



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

**II SEGRETARIO GENERALE**

**Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza**

Ai Sig.ri Dirigenti  
Arch. Pasquale Casieri  
dott.ssa Rosalba Vario  
dott.ssa Grazia Cialdella  
Ing. Santola Quacquarelli  
Avv. Ottavia Matera  
T. Col. Dott. Francesco Capogna  
Arch. Rosario Sarcinelli

Al Responsabile dell'Avvocatura  
Avv. Giuseppe De Candia

*e, p.c.*

Al Sindaco  
avv. Giovanna BRUNO

All'Assessore alla programmazione  
economica e bilancio  
dott. Giuseppe TAMMACCARO

All'Assessore alle Risorse Umane  
Sig. Pasquale Colasuonno

Al Titolare OIV  
Prof. Bruno Carapella

Al Collegio di Revisione Economico Finanziaria

**DIRETTIVA**

Oggetto: “Patrocinio legale e rimborso spese a dipendenti ed amministratori (cenni) coinvolti in giudizi civili, penali e contabili”

<b>U</b>
COMUNE DI ANDRIA Protocollo Generale della Città' di Andria
<b>COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE</b>
Protocollo N.0016785/2022 del 22/02/2022 Firmatario: BRUNELLA ASFALDO



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

## **II SEGRETARIO GENERALE**

### ***Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza***

Con la presente direttiva intendo richiamare l'attenzione di tutti i dipendenti, dirigenti e non, sulla delicata tematica del patrocinio legale e del rimborso postumo delle spese sostenute per la difesa tecnica nei giudizi di responsabilità penale, civile e contabile per fatti o atti connessi all'espletamento del servizio o all'adempimento di compiti d'ufficio, materia, peraltro, disciplinata dal Comune di Andria con apposito Regolamento approvato con deliberazione Commissariale n. 107 del 30/7/2020.

Non posso non avviarmi nella trattazione dell'argomento che ci occupa se non evidenziando, anzitutto, che, nell'attuale ordinamento giuridico, non ci sono disposizioni che riconoscono, in via diretta ed immediata, ai dipendenti degli enti locali, coinvolti in giudizi di responsabilità penale o civile per fatti connessi all'attività di servizio, il diritto al "rimborso postumo" delle spese legali sostenute per la propria difesa tecnica.

Ciò che, per contro, risulta effettivamente normato è il diritto al patrocinio legale con oneri a carico dell'ente, consistente nell'assistenza legale che l'ente, tempestivamente informato dell'avvio di un procedimento penale o civile a carico di un dipendente, assicura, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, attraverso la nomina di un legale di comune gradimento, sin dall'apertura del procedimento ed in presenza di ben precisi presupposti.

La materia è regolata dalla contrattazione collettiva. L'art. 28 del CCNL del 14/9/2000, rubricato "Patrocinio Legale", testualmente dispone: "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 o 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.*

3) *La disciplina del presente articolo non si applica ai dipendenti assicurati ai sensi dell'art. 43, c. 1."*

Analoga disposizione vige per il personale di qualifica dirigenziale (art. 12 CCNL 12/2/2002 ora trasfuso nell'art. 82 CCNL del dicembre 2020).



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

## **II SEGRETARIO GENERALE**

### ***Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza***

Le norme contrattuali riproducono precetti normativi contenuti, in epoca anteriore alla riforma del pubblico impiego, nell'art. 67 del DPR 268/1987, recante *“Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985/1987, relativo al comparto del personale degli enti locali”*, abrogato dalla L. 35/2012.

Diverso, invece, il discorso per i dipendenti statali, per i quali è prevista la rimborsabilità ex post delle spese, ai sensi dell'art. 18 della legge 135/1997, di conversione del D.L. 67/1997, secondo cui *“Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di atti e fatti 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 rimborsati 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.”*.

Altrettanto dicasi per i dipendenti degli enti pubblici di cui alla legge 70/1975 (Inps, Inail) in relazione ai quali il rimborso postumo è ammesso dall'art. 19 del dpr 509/1979.

