



COMUNE DI
REGGIO NELL'EMILIA

I.D. n. **206**

in data **18/11/2021**

Estratto del Verbale di Seduta

DELLA GIUNTA COMUNALE DI REGGIO EMILIA

L'anno **duemilaventuno** addì **18 - diciotto** - del mese **novembre** alle ore **09:50** nella sede municipale, ritualmente convocata, si è riunita la Giunta Comunale, per la trattazione del seguente oggetto:

PATROCINIO LEGALE INERENTE A PROCEDIMENTO PENALE A CARICO DI DIPENDENTI COMUNALI DESTINATARI DI PROVVEDIMENTO DI ARCHIVIAZIONE - DETERMINAZIONI

Alla discussione dell'oggetto sopraindicato, sono presenti:

VECCHI Luca	Sindaco	NO
PRATISSOLI Alex	Vicesindaco	NO
BONVICINI Carlotta	Assessore	SI
CURIONI Raffaella	Assessore	SI
DE FRANCO Lanfranco	Assessore	SI
MARCHI Daniele	Assessore	NO
RABITTI Annalisa	Assessore	SI
SIDOLI Mariafrancesca	Assessore	SI
TRIA Nicola	Assessore	SI

Presiede: **TRIA Nicola**

Assiste il Segretario Generale: **GANDELLINI Dr. Stefano**

La Giunta Comunale**Premesso:**

- che con diverse comunicazioni (nota del 22/2/2019 acquisita al n. 35249/2019 di P.G., nota del 27/2/2019 acquisita al n. 37174/2019 di P.G. e nota del 4/3/2019 acquisita al n. 39333/2019 di P.G.) diversi dipendenti in servizio presso questo Comune (le cui generalità complete sono agli atti del Servizio Legale) hanno comunicato di aver ricevuto avviso di garanzia nell'ambito del procedimento penale n. 5183/2018 R.G.N.R. del Tribunale di Reggio Emilia;
- che in tali istanze i dipendenti formulavano richiesta di concessione di patrocinio legale ai sensi dell'art. 12 del C.C.N.L. area dirigenza del 12/2/2002 e dell'art. 28 C.C.N.L. del 14/9/2000 per il riconoscimento delle spese legali sostenute e il gradimento del legale;
- che il dirigente del Servizio Legale pro tempore, con note P.G. 37113 del 27/2/2019, P.G. 37213 del 27/2/2019 e P.G. 39434 del 4/3/2019, prendeva atto delle richieste di patrocinio legale rinviando a successivi atti istruttori l'ammissibilità della richiesta e il gradimento sul legale proposto dai dipendenti;
- che in data 3/12/2020 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia chiedeva l'archiviazione per alcuni dei dipendenti coinvolti nel procedimento penale sopra richiamato;
- che in data 31/12/2020 il Giudice per le indagini preliminari disponeva l'archiviazione del procedimento per le persone individuate nella sopra richiamata richiesta;

Dato atto:

- che sul tema della tutela legale dei dipendenti pubblici in generale, la quale 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 18/6/1986, n. 3/2008/SR/QM del 25/6/2008; Sez. Il Centrale d'Appello, sentenza n. 141 del 15/7/1985, n. 522 del 9/12/2010; Sez. Giur. Veneto, sentenza n. 647 del 13/7/2011, Sez. Giur. Basilicata, sentenza n. 165 del 15/10/2012; Sez. Giur. Puglia, sentenza n. 787 del 14/6/2012; Sez. Giur. Lombardia sentenza n. 641 del 19/10/2005; Sez. Giur. Abruzzo sentenza n. 274/2005 e n. 294/2003; C.G.A. Sicilia in sede giurisdizionale, sent. n. 316/2011);

- che 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, 18/3/2004 n. 1390; T.A.R. Sicilia, 3/2/2005, n. 128; Consiglio di Stato comm. Spec. 6/5/1996 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);

