

Liquidazione delle spese legali nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile

Autore: Russo Pasquale

In: Diritto civile e commerciale

Premessa

La materia di rimborso delle spese legali, sostenute da amministratori di enti locali, si caratterizza per l'assenza, a tutt'oggi, di un quadro normativo diretto a disciplinare gli aspetti che involgono questioni attinenti a esiti giudiziali per responsabilità penali, civili ed amministrative, mentre per quelli relativi a responsabilità contabili (danno erariale) soccorre l'art. 86 comma 5 del TUEL 267/00, la cui formulazione, al fine di una sua corretta applicazione, non è indenne dalla necessità, per l'operatore, di ricorrere all'ermeneutica giuridica, contestualizzandola con l'orientamento giurisprudenziale.

Premesso che il diritto ad esigere il rimborso delle spese legali viene applicato, nel campo del diritto pubblico, a favore di coloro che sono investiti di una carica ed agiscono per interesse non proprio, in quanto legittimamente investiti (con mandato pubblico) del compito di realizzare interessi di altri centri di imputazione giuridica (enti o altri organismi pubblici), con la conseguenza che i pubblici amministratori non devono sopportare nella propria sfera personale gli effetti svantaggiosi o dannosi della propria attività. (Cfr. Corte dei Conti, sez. riun., 5 aprile 1991, n. 707; deliberazione n. 334/2013/PAR- Corte Conti- Sez. Reg.di Controllo per il Veneto), secondo un parte della giurisprudenza, rientra in tale principio anche l'ipotesi in cui le spese siano state sostenute dall'amministratore allo scopo di difendersi in un processo penale iniziato in relazione a fatti esclusivamente connessi (e non in occasione dell') all'incarico, e conclusosi con il proscioglimento. Pertanto, i componenti degli organi statuari degli enti pubblici possono avere titolo per ricevere il rimborso delle spese sostenute ed il risarcimento dei danni sofferti per adempiere fedelmente il loro mandato. (Corte dei Conti, sez. II, 18 dicembre 1986, n. 275).

In linea generale, mentre una parte della giurisprudenza, in tema di rimborso agli amministratori degli enti pubblici delle spese legali da essi sostenute in ragione del loro mandato, ritiene necessario l'applicazione analogica di principi generali del diritto civile dettati dall'art. 1720, II comma, cod.civ. (Cons. Stato, sentenza 4222/00), un'altra ritiene altresì applicabile agli amministratori, pur in assenza di un rapporto di dipendenza, la normativa contrattuale dettata per i dipendenti che siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, amministrativa o penale in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti di ufficio.

Stante l'assenza di una normativa ad hoc e considerata la specialità della disciplina esistente per i soli dipendenti, altra giurisprudenza fa esplicito riferimento alla normativa dettata per i dipendenti degli enti pubblici dal D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191 (Cass. Sez. I, 13. 12. 2000 n. 15724, Cass., Sez. I, 3.01.2001 n. 54, Cass. 3.01.2001 n. 48) il quale, all'art. 16, 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".

Il contenuto di questo articolo - successivamente recepito tanto nell'art. 22 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, quanto nell'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268 (con alcune sostanziali modifiche) - pone, per quanto riguarda i dipendenti degli enti locali, un principio ritenuto applicabile da una parte della giurisprudenza, tramite l'interpretazione estensiva, anche agli amministratori degli enti locali, considerata la natura di pubblici funzionari loro riconosciuta ormai da tempo dalla giurisprudenza.(Cass., sez. I, 13.12.2000 n. 15724).

A sua volta l'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 stabilisce, che "il Comune, a tutela dei propri diritti e 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 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...".

