



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA
REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

Deliberazione del 18/12/2013.

Comune di Grado. Motivato avviso in tema di rimborso delle spese legali ai dipendenti degli EELL coinvolti in un procedimento penale.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2013/INPR dell' 8 gennaio 2013 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2013;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2013 dell'8 gennaio 2013, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Grado, con nota del 5 novembre 2013, prot. n. 29087/LL.PP., acquisita in data 7 novembre 2013 al n. 3368 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, avente ad oggetto un quesito in materia di rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti appartenenti al comparto "Enti locali", al fine di conoscere l'avviso della Sezione in merito all'ammissibilità del rimborso di quelle sostenute in ragione di un procedimento penale per fatti connessi all'attività lavorativa espletata nell'interesse dell'ente e conclusosi con sentenza declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione interlocutorie;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 44 del 12 novembre 2013 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, delibata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il Referendario Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50 del 16 dicembre 2013 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 18 dicembre 2013, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 18 dicembre il relatore, Referendario Oriella Martorana;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso esponendo quanto segue.

"La richiesta è volta a sapere se, per i dipendenti degli enti locali del comparto, è ammissibile il rimborso delle spese legali sostenute a seguito di un procedimento penale per fatti connessi all'attività lavorativa espletata nell'interesse dell'ente e conclusosi con sentenza declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

La materia trova la sua disciplina, per il personale non dirigente del comparto Regione e autonomie locali del FVG, nell'art. 60 C. C. R. L. 1 agosto 2002 che nel riprodurre l'art. 28 CCNL, recita:

<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 di 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 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. 3. La disciplina del presente articolo non si applica ai dipendenti assicurati ai sensi dell'art. 65, comma 1.>

Il problema nasce dal fatto che la norma, nel prevedere il diritto di assistenza legale, non contempla la distinzione fra le due casistiche nelle quali questo diritto può esercitarsi, ovvero l'anticipo delle spese da sostenersi da parte dell'ente o il rimborso delle spese sostenute da parte del dipendente. Se, infatti, nel caso di anticipazione delle spese è ormai pacifico, anche in giurisprudenza, che il dipendente è tenuto a ripetere le somme anticipate solo in caso di condanna esecutiva per dolo o colpa grave e, pertanto, non può essere a ciò tenuto in caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il dubbio permane nell'ipotesi in cui il dipendente abbia anticipato le spese e il procedimento si sia concluso con ipotesi assolutorie non dichiarative nel merito.

L'ente ritiene che tale possibilità non sia esclusa, dovendo, però, l'amministrazione compiere ex post quel giudizio circa l'assenza di conflitto di interessi che, in caso di sentenza di assoluzione nel merito risulterebbe acclarata in sede giudiziaria; del resto ove l'amministrazione avesse ritenuto ex ante di patrocinare il dipendente ritenendo non sussistente un conflitto di interessi e il giudizio si fosse poi concluso per intervenuta prescrizione, non potrebbe ripetere le somme anticipate pur non sussistendo alcun accertamento da parte del giudice.

In tal senso, merita considerazione un recente pronunciamento della Corte dei conti del Veneto che, con la deliberazione n. 245/2012, nel riconoscere il diritto al rimborso anche in presenza di una sentenza di non luogo a procedere, nonostante la sua natura preminentemente processuale che le impedirebbe di escludere la responsabilità dell'imputato per dolo o colpa grave, ha affermato : <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 nel caso 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.>

Si aggiunga a tale ragionamento che l'anticipazione delle spese non dipende solo dal positivo giudizio - ex ante – circa l'assenza di conflitto di interessi ma anche da altri elementi che sono oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione e che possono condizionare il diritto del dipendente di non dover sostenere oneri per la difesa relativamente a fatti di ufficio".