Considerato che la giurisprudenza di merito, con esplicito riferimento alla normativa dettata per i dipendenti degli enti locali (art. 19 D.P.R.16/10/1979 n 509; art. 22 D.P.R. 25/6/1983; art. 67 D.P.R. 13/5/1987 n. 268 ed art.28 del CCNL del 14/5/2000) - la quale prevede che *"l'ente, nella tutela dei propri diritti ed interessi assicura l'assistenza in sede processuale ai dipendenti che si trovino implicati, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, in ogni stato e grado del giudizio, purché non ci sia conflitto di interessi con l'ente"* - ha avuto modo di chiarire che l'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale da parte dell'ente locale deve essere conseguenza di alcune valutazioni che l'ente è tenuto a fare nel proprio interesse, per assicurare una buona e ragionevole amministrazione delle risorse economiche e a tutela del proprio decoro e della propria immagine;

Preso atto che l'istituto del "patrocinio legale" continua a essere disciplinato dall'art. 28 del CCNL del 14/9/2000 per il personale del Comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e dall'art. 12 del CCNL del 12/2/2002 per il personale dirigenziale in quanto il nuovo CCNL del 21/5/2018 nulla ha disposto in ordine alla materia del rimborso delle spese legali e pertanto, ai sensi dell'art 2, comma 8, del CCNL triennio 2016-2018 *"Per quanto non previsto, continuano a trovare applicazione, in quanto compatibili con le previsioni del presente contratto o non disapplicate, le disposizioni dei precedenti CCNL"*;

Dato atto, quindi:

- che il sistema del "rimborso" delle spese legali nei giudizi per responsabilità civile e/ o penale del personale degli enti locali si sviluppa secondo la disciplina dell'art. 12 del CCNL 12/2/2002 e dall'art. 28 del CCNL 14/9/2000 (che ricalca sostanzialmente i contenuti dell'art 67 del D.P.R. n. 268/1987) secondo il 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, per atti o fatti 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 per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'Ente replicherà al dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado di giudizio"*;
- che 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);

- che, 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;
- che, per giurisprudenza consolidata, l'assunzione a carico dell'Ente locale dell'onere relativo all'assistenza legale al dipendente non è automatico, ma consegue solo al verificarsi di una serie di presupposti e di valutazioni, che l'Ente è tenuto ad operare anche ai fini di una trasparente ed economica gestione delle risorse pubbliche e che sono in particolare:
 - a) l'Ente sia stato puntualmente e tempestivamente informato dal lavoratore interessato sui contenuti del contenzioso (Cass. S.U. 13/3/2009 n. 6227);
 - b) l'Ente abbia ritenuto preventivamente che non sussistano situazioni di conflitto di interessi (Cass. 4/3/2014 n. 4978; Cass. 27/9/2016 n. 18946);
 - c) diretta connessione tra il contenzioso processuale e l'ufficio rivestito o la funzione espletata dal dipendente (parere Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, n. 804/PAR/2010 del 19/7/2010);
 - c) l'Ente abbia deciso di assumere ogni onere della difesa dall'apertura del procedimento;
 - d) il gradimento dell'Ente sulla scelta del difensore a cui affidare l'incarico fiduciario del legale;
 - e) la conclusione del procedimento con una sentenza definitiva di assoluzione, con formula piena, perché il fatto non sussiste, o perché l'imputato non lo ha commesso o perché il fatto non costituisce reato o liberatoria ovvero provvedimento (decreto/ordinanza) di archiviazione 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 (Corte dei Conti- Sezione Regionale di controllo per la Lombardia sentenza n. 804/2010);

Precisato che il procedimento di rimborso consta, difatti, di una serie di atti e di attività che vanno dall'assoluzione con formula ampia del richiedente, alla richiesta debitamente quantificata e documentalmente giustificata della parte, alla valutazione positiva dell'Ente in ordine alla sussistenza di tutte le condizioni per il rimborso; sequenza che si conclude e viene formalizzata in delibera alla quale accede l'impegno contabile a valere sull'esercizio finanziario nel quale la delibera viene emanata; si tratta, perciò, di una spesa da far

gravare, ai sensi degli artt. 183 e 191 T.U.E.L., sulla competenza dell'esercizio finanziario (Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 20/pareri/2007);

Ritenuto, quindi, che la disposizione contenuta nell'art 12 del CCNL 12/2/2002 e art. 28 del CCNL 14/9/2000 consente, oltre al previsto previo accollo delle spese legali da parte dell'ente, anche il successivo rimborso "ex post" delle suddette spese eventualmente sostenute autonomamente dal dipendente (T.A.R. Abruzzo Pescara, 7/3/1997, n. 108; T.A.R. Palermo n. 1309/2002 e Cassazione Sez. Lavoro n. 23904/2007; Corte dei Conti Sez. Puglia n. 787/2012, Corte dei Conti Sezione di Controllo per il Veneto n. 184/2012 e n. 245/2012);

