

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Salvatore Chiazzese Presidente f.f.

dott. Guido Petrigli Consigliere

dott. Giuseppe Colavecchio Consigliere

dott. Francesco Albo Consigliere

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 57/A/2023

nel giudizio di appello in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. ...del registro di segreteria, giusto atto di appello depositato in data 16 maggio 2023 promosso da:

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana

contro

avverso e per la riforma della sentenza n. ... della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana della Corte dei conti del 25 gennaio 2023, depositata il 7 aprile 2023, non notificata, che ha rigettato la domanda attorea proposta nei confronti degli odierni appellati;

Visto l'atto di appello;

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 12 settembre 2023, il V.P.G. dottoressa Maria Concetta Carlotti, per l'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, l'avvocato Giovanni Mania, per l'appellato ..., l'avvocato Ivan Randazzo, in sostituzione dell'avvocato Giuseppe Berretta per delega orale, per gli appellati ..., ... e ...; l'avvocato Biagio Bruno, in sostituzione dell'avvocato Elia Amore per delega orale, per l'appellato ... e l'avvocato Chiara Servetti per l'appellata

Ritenuto in

FATTO

1. Con la sentenza oggetto dell'odierno gravame la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, disattendendo la prospettazione accusatoria della Procura regionale, ha assolto gli allora convenuti, oggi appellati, dall'ipotesi di danno erariale conseguente all'avvenuto rimborso delle spese legali in favore di alcuni dipendenti del Comune di ..., imputati in un procedimento penale e successivamente prosciolti da ogni addebito.

1.1. La Procura regionale aveva infatti chiamato in giudizio ... Roberto, nella qualità di Sindaco *pro tempore* del Comune di ..., ... Giuseppe, ... Rosario e ... Alessandra, quali componenti della Giunta municipale, ... Giovanni e ... Elisabetta, quali dipendenti comunali, rispettivamente proponente e responsabile del procedimento di cui *infra*, e ... Lucia, nella qualità di Segretario comunale *pro tempore* del Comune di ..., per avere disposto, in violazione della disciplina in materia, il rimborso delle spese legali ai dipendenti **Omissis, Omissis, Omissis, Omissis, Omissis, Omissis e Omissis**, nell'ambito del procedimento penale, che li vedeva imputati per i reati di abuso d'ufficio e falsità commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, conclusosi con la loro assoluzione "*perché il fatto non sussiste*".

In relazione a tale vicenda, la Procura attrice aveva chiesto la condanna dei predetti, in via principale, al pagamento, in solido, della somma complessiva di € 33.288,14 o, in via subordinata, nella misura di 1/7 ciascuno, pari a € 4.755,45, in ragione della responsabilità parziaria dei convenuti, oltre rivalutazione ed interessi legali, nonché al pagamento delle spese legali in favore dello Stato.

Secondo la ricostruzione di parte attrice, costoro avevano partecipato, nelle rispettive qualità, all'adozione delle delibere di Giunta municipale nn. 81, 82, 83, 84, 85, 89 e 90 del 21.03.2018 con cui era stato accordato il rimborso degli oneri di difesa sostenuti dai menzionati dipendenti del Comune di ..., imputati nel procedimento penale n. 8/13 RGNR, nel cui ambito l'ente locale si era costituito parte civile, poi assolti con la sentenza n. 273/2017 del Tribunale penale di Ragusa con formula piena.

L'organo requirente aveva mosso ai convenuti plurime contestazioni che si possono così sintetizzare:

a) l'ente locale, in violazione degli artt. 67 del DPR n. 268/1987 e 28 del CCNL del 14.9.2000 di comparto degli enti locali, non era stato preventivamente informato dai lavoratori interessati sui contenuti del contenzioso; tale circostanza aveva impedito di effettuare la necessaria valutazione sull'insussistenza del conflitto di interessi e sull'opportunità di assumere in proprio l'onere di difesa dei dipendenti. Nel caso di specie, lo stesso legale dell'ente aveva evidenziato la presenza di un conflitto di interessi, ricavabile dal tenore delle imputazioni, suggerendo l'opportunità della costituzione di parte civile del Comune, in seguito effettivamente formalizzata.