Ritenuta, diversamente, come anticipato dianzi, la non diretta estensione di detta normativa agli amministratori, parte della giurisprudenza ha fatto ricorso all'art. 1720, comma 2, del codice civile, che assicura al mandatario il risarcimento dei danni subiti "a causa" dell'incarico ricevuto (e non semplicemente "in occasione"), sempre che vi sia stato positivo e definitivo accertamento della mancanza di responsabilità dei soggetti che hanno sostenuto le spese legali, ed all'art. 2031 c.c., che prevede l'obbligo dell'interessato di rimborsare al gestore le spese necessarie o utili. (Corte dei Conti, SS.RR. n. 707/A/1991; Cons. Stato, Sez. IV - sent. 2242/2000).

Dall'analisi del dettato legislativo degli art. 16 D.P.R. 1979 n. 191 e 67 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268, 1720, II, c.c., sopra richiamati, si ricava che l'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale dell'amministratore da parte dell'ente locale non è automatico, ma deve esser conseguenza di alcune valutazioni - che si ricavano dalla formulazione degli stessi artt. 16 e 67 (o comunque egualmente dall'art. 1720, II comma, c.c.) - 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. Pertanto, l'esatto adempimento delle statuizioni dei predetti artt. 16 e 67 e dell'art. 1720 II comma del cod.civ., obbliga l'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, a valutare la sussistenza delle seguenti essenziali ed imprescindibili condizioni:

- diretta connessione del contenzioso processuale alla carica espletata o all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario;
- carenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal funzionario e l'ente;
- conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione, che abbia accertato la insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

La legislazione vigente in materia di responsabilità erariale

L'art. 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti, approvato con R.D. n. 1038/1933, dispone che nei procedimenti contenziosi si osservano le norme e i termini della procedura civile, in quanto applicabili e non modificati dalle disposizioni del regolamento, il quale non contiene alcuna statuizione riguardante le spese.

Ai sensi dell'art. 91 c.p.c. il giudice, quando emette la sentenza nel processo civile, condanna la parte soccombente a rimborsare le spese di giudizio e gli onorari per la difesa della controparte, in base al principio della soccombenza. Al momento della liquidazione, il giudice può escludere le spese ritenute eccessive o superflue, ai sensi dell'art. 92 del c.p.c., che conferisce al giudice un ampio potere dispositivo per le spese processuali, tanto che può compensarle tra le parti.

Per quanto riguarda i giudizi contabili, il regolamento delle spese trova disciplina nell'art. 3, comma 2-bis del d.l. n. 543/1996 per il quale "in caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza".

Inoltre, l'art. 10-bis, comma 10, del d.l. n. 203/2005, conv. in legge n. 248/2005, stabilisce che "le disposizioni dell'art. 3, comma 2-bis, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e dell'art. 18, comma 1, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito,

con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza".

Tale disposizione è stata integrata poi dall'art. 17, comma 30-quinquies del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102/2009, il quale ha disposto che "all'art. 10-bis, comma 10, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, dopo le parole: procedura civile, sono inserite le seguenti: non può disporre la compensazione delle spese del giudizio".

Le suesposte premesse di ordine giurisprudenziali, quanto ai principi sulla rimborsabilità delle spese legali degli amministratori locali per giudizi assolutori in materia civile, penale ed amministrativa, e quelli ordinamentali, relativi alla accertata irresponsabilità erariale, per il quale e solo ultimo caso il legislatore ha statuito in merito con l'art. 86 comma 5 del TUEL 267/200, contribuisce certamente a delineare un quadro interpretativo del vigente ordinamento in subiecta materia.

Orbene, gli elementi fondamentali per inoltrarsi in una prospettiva ermeneutica corretta sono essenzialmente due.

Il primo è costituito dall'orientamento giurisprudenziale che in maniera preponderante colloca la pretesa soggettiva degli amministratori locali in linea analogica a quella disciplinata dai dipendenti degli enti locali dai surriferiti c.c.n.l. EE.LL.