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33,

comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. PI. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune è il Sindaco - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. PI. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se

esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *“ In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l' attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l' attività delle Sezioni centrali di controllo”*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto la medesima afferisce alla problematica delle condizioni e dei limiti di ammissibilità dell'accollo da parte degli EELL delle spese di lite sostenute dai propri dipendenti per fatti connessi all'espletamento delle loro funzioni istituzionali, con evidenti ricadute sulla gestione dei bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico –finanziari dei medesimi posto che, qualora sostenute, le “spese legali” rappresentano degli “elementi negativi” del conto economico.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva

che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

Risulta altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

A chiusura di tali ordini di considerazioni deve altresì precisarsi che l'attività consultiva di questa Sezione dovrà configurarsi come mera consulenza all'Ente in vista di una corretta valutazione delle concrete problematiche gestionali e dei connessi atti contabili, nonché dell'adozione delle conseguenti soluzioni tecniche, senza interferenza alcuna né con le statuizioni rimesse ad altre autorità in sede di definizione dei procedimenti giurisdizionali pendenti, né in sede di stretta interpretazione di clausole dei contratti collettivi disciplinanti il rapporto di impiego alle dipendenze delle PP.AA., attribuita per legge ad apposita autorità (l'ARAN), segnatamente dall'art. 46 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato

Nel Merito

Pare necessario premettere che la decisione da parte dell'Amministrazione richiedente di provvedere al rimborso o meno delle spese di lite sostenute da propri dipendenti è frutto di una valutazione propria ed esclusiva dell'Ente medesimo, in particolare in ordine alla verifica circa la sussistenza delle condizioni richieste dalla normativa per assumere l'onere dell'assistenza legale del dipendente. Cionondimeno, in relazione agli interrogativi posti nel quesito, il Comune istante potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati nel presente motivato avviso.

La materia oggetto del quesito trova regolazione - per il personale non dirigente del comparto Regione e autonomie locali del FVG - nelle disposizioni dell'art. 60 del C.C.R.L. siglato il 1 agosto 2002, il cui contenuto appare perfettamente speculare a quello recato dall'art. 28 del CCNL del 14 settembre 2000, il quale, a sua volta, ripete la testuale disposizione dell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268.

Le richiamate 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 di 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.(...)”*.

Come da costante giurisprudenza di questa Corte, deve escludersi ogni automatismo nell’accollo delle spese legali da parte dell’ente. Ne consegue 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;

2) il gradimento dell’ente sulla scelta del difensore cui affidare l’incarico fiduciario del legale (gradimento che implica anche la condivisione della relativa strategia difensiva). La lettera delle disposizioni richiamate fa, infatti, espresso riferimento alla necessità che il legale, che assumerà la difesa del dipendente con relativo onere a carico dell’ente locale, sia *“di comune gradimento”* (in tal senso vd. Corte dei conti, Sez. reg.le controllo Lombardia 12 novembre 2009, n. 1000, Sez. reg.le controllo Lombardia 21 dicembre 2009, n. 1153). Ergo, in generale, l’Amministrazione deve avere la possibilità di essere coinvolta nelle decisioni inerenti il patrocinio legale;

3) l’assenza di un conflitto di interessi;

4) la conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione.

Con riguardo, in particolare, alla seconda delle condizioni richiamate, deve osservarsi che la *ratio* che vi è sottesa è proprio quella di coinvolgere l’Amministrazione nelle decisioni inerenti il patrocinio legale in ragione della spettanza anche ad essa degli interessi coinvolti nell’azione processuale, così da evitare ogni automatismo nell’accollo delle spese legali sostenute dal dipendente e valorizzando, a contrario, la valutazione dell’Amministrazione anche in ordine all’incarico fiduciario del legale (che comporta la condivisione della relativa strategia difensiva) (vd. in tal senso Corte dei conti, Sez. reg. le controllo Abruzzo 3 agosto 2011, n. 92).

Dall’affermazione di tali principi discendono importanti conseguenze anche con riguardo all’altra questione relativa alle condizioni e ai limiti di ammissibilità del rimborso delle spese legali *“a posteriori”*, ovvero, come è nel caso prospettato dall’Ente istante, allorché la richiesta del dipendente sia stata avanzata a procedimento concluso anziché sin dall’apertura del medesimo.