L'ente locale in questione aveva peraltro adottato un Regolamento interno, avente per oggetto "*Il patrocinio legale per i dipendenti sottoposti a procedimenti civili, penali e contabili per motivi connessi allo svolgimento dei compiti d'ufficio*" approvato con deliberazione di Giunta Municipale n. 209 del 27.11.2014, il cui art. 7 contemplava l'onere della preventiva comunicazione;

b) il rimborso delle spese ad uno dei dipendenti (sig. **Omissis**) era avvenuto in mancanza della prova del preventivo pagamento del legale e quindi in assenza del fondamento della pretesa;

c) sebbene l'art. 9 del Regolamento limitasse il rimborso delle spese alle ipotesi in cui il patrocinio fosse affidato ad un solo difensore, in favore di cinque dipendenti, che erano stati assistiti da due legali, era stato ugualmente concesso il richiesto beneficio con la seguente precisazione: "*Per la suddetta prestazione l'Avv. [...] ha predisposto la seguente parcella, comprensiva delle spettanze del codifensore Avv. [...]*;

d) dagli atti del processo penale si traeva la mancanza del nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere e il compimento dell'atto da parte degli imputati, presupposto per il riconoscimento del rimborso delle spese di difesa. La stessa sentenza, ad avviso della Procura regionale, porterebbe ad escludere che la condotta contestata rientri nelle mansioni o attività amministrative connesse ai doveri di ufficio; in dipendenza di ciò si manifestava un palese conflitto di interessi tra gli imputati e l'amministrazione ostativo alla rifusione degli oneri di difesa.

1.2. Il Collegio di prime cure, dopo avere respinto le eccezioni di carattere preliminare sollevate dal fronte difensivo, facendo uso del criterio della ragione più liquida, ha assolto tutti i convenuti per l'assorbente rilievo della carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave nella condotta contestata.

In tale ottica, è stata, in primo luogo, valorizzata la circostanza che la sentenza del ... penale resa nei confronti dei dipendenti del Comando di Polizia municipale del Comune di ... è stata di assoluzione piena, avendo il Tribunale riconosciuto che costoro, nell'annullare o ridurre i preavvisi di accertamento e i verbali di contravvenzione contestati, hanno agito nell'esercizio dei propri doveri ovvero in via di autotutela; la sentenza inoltre non è stata appellata né è stato portato a termine alcun procedimento disciplinare a carico dei funzionari assolti.

E' stato poi rimarcato che le contestate delibere, benché relative ad un contenzioso iniziato prima dell'entrata in vigore del Regolamento comunale avente per oggetto "*Il patrocinio legale per i dipendenti sottoposti a procedimenti civili, penali e contabili per motivi connessi allo svolgimento dei compiti d'ufficio*" (approvato con deliberazione di Giunta Municipale n. 209 del 27.11.2014), sono state adottate durante il periodo di vigenza dello stesso e risultano aderenti al dettato dell'art. 28 del CCNL di comparto dovendosi escludere che la costituzione in giudizio dell'ente come parte civile integri, di per sé, un'ipotesi di conflitto di interessi.

I giudici di prime cure, ritenendo che i convenuti fossero tenuti ad applicare il menzionato regolamento, in presenza peraltro di orientamenti giurisprudenziali non unitari, non hanno ravvisato nella loro condotta il requisito della colpa grave.

2. Con atto di appello principale, depositato il 16 maggio 2023 e regolarmente notificato alle controparti, la Procura regionale ha chiesto la riforma della sentenza impugnata articolando i seguenti motivi di gravame:

a) *“Erronea valutazione delle prospettazioni attoree con riferimento alle valutazioni circa la sussistenza dei presupposti per il rimborso delle spese legali”*.

A detta della Procura regionale appellante, non sarebbero state eseguite accurate valutazioni sulla sussistenza delle condizioni per procedere al rimborso delle spese, anche alla luce dei noti precedenti giurisprudenziali sul punto. Dal tenore delle determinate contestate, si trae difatti la mancanza di precisi riferimenti alla stessa sentenza penale, né risulta sia stata vagliata l'inesistenza del conflitto di interessi con l'ente, a suo tempo costituitosi parte civile nel processo penale. Mancherebbe altresì l'accertamento dell'avvenuto pagamento dei difensori da parte degli assistiti richiedenti il rimborso, a riprova della negligenza con cui si è proceduto all'istruttoria, alla predisposizione delle determinate ed alla loro approvazione.

b) *“Sulla natura del regolamento comunale avente per oggetto “Il patrocinio legale per i dipendenti sottoposti a procedimenti civili, penali e contabili per motivi connessi allo svolgimento dei compiti d'ufficio”*.