Il secondo è dato dalla costante evoluzione della giurisprudenza che, ancorchè si riferisca ad amministrazione statale, ben si attaglia, per il combinato dei surriferiti principi con l'applicazione analogica ai casi disciplinati dalla legge della stessa specie, alla fattispecie della liquidazione giudiziale (della Corte dei Conti) delle spese legali in misura inferiore a quella pretesa dal difensore di un amministratore di un Comune.

Ne è riprova il tenore della sentenza del T.A.R. del Lazio - Sez. II ter - 9 dicembre 2015 n. 13753, nella quale si afferma, tra l'altro, anzitutto che il quadro normativo deve essere interpretato tenendo conto della circostanza che, alla luce anche della giurisprudenza della Cassazione (S.U. n. 5918/2011), la controversia concernente il rimborso delle spese defensionali attiene al rapporto tra dipendente e amministrazione datrice di lavoro e, pertanto, esula dalla giurisdizione contabile ed appartiene a quella del giudice del rapporto di lavoro.

Inoltre, viene precisato che la sentenza di proscioglimento nel merito costituisce il presupposto di un credito che è attribuito dalla legge e che il giudice contabile, per i giudizi di sua competenza, è deputato a

quantificare, salva comunque la definitiva determinazione del suo ammontare da compiere, su parere dell'Avvocatura dello Stato, con provvedimento dell'amministrazione di appartenenza. (Cass. S.U. n. 6996/2010).

Secondo il Giudice Amministrativo "l'autonomia del rapporto tra amministrazione e proprio dipendente, avente ad oggetto il diritto al rimborso delle spese legali rispetto al giudizio contabile da un lato, unitamente al correlato dovere dell'assistito al pagamento delle spese legali a favore del proprio difensore in base alle tariffe forensi, a prescindere da quale sia l'importo liquidato in sentenza, comporta - come ineludibile conseguenza - che il rimborso dovuto dall'amministrazione al proprio dipendente possa prescindere dalla liquidazione effettuata in sentenza dal giudice contabile o dalla eventuale compensazione delle spese in quella sede disposta, e che esso vada invece determinato sulla base del parere di congruità espresso dall'Avvocatura dello Stato. A queste conclusioni si deve giungere anche in ragione di un'ulteriore argomentazione. Come si è visto, il legislatore ha introdotto il divieto per il giudice contabile di disporre la compensazione delle spese in caso di proscioglimento dell'incolpato. Qualora un tale divieto venisse violato, tuttavia, non potrebbe certo negarsi il diritto del ricorrente ad ottenere un congruo rimborso spese, sulla base del parere di congruità espresso dall'Avvocatura. Se questo è vero, nemmeno può dunque negarsi il diritto del pubblico dipendente ad ottenere un congruo rimborso spese nel caso in cui il giudice contabile, anziché disporre la compensazione, abbia liquidato le spese legali, ma in misura simbolica o comunque inferiore a quanto effettivamente dovuto dall'assistito al proprio difensore. In caso contrario, infatti, il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato, in questo secondo caso, verrebbe ad essere completamente pretermesso. Spetta all'Avvocatura dello Stato effettuare la propria valutazione di congruità circa l'entità del diritto al rimborso delle spese legali, anche in presenza di una liquidazione effettuata dal giudice contabile sulle spese.... senza essere in alcun modo vincolato dalla liquidazione delle spese effettuata dal giudice contabile.... In questi termini, peraltro, si è espressa la stessa Avvocatura generale dello Stato nella circolare n. 6 del 2012."

Considerazioni conclusive

La prospettazione ermeneutica che si ricava dai suesposti principi giurisprudenziali, in coerenza con il quadro ordinamentale che disciplina la questione in esame, induce a sostenere le seguenti conclusioni.