Come si vede, a differenza dei dipendenti statali e di quelli degli enti pubblici non territoriali di cui alla legge 70/1975, per il personale degli enti locali il sistema delineato non consentirebbe il rimborso *a posteriori* delle spese.

Tuttavia numerose sono state le aperture della giurisprudenza favorevoli alla rimborsabilità *ex post*, in applicazione del principio per cui il diritto di difesa non può subire limitazione alcuna.

In proposito è stato osservato che il diritto al rimborso nasce in tutti i casi in cui, per ragioni varie, essenzialmente legate alla sussistenza di un conflitto di interessi, configurabile *ex ante* ed in astratto, non sia possibile riconoscere al dipendente il diritto al patrocinio legale previsto dalla norma contrattuale.

Volendo esemplificare, tipica e ricorrente ipotesi di conflitto di interessi, già configurabile *ex ante* ed in astratto, che porta ad escludere l'ammissione al patrocinio legale, si verifica, in materia penale, in presenza di fattispecie di illecito riconducibili ai reati di cui al Titolo II del Libro II del codice Penale, c.d. *“delitti contro la pubblica amministrazione”*, per i quali il conflitto è in *re ipsa*.

In generale è possibile affermare che in tutti i casi in cui il reato vede come soggetto leso anche o solo l'ente di appartenenza, è evidente che quest'ultimo non può intervenire con il dipendente nella scelta di un legale di comune gradimento, con accollo della relativa spesa, stante il palese conflitto di interesse che intercorre tra l'ente stesso e il suo dipendente. Lo stesso legale, in ipotesi del genere, dovrebbe rifiutare la nomina per



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

## **II SEGRETARIO GENERALE**

### ***Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza***

incompatibilità dell'incarico congiunto, secondo le comuni regole della deontologia professionale.

In siffatta ipotesi il dipendente può essere ammesso al rimborso postumo sempreché ricorrano tutti i seguenti concomitanti presupposti:

- a. sentenza passata in giudicato/irrevocabile, che abbia escluso positivamente la responsabilità civile o penale in ordine ai fatti contestati;
- b. diretta connessione del contenzioso processuale all'ufficio rivestito dal pubblico dipendente.
- c. assenza di conflitto di interessi, in tal caso da valutarsi in concreto al fine di escludere ogni eventuale profilo di responsabilità del dipendente, in quanto l'assenza dell'ipotesi astratta di reato non esclude che la condotta del pubblico dipendente abbia leso doveri nascenti dal rapporto di servizio.

Da quanto detto emerge con chiarezza che l'istituto giuridico primario, attraverso il quale viene assicurato al dipendente dell'ente locale la copertura dell'onere economico per la propria difesa tecnica nei giudizi di responsabilità civile e penale è il patrocinio legale, non il rimborso postumo, di elaborazione giurisprudenziale, solo secondario e suppletivo.

Il carattere suppletivo del rimborso impone che, laddove la fattispecie lo consenta, è necessario fare ricorso al patrocinio legale, che sebbene esponga l'ente al rischio (raro, se si è proceduto ad una attenta analisi del caso) di non poter ripetere dal dipendente gli oneri per la sua difesa nei casi di condanna per colpa lieve, presenta i seguenti indubbi vantaggi:

- a) di consentire all'ente di valutare preventivamente la possibilità di agire o meno congiuntamente al suo dipendente, "*...anche a tutela dei propri diritti ed interessi...*", che potrebbero essere stati pretermessi dal dipendente, il quale abbia optato per una strategia difensiva inadeguata a tutelare anche l'Amministrazione di appartenenza;
- b) di evitare che l'intervento dell'ente ex post possa risolversi in un rimborso privo di limiti.

E' comunque da rimarcare la necessità e l'obbligatorietà, qualunque sia l'istituto applicabile alla fattispecie (patrocinio o rimborso), che il dipendente – così come prescritto anche dal regolamento comunale vigente -, venuto a conoscenza dell'apertura di un procedimento di responsabilità penale o civile a suo carico, ne dia immediata comunicazione all'ente anche ad altri fini su cui nella presente non mi soffermerò.