Parte appellante ha argomentato sulla natura del più volte richiamato regolamento affermando che esso, nella parte in cui fa riferimento ai presupposti per il rimborso delle spese di lite, non ha affatto natura di normazione secondaria bensì di mera circolare esplicativa. Alla luce di tale connotazione, la disciplina interna non poteva rivestire efficacia vincolante e, di conseguenza, alcuna funzione esimente poteva esserle riconosciuta quanto alla condotta degli appellati. Peraltro, ai sensi dell'art. 42 TUEL, la Giunta non aveva alcuna competenza regolamentare sulla materia.

c) *“Sul potere di disapplicazione del regolamento in materia di rimborso delle spese legali”*.

Sotto questo profilo, la Procura regionale dissentiva dalle conclusioni espresse dai giudici di prime cure in quanto per gli appellati non si poneva un problema di disapplicazione del regolamento, quanto di applicare l'unica fonte regolatrice della materia ovvero l'art. 28 del CCNL di comparto, in forza del rinvio operato alla contrattazione collettiva dagli artt. 2 e 40 del d.lgs. 165 del 2001 per quanto concerne la disciplina del rapporto di lavoro, rispetto ai quali un'eventuale normazione locale ha carattere cedevole. Pur volendo attribuire al regolamento in discorso carattere normativo, era esigibile da parte degli odierni appellati la disapplicazione dello stesso per contrasto con la fonte di primo grado.

L'appellante pubblico quindi, richiamato integralmente il contenuto dell'atto introduttivo del giudizio, ha chiesto la riforma della sentenza n. 200/2023 con conseguente condanna di ... Roberto, ... Giuseppe, ... Rosario, ... Alessandra, ... Giovanni, ... Elisabetta, ... Lucia, al risarcimento del danno di euro 33.288,14 cagionato al Comune di ..., a titolo di colpa grave, nella misura di un settimo ciascuno, pari a euro 4.755,45.

3. Con memoria depositata il 26.6.2023 si è costituito in giudizio l'appellato Giovanni ..., per il tramite dell'Avv. Elia Amore, chiedendo la conferma della sentenza di primo grado per le ragioni esplicitate nella motivazione resa dai giudici di prime cure.

La difesa, in particolare, ha fatto leva sull'esistenza presso il Comune di ... di un apposito regolamento per *“il patrocinio legale per i dipendenti sottoposti a procedimenti civili, penali e contabili per motivi connessi allo svolgimento dei compiti di ufficio”* sicché il proponente ..., nell'istruire le proposte di determina, si è legittimamente attenuto a tali prescrizioni. È stato precisato al riguardo che nel giudizio di primo grado la Procura regionale non ha censurato l'operato dei convenuti per non avere disapplicato il regolamento e quindi le osservazioni svolte nell'atto di appello sull'esigibilità della condotta alternativa lecita non potranno essere prese in considerazione nel presente giudizio.

Avuto riguardo al prospettato conflitto di interessi, la difesa ha osservato che nessun rilievo è stato mosso dall'Avv. Rizza, il quale, nell'ambito del procedimento di rimborso, ha espresso il

proprio positivo parere sulla congruità delle parcelle sebbene avesse precedentemente consigliato all'ente di costituirsi parte civile.

3.1. L'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione di Appello per la Regione siciliana ha depositato memoria di replica con la quale ha insistito nelle conclusioni dell'atto di appello affermando che, nel caso in esame, erano comunque inesistenti i requisiti per il rimborso delle spese legali e che, essendosi il Comune costituito parte civile, era pacifico che vi fosse un conflitto di interessi ostativo al rimborso.

4. Con memorie depositate il 19.7.2023 si sono costituiti in giudizio gli appellati ..., ... e ..., a mani dell'Avv. Giuseppe Berretta, chiedendo la conferma della sentenza impugnata, della quale hanno richiamato gli snodi motivazionali.

