori locali non sia riconducibile a nessuna delle ipotesi tassativamente previste dal richiamato art. 194 TUEL.

Ed infatti, al solo verificarsi di tutti i presupposti di legge legittimanti detto rimborso (la cui valutazione, si ripete, è rimessa al prudente apprezzamento dell'Ente) e nel momento in cui la richiesta di rimborso viene rivolta all'Ente dall'Amministratore assolto, può ritenersi che sorga l'obbligo di rimborsare le spese legali sostenute. Prima di tale momento, manca il presupposto che caratterizza la formazione di un debito fuori bilancio in quanto non è stata assunta, in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa, nessuna obbligazione per il pagamento di una determinata somma di denaro da parte dell'Ente.

Qualora, quindi, l'Ente dovesse accertare che ricorrono tutti i presupposti che legittimano il diritto al rimborso delle spese legali per i propri Amministratori assolti, potrà procedere al relativo pagamento, seguendo, non la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ma il procedimento di spesa ordinario previsto negli articoli 182-185 e 191 del TUEL (in termini: Corte

dei conti, Sez. Controllo Emilia Romagna, Deliberazione n. 311/2012/PAR).

P.Q.M.

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

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Comelico Superiore (BL).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 novembre 2013.

Il Magistrato Relatore  
F.to Dott.ssa Brandolini Elena

Il Presidente  
F.to dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 07/11/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA  
(F.to dott.ssa Raffaella Brandolese)