Deve infatti ribadirsi che è esclusa *“la possibilità per l’ente di prevedere il rimborso delle spese legali a carico dell’Ente se vi è stata una scelta del tutto autonoma e personale del dipendente nella nomina del proprio difensore, senza che sia stata data la possibilità*

all'Amministrazione di essere coinvolta nelle decisioni inerenti il patrocinio legale"(così Corte dei conti, Sez. reg. le controllo Lombardia 21 dicembre 2009, n.1137).

Deve pertanto dissentirsi da quanto sostenuto dall'Amministrazione richiedente, secondo cui il momento in cui l'Ente decide di assumere l'onere della difesa processuale del proprio dipendente sia dirimente, posto che la mancata previsione testuale, nella disciplina di fonte legale e contrattuale, della doppia modalità dell'assistenza sia nella forma dell'anticipo da parte dell'ente che del rimborso *ex post* non autorizza opzioni interpretative e soluzioni pratiche diverse, ma, *a contrario*, impone comunque all'Amministrazione di valutare, all'esito del procedimento (in questo senso "ex post"), che non sussista conflitto di interessi tra l'attività istituzionale dell'ente e la condotta del lavoratore.

Più in generale, in aderenza a una costante giurisprudenza sia amministrativa che contabile, il Collegio ribadisce che la valutazione della possibilità di ripetere da un dipendente gli oneri sostenuti per la sua difesa in giudizio dovrà fondarsi sull'accertamento di tutti i presupposti come sopra indicati. Infatti, l'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale del proprio dipendente da parte dell'amministrazione è conseguenza di rigorose valutazioni che essa è tenuta a fare, ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente gestione delle risorse economiche pubbliche; in particolare, sull'esistenza della necessità di tutela dei diritti e interessi facenti capo all'Ente, della diretta connessione del contenzioso processuale all'ufficio rivestito o alla funzione espletata dal dipendente, della carenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal dipendente e l'Ente e della conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione, con cui sia stata stabilita l'insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. le controllo Lombardia n. 804/2010).

La considerazione di quest'ultimo elemento consente di chiarire i dubbi dell'Ente circa la sussumibilità o meno dell'ipotesi della sentenza declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione nel novero delle sentenze che, statuendo in merito all'insussistenza in concreto del requisito soggettivo del dolo o della colpa grave, consentano di ritenere esclusa ogni ipotesi di responsabilità del dipendente, non solo penale, ma anche amministrativa e/o contabile.

Sul punto deve ricordarsi l'uniforme orientamento del G.A., che ha avuto modo di chiarire che *"anche se la sentenza dichiarativa dell'avvenuta prescrizione non può qualificarsi (...) sentenza esecutiva di condanna per fatti commessi con dolo o colpa grave, è certo però che essa non si ascrive nella categoria delle pronunce assolutorie con formula piena, in quanto con essa il giudice penale si limita a constatare gli effetti preclusivi del decorso del tempo sull'accertamento delle responsabilità penali. Né ciò comporta alcun ingiustificato effetto pregiudizievole per l'indagato, il quale ben può rinunciare a tale beneficio e ottenere una sentenza di merito"* (vd. CdS – sez. IV[^]- sent. n. 913 del 23/1104-7/3/05). E ancora *"è condizione necessaria, per ottenere il rimborso delle spese legali, che sia riconosciuta l'assenza del dolo o della colpa grave e che il procedimento giudiziario si sia concluso con una sentenza di assoluzione con formula piena per il pubblico dipendente. Essendo conforme alla tutela del pubblico interesse il principio di ammettere il rimborso delle spese legali solo in caso di*

assoluzione con formula piena, l'estinzione del procedimento penale, a cui è stato sottoposto il pubblico dipendente, per intervenuta prescrizione, manca del requisito essenziale della verifica dell'assenza del dolo o della colpa grave e non dà, quindi, diritto ad alcuna restituzione" (Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per la Regione Abruzzo 29.11.1999, n. 1122/99/EL).