In primo luogo, il difensore ha eccepito l'esenzione soggettiva dalla giurisdizione della Corte dei conti per i propri assistiti, in virtù della cd. "*esimente politica*", richiamandosi all'art. 1, comma 1 -ter, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 e all'art. 49 del TUEL.

Ha poi rimarcato l'infondatezza del gravame, non sussistendo la colpa grave degli appellati e neppure, a monte, un atto illegittimo, come sostenuto dalla Procura. Inoltre, i membri della Giunta municipale non hanno avuto un ruolo significativo nella vicenda in quanto l'istruttoria e la proposta di rimborso rientrava nell'esclusiva competenza dell'Ufficio contenzioso. Gli odierni appellati, insediatisi nel 2017, non erano neppure a conoscenza dei fatti di causa, risalenti al 2013, ed ignoravano quindi che il Comune si fosse costituito parte civile; detta circostanza non era stata difatti menzionata nella proposta di delibera. Sul punto, la difesa ascriveva la responsabilità dell'accaduto ai dipendenti assegnati all'Ufficio contenzioso e al Segretario comunale che, sebbene già da tempo in servizio presso l'ente, non aveva formulato alcun rilievo.

Ha quindi invocato la piena legittimità dell'operato della Giunta municipale stante l'intervenuta assoluzione con formula piena dei dipendenti inizialmente accusati, l'avvenuto superamento *ex post* del conflitto di interessi nonché il rispetto dell'art. 28 del CCNL del 2000 e del regolamento interno.

Sotto altro profilo, la difesa ha sostenuto l'assenza del contestato documento erariale atteso che, ove non si fosse proceduto al rimborso, l'ente si sarebbe trovato esposto ad un contenzioso che lo avrebbe visto soccombente; in via subordinata, ha chiesto, infine, la riduzione dell'addebito.

4.1. L'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione di Appello per la Regione siciliana ha depositato memorie di replica con cui ha insistito nelle conclusioni dell'atto di appello sostenendo l'illiceità del rimborso degli oneri di difesa, essendo insussistenti i requisiti per provvedere in tal senso. Che vi fosse un conflitto di interessi con l'amministrazione era infatti del tutto pacifico, essendosi il Comune costituito parte civile; tuttavia, tale elemento, pur evincibile dalla sentenza penale, non aveva ricevuto alcuna valutazione in sede di deliberazione.

Quanto all'invocata *esimente politica*, è stato rilevato che la questione sottoposta all'esame della Giunta non era caratterizzata da una particolare difficoltà tecnica o giuridica.

5. Con memoria depositata il 19.7.2023 si è costituito in giudizio l'appellato Roberto ..., per il tramite dell'Avv. Giovanni Mania, chiedendo la conferma della sentenza appellata per le ragioni compendiate nella motivazione resa dai giudici di prime cure.

Le difese dell'appellato ricalcano, in tutto e per tutto, quelle proposte dagli altri componenti la Giunta municipale quanto all'invocata "*esimente politica*", alla propria estraneità alla vicenda e alla responsabilità di coloro che avevano predisposto la proposta di delibera e l'avevano assentita.

5.1. L'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione di Appello per la Regione siciliana ha depositato memoria di replica esprimendo le medesime considerazioni di cui al punto precedente.

6. Con memoria depositata il 20.7.2023 si è costituita in giudizio l'appellata Elisabetta ..., per il tramite dell'Avv. Giorgio Terranova, chiedendo la conferma della sentenza appellata della quale richiamava sinteticamente la motivazione.

In primo luogo, la difesa rilevava la non imputabilità del danno alla propria assistita che, nella qualità di responsabile del procedimento e curatrice dell'istruttoria, aveva avuto un ruolo minimale nella vicenda, interamente governata, dal punto di vista amministrativo, dal responsabile dell'ufficio e proponente

In ogni caso, in presenza di una assoluzione piena in sede penale, l'appellata non poteva ravvisare alcun profilo di illegittimità nella richiesta di rimborso formulata dai dipendenti. Nel rilevare il difetto della colpa grave nella condotta della funzionaria, il difensore chiedeva la conferma della sentenza impugnata e, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

6.1. L'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione di Appello per la Regione siciliana ha depositato memoria di replica con cui ha insistito nelle conclusioni dell'atto di appello affermando che, nella fattispecie, non sussisteva il diritto dei richiedenti al rimborso delle spese legali: era stata infatti colpevolmente omessa ogni valutazione sull'esistenza di un conflitto di interessi ostativo al rimborso.

