Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 19235 /91.11.2022 del 26/09/2022 Pos. n. 2

Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Ambiente
(Rif. Nota 14 settembre 2022, n. 66828)

Oggetto*: Riconoscimento rimborso delle spese legali a carico dell'Ente Parco dell'Etna.*

1. Con la nota in riferimento Codesto Dipartimento sottopone la richiesta di parere dell'Ente Parco dell'Etna 15 giugno 2022, n. 44641, in merito all'istanza di rimborso delle spese legali sostenute da una dipendente, imputata in procedimento penale, a seguito dell'emissione di decreto di archiviazione, giusta ordinanza del Giudice per le Indagini preliminari, per inidoneità degli elementi raccolti, a sostenere l'accusa in giudizio.

Nella fattispecie, effettuata una premessa generale sulle disposizioni normative che regolano la materia attraverso il richiamo dell'art. 39 della legge regionale 29 dicembre 1980, n. 145; dell'art. 24 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30; dell'art. 86, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed infine dell'art. 28 del CCNL 14 settembre 2000 del comparto Enti Locali, l'Ente Parco dell'Etna ritiene che, nonostante l'avvenuta assoluzione del dipendente, perché il fatto non costituisce reato, in più parti dell'ordinanza di definizione del procedimento penale emergerebbe un "*disatteso*" obbligo di astensione dall'adozione degli atti contestati, per conflitto di interessi.

Da tale circostanza, a parere del Richiedente, deriverebbe l'esclusione del rimborso delle spese legali.

Sulla esposta problematica si chiede l'avviso di questo Ufficio.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine all'adozione di atti o provvedimenti riconducibili alla competenza del Richiedente. Si evidenzia, altresì, la genericità della richiesta e l'assenza di un orientamento dell'Amministrazione.
In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale, limitatamente al quadro normativo di riferimento.

3. In relazione al quesito sottoposto si osserva quanto segue.
La ricostruzione normativa, così come riportata nella richiesta in riscontro, appare, invero, incompleta.
Deve rilevarsi, all'uopo, come l'art. 39 della legge regionale n. 145/1980, disciplini la possibilità di garantire l'assistenza legale, in ogni stato e grado del giudizio, a tutti i soggetti, che in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio, siano stati sottoposti a procedimenti di responsabilità civile, penale ed amministrativa, nella misura stabilita dal decreto ministeriale vigente all'atto del rimborso, previsto dall'art. 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247[1], purché sia stata pronunciata l'assoluzione dai fatti ascritti secondo le formule stabilite dall'art. 530 del c.p.p. ovvero secondo le formule assolutorie previste dal c.p.c. o dal codice di giustizia amministrativa e contabile.
Non può trascurarsi, all'uopo, come la predetta disposizione è stata così sostituita dall'art. 14, comma 12, L.R. 25 maggio 2022, n. 13, a decorrere dal 28 maggio 2022 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 20, comma 1, della medesima legge) e con applicabilità dal 1° gennaio 2022 (ai sensi di quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della suddetta legge). Il testo precedente era così formulato: "*Art. 39. Patrocinio legale. Ai dipendenti che, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti*

[1] **Art. 13, comma 6, legge n. 247/2012**: *"I parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge"*.

d'ufficio, siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, penale o amministrativa, è assicurata la assistenza legale, in ogni stato e grado del giudizio, mediante rimborso, secondo le tariffe ufficiali, di tutte le spese sostenute, sempre che gli interessati siano stati dichiarati esenti da responsabilità".

La diversa stesura della disposizione non appare di poco conto, nella misura in cui, nella formulazione applicabile per fatti antecedenti al 31 dicembre 2021, proprio sul presupposto di dover procedere alla verifica della "*totale assenza di responsabilità*", la definizione del procedimento con pronuncia assolutoria non è stata ritenuta da sé sola essere idonea ad attestare l'avvenuto positivo accertamento della mancanza di responsabilità, essendo necessario altresì verificare, secondo l'indirizzo giurisprudenziale sviluppatosi in linea generale sul diritto al rimborso delle spese legali, che l'imputato sia stato prosciolto con la formula più liberatoria, e, cioè, con quelle di cui all'art. 530, comma 1° c.p.p., non collegata a cause che inibiscano l'accertamento dell'insussistenza dell'elemento psicologico del reato (quali, ad esempio, la prescrizione o il proscioglimento per amnistia) con formule decisorie intermedie che non conferiscono certezza sull'inesistenza del contrasto di interessi tra l'amministratore e l'ente e lasciano, infatti, ancora spazio per l'accertamento della responsabilità in sede amministrativa[2]. Tali circostanze hanno, pertanto richiesto, un esame più approfondito delle decisioni, estendendo, conseguentemente, l'esame a tutto il corpo della decisione e, pertanto, alla motivazione congiuntamente al dispositivo (cfr pareri Ufficio Legislativo e Legale nn. 180/99 e 97/2007).

In linea con tale orientamento è, d'altronde, il corrispondente articolo 73 del CCNL di categoria 2016/2018, con il quale si sancisce che *"L'Amministrazione, anche a tutela dei propri interessi,ove si verifichi l'apertura di un procedimento (...) nei confronti di un suo dirigente (...) assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interesse, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento, anche interno all'Amministrazione*".

