

**Civile Sent. Sez. L Num. 22815 Anno 2023**

**Presidente: MANNA ANTONIO**

**Relatore: DI PAOLANTONIO ANNALISA**

**Data pubblicazione: 27/07/2023**

Oggetto

**Regione Sicilia  
Dipendente ente  
locale Rimborso  
spese legali ex  
art. 24 della L.R.  
Sicilia n. 30 del  
2000**

**R.G.N.30951/2020**

Cron.

Rep.

Ud. 16/05/2023

PU

### **SENTENZA**

sul ricorso 30951-2020 proposto da:

COMUNE DI ADRANO, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI GRACCHI N. 187, presso e nello studio dell'avvocato MARCELLO MAGNANO DI SAN LIO, rappresentato e difeso dall'avvocato ANGELO FREDIANI;

**- ricorrente -**

**contro**

SEMINARA ANTONINO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DELLA GIULIANA N. 101, presso e nello studio dell'avvocato ROBERTO DENICOLAI, rappresentato e difeso dall'avvocato DINO CAUDULLO;

**- controricorrente-**

avverso la sentenza n. 294/2020 della CORTE D'APPELLO di CATANIA, depositata il 10/06/2020 R.G.N. 1102/2018;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/05/2023 dal Consigliere Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO;

il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Mario Fresa visto l'art. 23, comma 8 bis, del D.L. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 176, ha depositato conclusioni scritte.

## **FATTI DI CAUSA**

1. La Corte d'Appello di Catania, in riforma della sentenza del Tribunale della stessa sede che aveva rigettato la domanda, ha condannato il Comune di Adrano al pagamento in favore di Antonino Seminara della somma di € 34.939,74, dovuta al dipendente, responsabile all'epoca dei fatti dell'area lavori pubblici, a titolo di rimborso delle spese legali sostenute in relazione al procedimento penale, avviato per fatti connessi all'espletamento del servizio e concluso con sentenza definitiva di assoluzione del Tribunale di Catania n. 3191/2011.
2. La Corte territoriale ha rilevato che l'art. 39 della l.r. Sicilia n. 145/1980, la cui applicazione è stata estesa dall'art. 24 della l.r. Sicilia n. 24/2000 anche ai dipendenti degli enti territoriali minori, assicura il diritto al rimborso prevedendo come unica condizione la sola affermazione giudiziale di esenzione della responsabilità.
3. Il giudice d'appello ha escluso che la legge regionale fosse stata derogata dalla contrattazione collettiva, ed in particolare dall'art. 28 del CCNL 14.9.2000, ed ha evidenziato che la disciplina contrattuale non può prevalere su quella dettata da fonti normative.
4. Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso il Comune di Adrano sulla base di due motivi, ai quali ha opposto difese Antonino Seminara con tempestivo controricorso.
5. Con ordinanza n. 1755/2023, pronunciata all'esito dell'adunanza del 15 novembre 2022, la causa è stata rimessa a questa Sezione dalla Sezione Sesta ex art. 380 bis, comma 4, cod. proc. civ..
6. L'ufficio della Procura generale ha depositato conclusioni scritte ed ha chiesto l'accoglimento del ricorso.
7. Entrambe le parti hanno depositato memoria.

## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo il Comune ricorrente denuncia, ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 39 della l.r. Sicilia n. 145 del 1980 e dell'art. 28 del CCNL 14.9.2000 per il

personale degli enti locali e sostiene, in sintesi, che la Corte avrebbe dovuto applicare la disciplina contrattuale, che subordina il diritto al rimborso a condizioni formali e sostanziali, richiedendo che l'ente territoriale sia posto preventivamente in grado di valutare l'assenza di conflitto di interessi e di concorrere alla scelta di un legale di comune gradimento.

2. La seconda censura addebita alla sentenza impugnata il vizio di omesso esame di fatto decisivo per il giudizio, rilevante ex art. 360 n. 5 cod. proc. civ.. Il ricorrente sostiene che la Corte territoriale ha del tutto trascurato la circostanza fattuale dell'avvenuta costituzione di parte civile del Comune nel procedimento penale celebrato dinanzi al Tribunale di Catania, espressione evidente del conflitto di interessi che impediva l'applicazione della normativa legale e contrattuale.

3. I motivi di ricorso, da trattare unitariamente in ragione della loro connessione logica e giuridica, meritano accoglimento nella parte in cui addebitano alla Corte territoriale di non avere effettuato alcun accertamento sulla sussistenza o meno del conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza, conflitto impeditivo del diritto al rimborso.

L'art. 39 della l.r. Sicilia n. 145 del 1980, nel testo originario, prevedeva che *«ai dipendenti che, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio, siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, penale o amministrativa, è assicurata l'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 ogni responsabilità»*.

L'ambito di applicazione della norma, inizialmente riferibile ai soli dipendenti regionali, è poi stato esteso dall'art. 24 della l.r. Sicilia n. 30 del 2000 secondo cui *«l'articolo 39 della legge regionale 29 dicembre 1980, n. 145, si interpreta nel senso che la norma si applica a tutti i soggetti, ivi inclusi i pubblici amministratori, 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 e siano stati dichiarati esenti da responsabilità.»*.