7. Con memoria depositata il 21.7.2023 si è costituita in giudizio l'appellata Lucia ..., a mani dell'Avv. Chiara Servetti, chiedendo la conferma della sentenza appellata di cui richiamava il percorso motivazionale.

Preliminarmente, la difesa ha rilevato l'inammissibilità del terzo motivo di appello, con il quale la Procura regionale pretenderebbe, per la prima volta, di addebitare ai convenuti una condotta mai in precedenza contestata ovvero l'obbligo di disapplicare il Regolamento comunale vigente in quanto asseritamente illegittimo.

Quanto al merito, la sentenza penale, ormai irrevocabile, ha inequivocabilmente accertato che i fatti contestati ai dipendenti, commessi in occasione del servizio, non si sono verificati e non sussistono; inoltre, alcuna sanzione disciplinare è stata comminata ai dipendenti.

Relativamente alla condotta degli appellati, ogni questione di ordine valutativo sull'eventuale conflitto di interessi (da svolgersi *ex ante* o, alternativamente, *ex post*), al di là delle oscillazioni giurisprudenziali registratesi sul punto, andrebbe risolta applicando l'art. 6 del regolamento vigente all'epoca in cui è stato disposto il rimborso; la conformità dell'operato degli appellati alla suddetta disciplina interna rende perciò la loro condotta incensurabile.

A supporto della scelta compiuta, il difensore ha anche richiamato l'art. 39 della L.R. n. 145 del 29.12.1980, in materia di patrocinio legale dei dipendenti regionali e l'interpretazione autentica fornita dall'art. 24 della L.R. n. 30/2000, norme, queste, pure richiamate nelle premesse del regolamento dell'ente, a tenore delle quali compete al dipendente il rimborso degli oneri di difesa alla sola condizione che vi sia stata sentenza di assoluzione.

A seguito di una illustrazione dei precedenti giurisprudenziali favorevoli alla tesi della difesa, è stato rilevato che la disposizione del più recente CCNL di comparto per le autonomie locali del 16.11.2022, per il triennio 2019-2021, ammette il rimborso delle spese legali pur in presenza di un iniziale conflitto di interessi con l'ente successivamente superato.

In ordine alla posizione personale della ..., è stata affermata l'inesistenza sia del nesso causale sia della colpa grave in quanto i fatti asseritamente causativi di danno erariale risalgono al 2013 mentre l'appellata ha preso servizio presso l'ente nel 2015 permanendovi fino al 2019. Da ciò discende che anche la costituzione di parte civile del Comune e l'avvio del procedimento disciplinare, successivamente sospeso e non più proseguito, sono anteriori al suo ingresso in servizio in quanto risalenti al 2013. Ad ulteriore chiarimento, è stato precisato che l'intera attività di verifica dei presupposti di legge per il rimborso è stata svolta dai funzionari dell'ufficio contenzioso che hanno altresì acquisito il parere legale sulla conformità delle spese al DM 55/2014.

In via subordinata, la difesa ha richiesto l'applicazione del potere riduttivo.

7.1. L'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione di Appello per la Regione siciliana ha depositato memoria di replica con cui ha insistito nelle conclusioni dell'atto di appello affermando che non sono stati introdotti argomenti nuovi nel giudizio di appello, essendosi la Procura appellante richiamata alle contestazioni formulate nell'atto di citazione. Quanto al merito, ha ribadito le argomentazioni già svolte in confronto degli altri appellati.

All'udienza del 12 settembre 2023, le parti discutevano la causa e reiteravano le conclusioni contenute nei rispettivi scritti. Assente l'appellata

Considerato in DIRITTO

1. La questione oggetto della presente fase del giudizio si incentra sull'asserito contributo causale fornito dagli odierni appellati all'adozione delle delibere di giunta municipale aventi ad oggetto il riconoscimento del rimborso delle spese legali, in tesi non spettante, in favore di alcuni dipendenti del Comune di ..., imputati nel procedimento penale n. 8/13 RGNR ed assolti con la sentenza n. 273/2017 del Tribunale penale di Ragusa.