L'esame della sentenza penale assolutoria, dispositivo e motivazione, è finalizzato appunto a verificare che sussistano o meno tutte le condizioni richieste dalla normativa per giustificare il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente assolto. Ciò è d'altronde coerente con la *ratio* della normativa vigente che, come già evidenziato, vuole escludere ogni automatismo nell'accollo delle spese legali in capo all'Ente e valorizzare, per converso, la valutazione dell'Amministrazione persino nella scelta fiduciaria del legale, proprio perché gli interessi in gioco da tutelare non sono esclusivi del dipendente, ma coinvolgono anche l'Ente di appartenenza (in tal senso CdS, sez. V, 12 febbraio 2007, n. 552).

La stessa giurisprudenza amministrativa, peraltro, ha ritenuto non escludibile a priori il rimborso nell'ipotesi di archiviazione durante la fase delle indagini preliminari, posto che, ferma restando la differenza in termini processuali tra una sentenza di proscioglimento e un provvedimento (decreto/ordinanza) adottato in fase istruttoria, un'archiviazione che contenga una motivazione "liberatoria" per l'indagato, ovvero con cui si sia stabilita l'insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, ben può legittimare l'assunzione delle spese legali da parte dell'Ente.

Ragioni di parità di trattamento e di ragionevolezza non paiono, in questo caso, consentire una disciplina aprioristicamente deteriore per l'indagato la cui posizione è stata archiviata rispetto all'ipotesi dell'imputato prosciolto a seguito del giudizio penale.

Argomentazioni in parte simili sono alla base di quell'orientamento, seguito anche all'interno di questa Magistratura contabile e riferito dall'Ente istante (con il richiamo al parere reso dalla sez. reg. le Veneto n. 245/2012) in cui il rimborso (ex post) delle spese giudiziali è stato ritenuto ammissibile a seguito della pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere emessa ai sensi dell'art. 425, commi 2 e 3, del c.p.p.

Come fatto palese da una lettura integrale della delibera richiamata, infatti, l'apparente anomalia rispetto all'orientamento maggioritario da cui questo Collegio ritiene di non discostarsi si risolve laddove si consideri che, con riguardo alla sentenza di non luogo a procedere pronunciata dal GUP ai sensi del 2 comma dell'art. 425 del c.p.p., " *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 pronuncia, connotandola in maniera singolare(...). 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".(così Corte dei conti, sez. reg. le Veneto delib. 5 aprile 2012, n. 245).

Considerazioni improntate a coerenza sistematica e completezza espositiva inducono il Collegio a osservare, per quanto non sia casistica espressamente fatta oggetto di quesito da parte dell'Ente, che la stessa logica presiede alla soluzione della questione nell'ipotesi in cui il procedimento penale si sia concluso con il patteggiamento della pena, che, proprio perché fondato sulla presunzione di colpevolezza dell'imputato, non è idoneo a consentire l'accollo delle spese legali da parte dell'Ente.

Al di fuori delle limitate ipotesi sopra delineate, nonché in virtù delle argomentazioni che ne sono state poste a fondamento, non possono ritenersi conformi alla disciplina vigente in materia di rimborso delle spese di lite ai dipendenti coinvolti in procedimenti giurisdizionali - anche alla luce dei riferiti orientamenti ermeneutici - interpretazioni estensive e/ o applicazioni analogiche che ammettano la detta rimborsabilità in procedimenti penali conclusi con formule diverse dall'assoluzione con formula liberatoria, o comunque idonee ad escludere la ricorrenza di ipotesi di responsabilità per assenza di dolo o colpa grave. Ciò in considerazione della circostanza che all'applicazione analogica è possibile ricorrere solo in mancanza di disciplina (normativa e/ o contrattuale) della fattispecie, che invece, nel caso prospettato, sussiste ed è stata fatta oggetto di una rigorosa e puntuale interpretazione in sede giurisprudenziale.

Conclusivamente, non può farsi luogo a rimborso delle spese legali allorché le stesse siano state sostenute per un procedimento penale conclusosi con sentenza declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all' immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Grado;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2013.

Il Relatore

f.to Oriella Martorana

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 16 gennaio 2014.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Dott. Andrea Gabrielli