Premesso che l'unica criticità che deve richiamare l'attenzione dell'interprete, attesa la chiara formulazione dell'art.86 comma 5 del TUEL 267/00, è offerta dalla locuzione " senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e che ogni rimborso delle spese legali dovuto al ricorrente va, comunque, parametrato alla complessità e durata del contenzioso, alla gravità degli addebiti e deve tener conto, non solo delle voci di spesa attinenti alla celebrazione del processo, ma anche dell'attività defensionale

successiva all'adozione del provvedimento giurisdizionale, nonché di quella prodromica all'avvio del processo, soccorre in merito un orientamento interpretativo maturato dalla Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la n. 470/2015/PAR - sulla richiamata norma recepita, peraltro, di recente anche dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (cfr. deliberazione n. 33/2016/PAR).

In particolare, la Sezione di controllo, valorizzando una interpretazione strettamente aderente al dato testuale, ha evidenziato come l'applicabilità della disciplina in parola sia indefettibilmente subordinata alla circostanza che dal rimborso delle spese legali, anche agli amministratori, non derivi un incremento generale delle spese afferenti alla finanza pubblica nel suo complesso.

In tal senso, nell'evidenziare come "nella prospettiva del singolo ente il vincolo non può che essere parametrato alle spese precedentemente sostenute dallo stesso", è stato, altresì, individuato quale aggregato idoneo a fungere da parametro di riferimento quello relativo "alle spese di funzionamento in quanto da un lato comprensivo delle spese afferenti al mandato degli amministratori e, dall'altro, non così ampio da ricomprendere anche le uscite destinate a soddisfare le finalità pubbliche il cui perseguimento è demandato all'Amministrazione".

Da evidenziarsi, inoltre, le conclusioni cui, anche alla stregua dei principi formulati dalla Corte Costituzionale in tema di vincoli agli enti locali, perviene la citata Sezione, che ritiene "non consentita sulla base del novellato art. 86, comma 5, l'introduzione o l'aumento della spesa per la voce in esame allorché la stessa determinerebbe un innalzamento delle spese relative all'organizzazione ed al funzionamento complessivamente sostenute dall'ente locale rispetto a quanto risulta nel rendiconto relativo al precedente esercizio, essendo invece possibili eventuali compensazioni interne".

In questa prospettiva si ritiene, alla luce di tutte le considerazioni svolte, che l'Amministrazione comunale può provvedere a rimborsare le spese legali sostenute dall'assolto amministratore (senza peraltro necessità di andare in Consiglio con il riconoscimento di debito fuori bilancio, atteso che la Corte dei Conti sostiene, ormai da tempo, che trattasi di spesa maturata nel corrente esercizio - cfr. Corte Conti -Sez. Reg. di Controllo per il Lazio - delibera n.110 del 18/5/2015) sussistendo i seguenti presupposti e condizioni:

- conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione, che abbia accertato la insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave;
- diretta connessione del contenzioso processuale alla carica espletata o all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario e assenza di conflitto di interessi;
- richiesta motivata di rimborso di parcella quietanzata e vidimata dal Consiglio dell'Ordine di iscrizione del legale di parte.

- parcella (allegata all'istanza unitamente a copia conforme della sentenza assolutoria) con importi contenuti nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Decreto Ministero della Giustizia n. 55 del 10/3/2014);
- valutazione di congruità circa l'entità del diritto al rimborso delle spese legali ad opera dell'Avvocatura Comunale (se inesistente nell'organico, dal Dirigente competente in conformità al funzionigramma. In mancanza, dal Segretario Generale).
- autorizzazione alla liquidazione al competente dirigente dalla Giunta Comunale che, nell'occasione, provvede eventualmente alle contestuali variazioni di bilancio all'uopo esprimendosi, insieme al dirigente del Servizio Finanziario, sulla compatibilità dell'importo da liquidare rispetto alle spese di funzionamento precedentemente sostenute complessivamente dall'ente rispetto a quanto risulta nel rendiconto relativo al precedente esercizio, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza contabile sopra richiamata.

li, 20 agosto 2017

Avv. Pasquale Russo

Segretario Generale (in disponibilità dell'Albo SCP)

<https://www.diritto.it/liquidazione-delle-spesse-legali-nei-giudizi-responsabilita-amministrativo-contabile/>