Prima di procedere allo scrutinio dei motivi di gravame, occorre precisare che parte appellante ha delimitato l'ipotesi di responsabilità ascritta agli appellati alla sola colpa grave, non riproponendo l'addebito a titolo di dolo formulato nel giudizio di primo grado.

2. La disciplina positiva di principio in materia di rimborso delle spese di patrocinio legale ai dipendenti comunali è rinvenibile nell'art. 28 del C.C.N.L. del 14.9.2000 per il personale del Comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, i cui primi due commi prevedono quanto segue: *"1. L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento. 2. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio"*.

La finalità della disciplina in commento (che sostanzialmente replica la previgente disposizione dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987) risponde all'esigenza di sollevare i funzionari pubblici dal timore di eventuali conseguenze negative di ordine economico connesse all'espletamento del servizio, tenendo così indenni i soggetti che abbiano agito in nome e per conto, oltre che nell'interesse, dell'amministrazione, delle spese legali affrontate per i procedimenti giudiziari strettamente connessi all'espletamento dei loro compiti istituzionali; il rimborso in questione può dunque avvenire solo quando risulti possibile imputare gli effetti dell'agire del pubblico dipendente direttamente all'amministrazione di appartenenza.

Non è quindi sufficiente che lo svolgimento del servizio costituisca mera "occasione" per il compimento degli atti che danno origine, poi, all'apertura di un giudizio nei confronti del dipendente, atteso che solo nei casi in cui l'imputazione riguardi un'attività svolta in diretta connessione con i fini dell'ente, e quindi in comunione di interessi con l'ente medesimo, può ravvisarsi l'interesse dell'amministrazione all'assunzione degli oneri di difesa dell'interessato. Il modello procedimentale del diritto al rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente di un ente locale per la propria difesa in un processo presuppone, secondo l'art. 28 dianzi illustrato, una valutazione *ex ante* dell'ente con specifico riferimento all'assenza di conflitto di interessi, al fine di stabilire se far assistere il dipendente da un legale di comune gradimento; in funzione di ciò, la giurisprudenza si è espressa nel senso di ritenere necessaria la preventiva comunicazione da parte del dipendente della pendenza del procedimento in cui è stato coinvolto (Cass. sez. lav. 31 ottobre 2017 nr. 25976; 11 luglio 2018 nr. 18256). Tuttavia, come chiarito dal ... di legittimità, non vi è alcun automatismo tra la comunicazione del dipendente e l'accollo degli oneri di difesa da parte dell'amministrazione in quanto non sussiste nel nostro ordinamento un generalizzato diritto al rimborso delle spese legali sostenute dal pubblico funzionario (Cass. 13.3.2009 n. 6227); l'amministrazione è infatti chiamata a svolgere un apprezzamento discrezionale circa la sussistenza o meno di un conflitto d'interessi valutando autonomamente la qualificazione dei fatti o degli atti per cui si procede in sede giudiziaria. In caso di esito favorevole del giudizio, l'omessa comunicazione preventiva da parte del lavoratore è stata ritenuta ostativa al rimborso degli oneri sostenuti, in quanto all'amministrazione è stato impedito di esercitare la valutazione *ex ante* sull'assenza di conflitto di interessi previsto dalla descritta disciplina (Cass. Sez. lavoro n. 32258/ 2021, in senso analogo, Cass. Sez. lav. n. 25976/2017 e n. 18256/2018).

Sulla materia si sono tuttavia registrati anche altri orientamenti applicativi della magistratura contabile e amministrativa tendenti a consentire la rimborsabilità degli oneri relativi al

patrocinio legale anche in via successiva, in mancanza, cioè, degli adempimenti preventivi di cui si è detto (T.A.R. Abruzzo Pescara n. 108/1997, T.A.R. Veneto n. 1505/1999, Corte dei conti Sez. giur. Abruzzo sent. n. 428/2004 e Sez. controllo Lazio del. n. 14/2004).

In quest'ottica, si è affermato che lo stesso principio di civiltà giuridica di cui all'art. 51 della Costituzione, che fonda il diritto del dipendente ad essere esentato dal peso economico delle conseguenze dello svolgimento dei compiti istituzionali, porta a sostenere l'ammissibilità del rimborso, in via successiva, delle spese eventualmente sopportate in maniera autonoma dal dipendente prosciolto. 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, vale a dire che non devono essere stati accertati, in sede giurisdizionale, comportamenti lesivi della posizione dell'amministrazione datrice di lavoro.