Dato atto che tutti i menzionati principi sono stati ribaditi e compendati, ed ulteriormente chiariti, nella più recente deliberazione della sezione regionale Veneto della Corte dei Conti n. 0334 del 7/11/2013;

Rilevato che è possibile esprimersi favorevolmente alla possibilità del rimborso postumo quando non sia stato possibile pervenire ad un comune accordo con l'amministrazione di appartenenza per la sussistenza di un potenziale conflitto di interessi, ma che tuttavia la spesa deve 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 (Corte dei Conti, Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 184/2012/PAR e deliberazione n. 245/2012/PAR; Corte dei Conti, Sez. Veneto, Deliberazione n. 334/2013/PAR);

Ritenuto

- che 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"* 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 5/10/1999).
- che, 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; 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 di ciò, 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 30/1/1997, n. 932);

Considerato che è fondamentale garantire una corretta gestione del bilancio dell'Ente locale, nel rispetto dei principi di contenimento e di equilibrio della spesa pubblica, e che secondo la giurisprudenza richiamata, nell'attività in questione l'Amministrazione deve da un lato osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile e dall'altro, nella determinazione del quantum, osservare i necessari criteri di ragionevolezza, congruenza ed adeguatezza;

Ribadito, 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 (Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Campania, sentenza n. 1320 del 7/10/2013);

Considerato che l'Amministrazione, ai sensi della succitata normativa e giurisprudenza, ha verificato la sussistenza dei presupposti di legge per l'assunzione in proprio delle spese legali con riferimento ai dipendenti destinatari di archiviazione e più precisamente:

- a) che il procedimento penale n. 5183/2018 R.G.N.R. si riferisce ad atti e fatti connessi all'espletamento della funzione pubblica esercitata dal dipendente e nell'esercizio delle attribuzioni a lui affidate, con riferimento ai funzionari destinatari di decreto di archiviazione;
- b) che non appare sussistente *ex ante* una situazione di conflitto di interessi, fermo restando che, come precisato dalla giurisprudenza pronunciata sul tema, l'accertamento del conflitto di interessi con l'Ente va compiuto necessariamente *ex post*, valutando nel caso concreto le conclusioni cui giunge l'autorità giudiziaria;

Ritenuto, pertanto, necessario ed opportuno per l'Ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, nonché della propria immagine, assumere, in assenza di conflitto di interessi *ex ante*, l'onere della difesa dei dipendenti oggetto di archiviazione del procedimento penale sopra indicato, prendendo atto dell'incarico conferito dai dipendenti ai propri legali di fiducia nel procedimento penale in parola, limitatamente a quelli per i quali è pervenuto il decreto di archiviazione da parte della Procura della Repubblica di Reggio Emilia;

Ritenuto, altresì, di procedere al rimborso o assunzione diretta delle spese legali al ricorrere dei presupposti di legge e nel rispetto della istruttoria formulata dal servizio competente;

Ravvisata la necessità, per quanto sopra esposto, di porre, per il momento, a carico del bilancio comunale le spese per patrocinio legale - che saranno impegnate con successivo

atto del responsabile del Servizio Legale nel rispetto dei tariffari del D.M. vigente - riservandosi di procedere al recupero delle somme esborsate con riferimento al procedimento penale per il quale dovesse essere emessa a carico del dipendente condanna esecutiva per fatti connessi con dolo o colpa grave e ciò in ottemperanza del disposto di cui al comma 2 del precitato art. 28 del CCNL del 14/9/2000;

Dato atto:

- che ad oggi sono già pervenute le notule dei legali di alcuni dei dipendenti che hanno richiesto il patrocinio a carico del Comune e che altre notule devono ancora pervenire;
- che la spesa, stimata complessivamente in € 53.400,00, trova copertura nel Bilancio di Previsione 2021/2023 alla Missione/Programma 01.11, codice del Piano Finanziario 1.03.02.99.000, al capitolo 3250/1 denominato "Rimborsi spese per patrocini legali", annualità 2021 e 2022;