Infine la disposizione è stata riformulata dall'art. 14, comma 12, della

*l.r. Sicilia n. 13 del 2022, non applicabile alla fattispecie ratione temporis, e, nel testo attualmente vigente, recita: «al fine di assicurare lo snellimento delle procedure, contenere gli oneri e garantire l'uniformità di applicazione della disciplina dei rimborsi in materia di patrocinio legale, ai soggetti di cui all'articolo 24 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30 che, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio ovvero connessi allo status di pubblico ufficiale, siano sottoposti a procedimenti di responsabilità civile, penale, amministrativa e contabile, è assicurata l'assistenza legale, in ogni stato e grado del giudizio, mediante rimborso entro 60 giorni dalla richiesta, nella misura stabilita dal decreto ministeriale vigente all'atto del rimborso, previsto dall'articolo 13 comma 6 della legge 31 dicembre 2012 n. 247. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai soggetti che sono stati dichiarati assolti secondo le formule stabilite dall'articolo 530 del Codice di procedura penale, ovvero secondo le formule assolutorie previste dal Codice di procedura civile o dal Codice di giustizia amministrativa e contabile.».*

3.1. In tutte le versioni succedutesi nel tempo, dunque, la disciplina dettata dal legislatore regionale ha richiesto quale elemento costitutivo del diritto al rimborso, oltre all'accertamento dell'assenza di responsabilità, la connessione con l'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio.

Da tempo questa Corte, nell'interpretare disposizioni analoghe, legali e contrattuali, ha evidenziato che detta connessione presuppone l'esistenza del nesso causale fra la funzione esercitata ed il fatto contestato e va, di conseguenza, esclusa nell'ipotesi in cui la prima sia stata solo occasione per la commissione del fatto stesso (cfr. fra le tante Cass. n. 41999/2021, Cass. n. 24461/2020, Cass. n. 2475/2029 e la giurisprudenza ivi richiamata in motivazione).

Secondo il richiamato orientamento, fatto proprio anche dalla Corte Costituzionale in quanto diritto vivente (cfr. Corte Cost. n. 267 del 2020 che al punto 10 richiama Cass. n. 28597/2018 e C.d.S. n. 5655/2020), la connessione dei fatti e degli atti con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali va intesa nel senso che tali atti e fatti devono essere riconducibili all'attività funzionale del soggetto che pretende il rimborso, 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. Occorre, inoltre, un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere e il compimento dell'atto, nel senso che il funzionario non avrebbe assolto ai suoi compiti se non tenendo quella condotta o adottando quell'atto.

3.2. La *ratio* del diritto al rimborso delle spese legali, infatti, va ravvisata nella finalità di imputare al titolare dell'interesse sostanziale le conseguenze dell'operato di chi abbia agito per suo conto e, pertanto, non è sufficiente che il dipendente sia stato chiamato a rispondere di un reato proprio del pubblico ufficiale, dal quale sia stato poi assolto, essendo, invece, necessario anche che la condotta sia stata tenuta in adempimento di un dovere d'ufficio e, quindi, nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza.

Corollario del principio è che la necessaria connessione con l'espletamento del servizio va esclusa qualora la condotta di reato ascritta all'imputato configuri una fattispecie ontologicamente in conflitto con i doveri d'ufficio, perché in tal caso viene meno la strumentalità fra il fatto e l'attività lavorativa, che costituisce solo una mera occasione per il compimento dell'illecito.

Il conflitto di interessi fra il dipendente pubblico e l'amministrazione di appartenenza, che va apprezzato *ex ante* a prescindere dall'esito dell'azione penale (cfr. Cass. n. 4539/2022 e la giurisprudenza ivi richiamata in motivazione), esclude alla radice il diritto al rimborso, perché fa venir meno la connessione, intesa nei termini sopra indicati, fra fatto ascritto e funzione pubblica esercitata, sicché è per tale ragione che le parti collettive hanno dettato una disciplina dell'istituto incentrata sulla previa valutazione da parte dell'ente di un interesse comune alla difesa.

4. La legislazione regionale che qui viene in rilievo, nella parte in cui richiede che il fatto o l'atto siano connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio, va interpretata tenendo conto dei principi sopra richiamati, anche al fine di escludere il contrasto con la contrattazione collettiva alla quale il legislatore nazionale ha riservato la disciplina degli istituti economici inerenti al rapporto di impiego pubblico.

La Corte territoriale, pertanto, avrebbe dovuto accertare, prima di affermare il diritto al rimborso, la connessione dei fatti con i doveri

d'ufficio e l'assenza del conflitto di interessi con l'amministrazione resistente.

5. In via conclusiva, in accoglimento del ricorso, deve essere cassata la sentenza impugnata, con rinvio alla Corte d'Appello di Catania, in diversa composizione, che procederà ad un nuovo esame attenendosi al principio di diritto enunciato nel punto che precede, assorbente rispetto ad ogni altra questione.

Al giudice del rinvio è demandato anche il regolamento delle spese del giudizio di cassazione.

6. Non sussistono le condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002, come modificato dalla L. 24.12.12 n. 228, ai fini del raddoppio del contributo unificato.

### **P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia anche per le spese alla Corte d'Appello di Catania in diversa composizione.

Roma, così deciso nella camera di consiglio del 16 maggio 2023