In questa direzione si sono espresse, nell'esercizio dell'attività consultiva svolta in favore delle autonomie locali (ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131), la Sezione regionale di controllo per il Veneto (con i pareri n. 184/2012/PAR e n. 245/2012) nonché la Sezione regionale di controllo per la Lombardia (parere n. 325/2012/PAR con cui i principi in materia di rimborso degli oneri legali ai dipendenti sono stati ritenuti estensibili agli amministratori).

Inoltre, in un caso in cui l'ente, notiziato preventivamente dal lavoratore in fase di indagini, aveva ravvisato sussistente un conflitto di interessi, il ... contabile ha ritenuto che: *"tale giudizio prognostico non può poi condizionare la successiva possibilità di rimborsare le spese legali sostenute in caso di assoluzione, atteso che la valutazione (in quel momento legittima) di non assumere a proprio carico ogni onere di difesa, non può riverberarsi in termini negativi sul successivo procedimento che dovrebbe attivarsi a seguito di assoluzione nel merito e, quindi, sulla scorta di diverse valutazioni sia fattuali che giuridiche"*(Corte dei conti, Sez. I centrale di appello, sent. n. 71/2021, in senso analogo, Sez. II centrale di appello, sent. n. 30/2010).

Da ultimo, relativamente alla misura del rimborso, occorre precisare che esso trova un naturale limite nelle spese legali ammesse dalla legge. In tal senso si è espressa la circolare del Ministero dell'Interno del maggio del 2003, n.16.59 (ovviamente priva di valore normativo) che, contemplando espressamente l'ipotesi di rimborso *ex post*, ha ritenuto che l'amministrazione, in assenza della preventiva intesa, possa ridurre il rimborso alla parte della spesa che la stessa avrebbe assunto ove la scelta fosse stata concordata e ciò in quanto la partecipazione dell'ente alla scelta del legale avrebbe potuto indirizzare la stessa verso un professionista che avesse assunto l'impegno di mantenersi entro i limiti delle tabelle professionali.

3. Al fine di scrutinare le censure che la Procura regionale appellante ha mosso alla sentenza di primo grado, occorre a questo punto ripercorrere la vicenda fattuale da cui sono scaturite le prospettate ipotesi di addebito, onde accertare la fondatezza del gravame.

In primo luogo, si riscontra dagli atti di causa che i dipendenti coinvolti nelle indagini avevano preventivamente notiziato il Comune di ..., ai sensi dell'art. 28 del CCNL di comparto, chiedendo all'ente di farsi carico della loro difesa in giudizio. Ciò si trae dalla nota del 7 novembre 2012 indirizzata al Comune e dalla successiva missiva del 20 febbraio 2013, acquisita al protocollo dell'ente n. 4990 in data 21 febbraio 2013, con cui i firmatari avevano trasmesso all'ente copia dell'avviso di conclusione delle indagini. L'ente, ravvisando nei capi di imputazione formulati l'ipotesi di condotte lesive dei propri interessi e della propria immagine, si è costituito parte civile, con delibera della Giunta municipale n. 179 del 19.09.2013, adottata anche a seguito di parere reso dall'avv. Vincenzo Rizza, esperto legale del Sindaco (prot. n. 21210 del 19.9.2013).

Nei confronti dei soggetti coinvolti è stato altresì intrapreso un procedimento disciplinare, sospeso in attesa della definizione del giudizio penale il cui esito è stato di assoluzione con formula piena degli imputati; il Tribunale di Ragusa ha infatti riconosciuto che costoro avevano agito in via di autotutela ovvero nell'esercizio di una funzione istituzionale. Significativa, in ordine agli addebiti originariamente formulati, appare anche la circostanza che lo stesso

pubblico ministero, come si legge nella sentenza, abbia chiesto l'assoluzione degli imputati dal reato di falso.

Intervenuta la pronuncia di proscioglimento, i suindicati dipendenti hanno quindi reiterato la richiesta di rimborso degli oneri di difesa, positivamente scrutinata dagli odierni appellati sulla scorta dei seguenti elementi: l'originaria imputazione riguardava "reati propri" dei pubblici funzionari, la sentenza di assoluzione piena non è stata appellata e l'iniziativa disciplinare non è stata ulteriormente coltivata.