Sebbene sulla cennata problematica non sembra sopito il dibattito giurisprudenziale, ritengo vadano segnalati significativi arresti giurisprudenziali che considerano l'inadempimento all'obbligo della preventiva comunicazione ostativo al riconoscimento del diritto al rimborso postumo delle spese. In tal senso si è pronunciato il Consiglio di Stato (sent. n. 552/2007) e, più di recente, il Tar Calabria (sent. 272/2016).



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

## **II SEGRETARIO GENERALE**

### ***Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza***

E' evidente che, laddove sia inevitabile il ricorso al rimborso postumo, sarà necessario che gli svantaggi di tale sistema siano adeguatamente controbilanciati da meccanismi di tutela dell'ente che, in mancanza di apposita regolamentazione contenitiva, non possono non identificarsi con i vari requisiti e presupposti che unanimamente ed indiscutibilmente si ritiene debbano esistere per poter procedere al rimborso stesso e che vanno rigorosamente valutati.

Vado ad elencare e trattare gli stessi in modo sintetico:

- la connessione della vicenda giudiziaria con la funzione rivestita dal pubblico funzionario,
- la tutela dei diritti ed interessi facenti capo all'ente,
- l'assenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal funzionario e l'ente,
- la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione (è possibile citare, a tal proposito, ex plurimis, Cass., sez. I, 13 dicembre 2000, n. 15724; Cass. civ., sez. I, 3 gennaio 2001, n. 54; Cass., sez. lavoro, 19 settembre 2002, n. 13624; Cass., sez. I, 10 dicembre 2004, n. 23138; Cons. Stato, 9 ottobre 2006, n. 5986; Cass., sez. un., 4 giugno 2007, n. 13048; Cass., 13 marzo 2009, n. 6227; Cass., sez. un., 29 maggio 2009, n. 12719; Cass., sez. lavoro, 7 giugno 2010, n. 13675).

Con riferimento ai “fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti di ufficio”, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la *ratio* sottesa alla norma in parola è quella di tenere indenni i soggetti che hanno agito in nome e per conto – oltre che nell'interesse – dell'amministrazione dalle spese legali affrontate per i procedimenti giudiziari strettamente connessi all'espletamento dei loro compiti istituzionali, con la conseguenza che il requisito essenziale in questione “può considerarsi sussistente solo quando risulti possibile imputare gli effetti dell'agire del pubblico dipendente direttamente all'amministrazione di appartenenza”.

Non è quindi sufficiente che l'imputato sia stato prosciolto con formula liberatoria; **occorre che il dipendente sia implicato in fatti che si trovino in diretto rapporto con le mansioni svolte** e che siano connesse all'espletamento del servizio e all'adempimento dei propri doveri d'ufficio. (V. in proposito, Consiglio di Stato, sez. IV – sentenza 5 aprile 2017, n. 1568 e, in linea con la suddetta impostazione, C.d.S. sentenza n. 4448/2015 e Corte di Cassazione, ordinanza n. 2366/2016).

L'ulteriore presupposto della **coincidenza di interessi tra il dipendente e l'amministrazione di appartenenza** va intesa come immedesimazione del soggetto, quale organo, con l'amministrazione di appartenenza. Il rapporto di immedesimazione organica che lega l'amministrazione al titolare di un proprio organo comporta, infatti, l'imputazione alla prima degli atti compiuti dal secondo nell'espletamento delle competenze demandategli. Quando la persona fisica titolare dell'organo abbia agito per



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

## **II SEGRETARIO GENERALE**

### ***Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza***

fini diversi e ulteriori rispetto ai compiti affidati e quindi alla funzione attribuita ex lege alla P.A il rapporto di immedesimazione organica si interrompe determinando **la frattura del nesso organico con l'apparato pubblico che rende estranea l'amministrazione alle condotte poste in essere dal dipendente**, mancando il nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere e il compimento dell'atto. Recentemente la Corte di Cassazione ( sentenza n. 2475/2019), ha affermato che *"...dalla motivazione penale assolutoria non emergeva la doverosità della condotta ascritta al ricorrente ed era dunque da escludere la strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto"* escludendo il rimborso.