Richiamata la propria competenza all'adozione del presente deliberato ai sensi e per gli effetti di cui all'art.48 del D.Lgs. 18.08.2000, n.267;

Visto il D.Lgs. n.267/2000 "Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali" e ss.mm.ii.;

Acquisiti gli allegati pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile rilasciati ai sensi e per gli effetti di cui all'art.49 del D.Lgs. 18.08.2000, n.267 dal Responsabile del Servizio Legale e dal Responsabile del Servizio Finanziario;

Con voti unanimi favorevoli espressi nei modi di legge;

DELIBERA

- Che la premessa è parte integrante e sostanziale del presente deliberato e ne costituisce dispositivo con riferimento ai dipendenti attualmente destinatari di decreto di archiviazione del procedimento penale di seguito indicato;
- Di prendere atto della richiesta di patrocinio legale avanzata dai dipendenti (le cui generalità sono agli atti del Servizio Legale) destinatari del decreto di archiviazione in riferimento al procedimento penale n. 5183/2018 R.G.N.R. incardinato presso il Tribunale di Reggio Emilia - Ufficio del Giudice per le indagini Preliminari;
- Di concedere, ai sensi dell'art. 12 del C.C.N.L. dirigenza Enti Locali del 12/2/2002 e dell'art. 28 C.C.N.L. comparto del 14/9/2000, ai dipendenti destinatari del decreto di archiviazione da parte del Giudice per le indagini preliminari del 31/12/2020, il patrocinio legale del Comune nell'ambito del procedimento penale descritto al precedente punto 2);
- Di esprimere il gradimento, ai sensi dell'art. 12 del C.C.N.L. dirigenza del 12/2/2002, ai legali di fiducia incaricati nella difesa dei dipendenti a carico dei quali è stato aperto il procedimento penale sopramenzionato, nei limiti dell'istruttoria di congruità che verrà svolta dal responsabile del Servizio Legale che rappresenterà e definirà in ogni caso gli

elementi di giudizio definitivi in ordine alla ammissibilità del patrocinio;

- Di riconoscere nella forma della assunzione diretta della spesa - ricorrendone tutti i presupposti di legge - il rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti nell'ambito del procedimento in argomento secondo i seguenti criteri di massima, previa valutazione dell'assenza di conflitto di interesse: applicazione dei minimi tariffari previsti dal D.M. n. 55/2014 laddove l'attività professionale sia caratterizzata da limitata produzione di atti e attività difensiva; non superamento della tariffa media negli altri casi;

- Di procedere ad una prenotazione di impegno di spesa di € 53.400,00 alla Missione/Programma 01.11, codice del Piano Finanziario 1.03.02.99.000, capitolo 3250/1 denominato "Rimborsi spese per patrocini legali", annualità 2021 e 2022, dando atto che alla quantificazione precisa delle somme, nonché all'effettivo e definitivo impegno, si procederà con provvedimento dirigenziale;

Di dare atto che:

- il Comune provvederà, a termini della vigente normativa, alla liquidazione della spese legali all'esito del procedimento penale di cui trattasi ed a condizione che il procedimento penale si concluda con un provvedimento (decreto/ordinanza) di archiviazione o di non luogo a procedere ovvero di sentenza definitiva di assoluzione con formula piena che escluda la insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, e da cui emerga l'assenza di pregiudizio per gli interessi dell'Amministrazione (assenza di un conflitto di interessi con l'Ente);
- non si procederà a liquidare ai legali incaricati acconti di alcun genere in quanto sarà possibile constatare l'esclusione di un conflitto di interesse tra l'Amministrazione comunale ed il dipendente richiedente il patrocinio solo sulla base del contenuto del provvedimento giudiziario conclusivo del procedimento che ha coinvolto lo stesso;
- in caso di provvedimento sfavorevole le spese legali rimarranno totalmente a carico del dipendente.

Quindi, con separata ed unanime votazione favorevole espressa nei modi di legge

LA GIUNTA COMUNALE

D E L I B E R A

Di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, stante l'urgenza, ai sensi dell'articolo 134 - comma 4 - del D.Lgs. **18.8.2000, n° 267 e ss.mm.ii.**

Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE

TRIA Nicola

IL SEGRETARIO GENERALE

GANDELLINI Dr. Stefano