La valutazione *ex post* circa il venir meno del conflitto di interessi con l'amministrazione è stata condotta dagli appellati con il mero richiamo alle norme del regolamento interno del 2014 con riferimento, in particolare, all'art. 6 ("*Rapporto organico di servizio e carenza di conflitto di interessi*") ove si chiarisce che "*la costituzione in giudizio dell'ente quale parte civile anche nei confronti del dipendente o dell'amministratore imputato non integra automaticamente l'ipotesi del conflitto di interesse se il dipendente o l'amministratore siano stati assolti con formula piena*" e alla norma transitoria di cui all'art. 15 applicabile ai procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del regolamento.

Sebbene le contestate deliberazioni siano succintamente motivate, gli atti di causa non consentono tuttavia di affermare, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura regionale appellante, che siano stati riscontrati, in sede penale, comportamenti lesivi della posizione dell'amministrazione datrice di lavoro o che, in seguito ad accertamenti compiuti dall'ente, la condotta dei più volte menzionati dipendenti fosse stata ritenuta censurabile, da un punto di vista extrapenale, con conseguente rilevanza di un imminente conflitto di interessi.

3.1. Per quanto, poi, attiene alla quantificazione delle spese legali, è stato acquisito il visto dell'Avv. Rizza che ne ha attestato la compatibilità con i minimi tariffari (per come prescritto dal regolamento interno) di cui al D.M. n. 55/2014 ("*Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247*").

Inoltre, relativamente agli ulteriori profili oggetto di censura, va osservato che le delibere ammettono il rimborso "*previa presentazione di fattura debitamente quietanzata*", demandando così alla fase esecutiva la verifica del previo pagamento da parte del dipendente delle competenze richieste dal difensore mentre, in merito ai cinque imputati che, collettivamente, si erano avvalsi del patrocinio di due avvocati, gli atti riportano che è stato computato il compenso per un difensore, calcolato ai minimi tariffari, aumentato del venti per cento per ognuno degli ulteriori assistiti, a mente dell'art. 12, c.2, del D.M. n. 55/2014; anche questo conteggio è stato approvato dall'Avv. Rizza.

4. Conclusivamente, dalle rassegnate considerazioni, non appare censurabile l'operato degli appellati, in difetto del requisito dell'antigiuridicità della condotta, non essendo oggettivamente rilevabile, al tempo in cui essi hanno agito, un conflitto di interessi tra i dipendenti e l'ente locale ed essendo stati superati gli altri profili di addebito concernenti il computo dei compensi professionali rimborsati.

Il gravame proposto dalla Procura regionale va pertanto respinto con conferma, con diversa motivazione, delle statuizioni assolutorie contenute nella sentenza appellata.

5. Stante il definitivo proscioglimento nel merito degli appellati, gli onorari e i diritti di difesa sono liquidati a loro favore ed a carico del Comune di ..., ex art. 31 c.g.c., nella misura di euro 1.000,00 (euro mille,00), ciascuno più spese, Iva e c.p.a., se dovuti per legge.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando

- respinge l'appello della Procura regionale;
- conferma, con diversa motivazione, la sentenza oggetto di gravame dichiarando gli appellati esenti da ogni addebito contestato. Liquidata le spese processuali della presente fase del giudizio in favore di ciascuno degli appellati e a carico del Comune di ... nell'importo di euro 1.000,00 (euro mille,00), oltre IVA e CPA come e se dovuti per legge.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 12 settembre 2023.

Il Relatore Il Presidente f.f.

Giuseppa Cernigliaro Salvatore Chiazzese
(firmato digitalmente) (firmato digitalmente)

Il Collegio, ravvisati i presupposti applicativi dell'art. 52, del d.lgs. 196/2003, e dell'art. 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016

dispone con decreto

che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3, di detto art. 52, nei riguardi dei soggetti terzi menzionati nella sentenza.

Il Presidente f.f.

Dott. Salvatore Chiazzese
(firmato digitalmente)

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 03/11/2023

In esecuzione del provvedimento del Collegio, ai sensi dell'art. 52, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, in caso di diffusione, omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti terzi menzionati nella sentenza.

Palermo, 03/11/2023
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Pietra Allegra
(firmato digitalmente)