

Il rimborso delle spese legali ai dipendenti

di Arturo Bianco

20 maggio 2013

E' dovuto il rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti pubblici per procedimenti giurisdizionali legati allo svolgimento dei loro compiti se vi è una diretta connessione con le attività di ufficio, anche se i dipendenti non svolgono compiti apicali, nonché in caso di archiviazione. Tali requisiti si aggiungono alla necessità che non vi sia un contrasto di interessi e che vi sia un parere tecnico reso dalla avvocatura sulla parcella. Non è invece indispensabile che l'ente abbia espresso fin dall'inizio il proprio gradimento sulla scelta del legale. Possono essere così riassunte le principali indicazioni che le singole amministrazioni locali devono applicare in materia di rimborso delle spese legali.

LA CONNESSIONE CON I COMPITI DI UFFICIO

La sentenza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 1190 del 26 febbraio 2013 ha stabilito il principio dello stretto collegamento tra i compiti di ufficio e l'eventuale rimborso delle spese legali. In premessa, ci viene detto che "la connessione dei fatti con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali va intesa nel senso che tali atti e fatti siano riconducibili all'attività funzionale del dipendente stesso in un rapporto di stretta dipendenza con l'adempimento dei propri obblighi, dovendo trattarsi di attività che necessariamente si ricollegano all'esercizio diligente della pubblica funzione, nonché occorre che vi sia un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere e il compimento dell'atto, nel senso che il dipendente non avrebbe assolto ai suoi compiti se non compiendo quel fatto o quell'atto". E' questo il principio generale che occorre assumere come punto di riferimento. In particolare, "sebbene l'imputazione di concussione presupponga uno stato giuridico di pubblico ufficiale, non si ravvisa nella specie alcuna connessione fra i fatti che hanno dato origine al procedimento penale e l'espletamento del servizio o l'assolvimento degli obblighi istituzionali. .. La mera connessione occasionale delle condotte con la qualifica di pubblico ufficiale non è, quindi, sufficiente ai fini dell'ammissibilità del rimborso delle spese legali, altrimenti dovendo farsi rientrare nel campo applicativo della norma tutte le imputazioni relative ai reati propri inerenti a condotte che trovino nel servizio la mera occasione di realizzazione... Il giudizio di responsabilità si considera promosso in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento degli obblighi istituzionali solo nei casi in cui l'imputazione riguardi un'attività svolta in diretta connessione con i fini funzionali dell'ente e, come tale, ad esso imputabile".

L'ARCHIVIAZIONE

Per il parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell'Abruzzo n. 13 del 2013 "la Corte di Cassazione, proprio con riferimento all'ipotesi di archiviazione del procedimento penale nei confronti di un dipendente di una pubblica amministrazione ha superato la (restrittiva) interpretazione pregressa, secondo cui il diritto al rimborso delle spese legali sarebbe dovuto esclusivamente a fronte di una pronuncia nel merito. Il provvedimento di archiviazione adottato dal GUP, in quanto inidoneo a costituire giudicato, non sostanzierebbe un accertamento definitivo in merito all'assenza di responsabilità del dipendente. La Cassazione ha precisato che il diritto del dipendente al rimborso delle spese legali presuppone l'assenza di un conflitto di interesse con l'Amministrazione, che deve essere accertata in base ad una valutazione complessiva fondata sul provvedimento giudiziario con cui si è concluso il giudizio promosso nei confronti del dipendente, al fine di stabilire se con esso sia stato escluso ogni profilo di responsabilità del dipendente

(Cassazione Sez. Lavoro, sentenza 19 novembre 2007, n. 23904). In virtù di siffatta ricostruzione, costituisce compito dell'Amministrazione verificare, caso per caso, l'esistenza dei presupposti sopra enunciati per riconoscere il rimborso delle spese legali ai dipendenti la cui posizione sia stata archiviata in sede penale".

I DIPENDENTI NON APICALI

Sempre il parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell'Abruzzo n. 13 del 2013 ha chiarito che "la circostanza che i dipendenti non assumano una funzione apicale, talché la condotta dei medesimi si sarebbe limitata - come specificato dall'Amministrazione - a relazionare sull'istanza ed a sottoporla alla valutazione del superiore gerarchico il quale emana il provvedimento finale", sottende l'assenza di qualsiasi apporto volitivo rispetto all'adozione dell'atto ritenuto illegittimo da parte del Giudice dell'Udienza Preliminare". In modo non chiaro, questa formulazione ammette quindi la rimborsabilità delle spese legali ai dipendenti che non hanno incarichi apicali.

IL CONFLITTO DI INTERESSI

La già citata sentenza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 1190/2013 è tornata a precisare che "la possibilità del rimborso delle spese legali è da escludersi qualora vi sia conflitto di interessi tra dipendente ed amministrazione, emergendo o comunque potendo emergere estremi di natura disciplinare ed amministrativa, per mancanze attinenti al compimento dei doveri d'ufficio".

IL PARERE SULLA PARCELLA

Il già citato parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell'Abruzzo n. 13 del 2013 ha chiarito che "in ogni caso resta fermo che qualora l'Amministrazione intenda riconoscere il rimborso delle spese legali ciò dovrebbe essere circoscritto entro il limite di quanto strettamente necessario e previo parere della competente avvocatura". Per cui il visto di congruenza dell'ordine degli avvocati non costituisce in alcun modo un vincolo per le amministrazioni locali.

I REQUISITI

I pareri della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Veneto n. 245 del 5 aprile e n. 184 del 12 marzo hanno chiarito che "l'assunzione a carico dell'ente dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente non sia automatico, ma resti subordinato al verificarsi di una serie di presupposti e di valutazioni cui l'ente è tenuto anche ai fini di una trasparente, efficace ed economica gestione delle risorse pubbliche. Tali presupposti concernono:

- l'esistenza di esigenze di tutela di interessi e di diritti facenti capo all'ente pubblico;
- l'assenza di dolo e colpa grave in capo al dipendente sottoposto a giudizio;
- la stretta inerenza del procedimento giudiziario a fatti verificatisi nell'esercizio ed a causa della funzione esercitata o dell'ufficio rivestito dal dipendente pubblico, riconducibili quindi al rapporto di servizio e perciò imputabili direttamente all'amministrazione nell'esercizio della sua attività istituzionale;
- l'assenza di un conflitto di interesse tra il dipendente e l'ente di appartenenza che permette di procedere ad una nomina del difensore legale di comune accordo tra le parti;
- in caso di proscioglimento, con formule diverse da quelle escludenti la materialità dei fatti (il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso) la non sussistenza, in concreto, di un conflitto di interessi con l'ente".