Infine, tra i presupposti richiesti per la corresponsione del rimborso delle spese legali vi sono quelli di una **sentenza di assoluzione ampia e l'assenza di conflitto d'interesse**. Al riguardo, giova sottolineare che, nei giudizi penali, la declaratoria di **estinzione del reato per intervenuta prescrizione** – così come il proscioglimento con formule meramente processuali (Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2000, n. 2242) – non può certamente essere considerata equivalente ad una pronuncia di assoluzione nel merito, con conseguente insussistenza del diritto al rimborso delle spese sostenute ( Cass. civ., sez. I, 16 aprile 2008, n. 10052).

Allo stesso modo, l'assoluzione del dipendente con la formula "il fatto non costituisce reato" non rappresenta un proscioglimento pieno per l'imputato e lascia ampi margini di dubbio sull'effettiva assenza di situazioni di conflitti di interesse.

Anche la **costituzione di parte civile** dell'ente è sintomatica di un conflitto che non consente il rimborso delle spese legali, essendo del tutto evidente, in tali ipotesi, il conflitto d'interessi tra l'ente e il dipendente ( Cass., Sez. Lav. Sent. 13624/2002). la giurisprudenza della Suprema Corte è, in tal senso, granitica (Cass. Ord. 18256/2018, Cass. S.U. 13048/2007). Da ultimo il principio è stato ribadito dalla Cassazione che, con sentenza n. 2475/2019, ha affermato *"...se l'accusa è quella di aver commesso un reato che contempra l'ente locale come parte offesa ( e quindi in oggettiva situazione di conflitto di interessi), il diritto al rimborso non sorge affatto, escludendo dunque che esso emerga solo nel momento in cui il dipendente sia stato, in ipotesi, assolto dall'accusa"*. Su questo punto, tuttavia, si registra anche qualche posizione dottrinale difforme il che impone un attento scrutinio della fattispecie concreta.

Infine, non è da sottacere la circostanza che le sentenze penali sono considerate dal Giudice Contabile non frazionabili ai fini del rimborso delle spese legali di talchè, anche se in una unica sentenza fosse dichiarata la prescrizione per alcuni reati e la condanna per altri capi di imputazione o, ancora, la prescrizione per alcuni – che, come già detto, inibisce il rimborso – e l'assoluzione per altri, il rimborso non sarebbe ammissibile per



*Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI*

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

## ***II SEGRETARIO GENERALE***

### ***Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza***

mancata sussistenza della verifica dei presupposti prescritti di esistenza ai fini del rimborso (Corte dei Conti Campania, sent. 1021 del 13/10/2021).

Per omogeneità di materia ricordo appena che la disciplina prevista per i rimborsi agli amministratori è sensibilmente più restrittiva rispetto a quella che opera per i dipendenti essendo, la stessa, ristretta in vincoli non solo giuridici ma anche contabili e finanziari che ne impongono programmazione e previsione con funzioni autorizzatorie non superabili.

Ricordo, altresì, che in entrambi i casi la avvenuta stipulazione da parte dell'interessato di polizza assicurativa dedicata, il cui possesso deve essere oggetto di apposita dichiarazione, esclude la procedibilità della richiesta di rimborso.

Nel ricordare che l'esercizio delle competenze in parola risulta attribuito alla civica avvocatura, raccomando azioni e comportamenti coerenti con la presente e con il vigente regolamento di cui si impone scrupolosa osservanza.

Si dispone la trasmissione della presente ai Dirigenti e al Responsabile di Servizio Autonomo e la sua pubblicazione sul sito istituzionale, Sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione di I livello "Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione".

Il Segretario Generale  
Dott.ssa Brunella Asfaldo  
*(file firmato digitalmente)*