Non può trascurarsi, in tal senso, che il tenore della disposizione, se da un lato è intesa a tenere indenni i soggetti che abbiano agito in nome e per conto, oltre che nell'interesse,

[2] **Cfr. Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Sardegna, 17 giugno 1991, n. 363; Corte dei Conti, Sez. Giurisdiz. Puglia, 17 dicembre 1993, n. 00095.**

dell'Amministrazione, dalle spese legali affrontate per i procedimenti giudiziari strettamente connessi all'espletamento dei loro compiti istituzionali; è, comunque, dettata al fine di consentire all'Amministrazione la tutela della sua posizione, non potendo essa procedere ad esborso di denaro pubblico se non per la cura di un pubblico interesse.

Quest'ultimo profilo, del resto, è oggetto di particolare attenzione nella misura in cui è espressamente evidenziato, nella citata disposizione contrattuale, attraverso i due incisi "*anche a tutela dei propri diritti ed interessi"* e "*a condizione che non sussista conflitto di interessi"*[3].

In tale contesto, con specifico riferimento al decreto di archiviazione, è stata comunque ammessa dalla Giurisprudenza la possibilità di accedere al beneficio dell'assistenza legale, pur non corrispondendo esattamente ad una sentenza di assoluzione (Cons. Di Stato n. 2242/2000; 5367/2004– Corte di cassazione , sez. Lavoro, n. 23904/2007)[4], con la necessità di esaminare congiuntamente la richiesta del P.M. e la motivazione del decreto di archiviazione.

E' stato ritenuto, al riguardo, irragionevole e fonte di una ingiustificata disparità di trattamento, riconoscere il rimborso delle spese legali a chi, pur avendo subito il rinvio a giudizio, ha successivamente ottenuto una pronuncia di proscioglimento, come nel caso di specie, per inidoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa. Tale fattispecie, tra l'altro, è stata esaminata dalla stessa Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 88/91, con riferimento all'art. 125 delle disposizioni attuative del c.p.p., nella misura in cui è stato affermato come: "*il dire che gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa equivale a dire che, sulla base di essi, l'accusa è insostenibile e che, quindi, sul piano processuale la notizia di reato è infondata*".

Il richiamato art. 39, nella sua formulazione originaria, va comunque letto con il combinato disposto di cui all'art. 24 della legge regionale n. 30/2000, con il quale, con carattere innovativo, è stata estesa anche agli amministratori degli enti locali la possibilità di accedere all'assistenza legale, a seguito della assoluzione dei fatti ascritti.[5]

---

[3] **Cfr. Cons. Stato Sez. V, (ud. 21-06-2006) 09-10-2006, n. 5986**

[4] **Cfr. Sentenza Corte Costituzionale n. 189/2020**: con la quale è stato sancito che il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute nell'ambito del giudizio di accertamento della responsabilità, può estendersi al rimborso di oneri economici affrontati in fasi procedimentali distinte dal giudizio, ovvero in giudizi definiti per questioni preliminari o pregiudiziali, nonché "nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione".

[5] **Cassazione Civile sez. Unite n. 3413/2008**.

In verità, sotto tale aspetto, ed in particolare sotto il profilo del rimborso delle spese legali per gli amministratori degli Enti locali, fattispecie del tutto diversa da quella in esame, è comunque vigente la disciplina contenuta nel Testo unico sull'ordinamento degli Enti locali, come prevista all'art. 86, comma 5[6], e come trasfusa nel corrispondente CCNL Enti Locali, nel richiamato art. 28.

Ciò posto, non può non sottolinearsi come il rapporto di pubblico impiego alle dipendenze degli Enti Parco trovi la sua regolamentazione nella legge regionale 15 maggio 2000, n.10 e nei DD.PP.Reg. 22 giugno 2001, nn. 9 e 10, che disciplinano il comparto unico Regione-enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione di cui all'art.1, legge regionale 15 maggio 2000, n.10; enti questi ultimi che, com'è altrettanto noto, devono adeguare il proprio assetto organizzativo, mediante apposito regolamento, al regime giuridico di cui al Titolo I della citata legge, secondo le modalità previste all'art.1, terzo comma, della medesima (cfr parere Ufficio legislativo e Legale n. 228/2004).

Al personale *de quibus,* pertanto*,* come tra l'altro ribadito all'art. 47 dello "*statuto—regolamento dell'Ente Parco dell"Etna",* si applica, di massima, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale regionale.

Ne discende che il quadro normativo al quale connettere una corretta assicurazione del beneficio dell'assistenza legale non può che essere quello applicabile ai dipendenti regionali, con esclusione della disciplina riferibile al personale degli Enti locali.

Ciò posto, la corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 39 della legge regionale n. 145/80, *medio tempore* applicabile, come coordinata con il quadro giurisprudenziale esposto e con la corrispondente disciplina contrattuale, può consentire all'Ente preposto di assumere le consequenziali determinazioni sul piano strettamente

---

[6] **Art. 86, comma 5, decreto legislativo n. 267/2000**: "*Gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:*

a) assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;

b) presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;

c) assenza di dolo o colpa grave".

gestionale, sulle quali questo Ufficio non può essere chiamato ad esprimere alcun tipo di avviso.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello scrivente.

***

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio

Avv. Giuseppa Mistretta

F.to L'AVVOCATO GENERALE
BOLOGNA