



Il rimborso delle spese legali per i  
pubblici dipendenti ed amministratori  
Marco Catalano

Innanzitutto



- ▶ La questione relativa alla liquidazione delle spese assume una particolare complessità nell'ambito dei giudizi di responsabilità amministrativa e, in generale, in tutti i giudizi nei quali è parte il pubblico ministero contabile.
- ▶ La giurisprudenza di legittimità ha tradizionalmente escluso che l'onere delle spese possa ricadere sull'ufficio del P.M. nell'ipotesi di soccombenza né questi può essere destinatario di una pronuncia attributiva della rifusione delle spese quando risulti soccombente uno dei suoi contraddittori (Cass. civ. SS.UU., 12 marzo 2004, 5165; Cass. civ. SS.UU., 17 luglio 2003, n. 11191)

**Cass. civ., SS.UU., 12 novembre 2003, n.17014**

- ▶ «Nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti ... il promovimento del giudizio contabile è per il p.g. un atto dovuto, compiuto nell'interesse pubblico» tenuto conto che “La struttura dei giudizi di responsabilità contabile è tale che il Procuratore generale della Corte dei conti non può chiedere la rifusione delle spese legali, quando sia accolta la domanda di condanna, perché si tratta di parte pubblica, che esercita d'ufficio la relativa azione. Allo stesso modo e per le stesse ragioni, il Procuratore generale non può essere condannato al rimborso delle spese in favore della parte che sia stata assolta...”.

**Cass. civ. SS.UU., 12 marzo 2004**

- ▶ “...il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema, al pari di ogni altro ufficio del pubblico ministero, così come non può sostenere l'onere delle spese processuali nel caso di sua soccombenza (cfr, sul tema, Cass. SS. UU. civ., sent. n. 2123 del 12.X.1965, id., sent. n. 11191 del 17.VII.2003), non può neppure essere destinatario di una pronuncia attributiva della rifusione delle spese quando, come nella fattispecie, soccombente risulti un suo contraddittore»

**Cass. civ. sez. un., 17 luglio 2003, n.11191**

- “...I ricorrenti non possono essere condannati nelle spese, non competendo il rimborso di queste al, pur vittorioso, pubblico ministero controricorrente» (cfr., in termini, Cass. SS.UU. civ., sent. n.2123 del 12.X.1965)»

**Il legislatore ha introdotto un sistema di rifusione *ex lege* delle spese sopportate dall'assolto ponendole a carico dell'amministrazione di appartenenza.**

Nel tempo, sono state introdotte norme che hanno disciplinato il diritto al rimborso delle spese defensionali sostenute da un dipendente pubblico sottoposto al giudizio di responsabilità amministrativa dinnanzi la Corte dei Conti. Nel panorama delle diverse disposizioni rilevanti va rammentato che:

- ▶ Dapprima con l'**art. 3 comma 2 bis del d.l. 543/1996 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 639/1996** è stato previsto che *"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"*.
- ▶ Di seguito è stato introdotto dall'**art. 18 comma 1 del d.l. n. 67/1997, convertito con modificazioni dalla legge 135/1997, un parere dell'Avvocatura di Stato che deve riconoscere la congruità delle spese legali** per consentirne il rimborso a favore del dipendente di amministrazione statale definitivamente prosciolto dalla Corte dei Conti dalla responsabilità amministrativa imputatagli.
- ▶ Il quadro normativo è stato ulteriormente rivisto con l'**art. 10 bis, comma 10, del d.l. n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005**, d'interpretazione autentica che così recita: *"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"*.

- La norma è stata integrata dall'**art. 17, co. 30 quinquies, del d.l. n. 78/2009, convertito dalla L. n. 102/2009**, che 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**”*.
- Questo complesso normativo è oggi stato trasfuso nell’art. 31, c. 2 c.g.c. secondo il quale *“Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo e della colpa grave, **il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida l’ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa**”*.

## **Ratio della disciplina in materia di rimborso delle spese sostenute da parte dei pubblici dipendenti**

Come evidenziato ancora dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale n.189/2020) e di legittimità (Corte di cassazione, SS.UU, sent. 6 luglio 2015, n. 13861)

*“questo apparato normativo risponde a un interesse generale, quello di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali”.*

Precisa ancora la Consulta (Corte Costituzionale sent. n.189/2020) che

*«... il complesso normativo in materia di rimborso spese va a salvaguardare finalità coerenti con quelle già sottese alla ratio dell'[art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20](#) (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) - che ha delimitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave;*

*- con la richiamata normativa il legislatore statale aveva inteso «predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa [...] determinando quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo [...] (sentenza n. 371 del 1998)”*

# La giurisdizione sul rimborso

- ▶ Giudice amministrativo, per i dipendenti in regime di diritto pubblico;
- ▶ Giudice del lavoro, per i dipendenti contrattualizzati.
- ▶ Per gli amministratori? (probabilmente il giudice del lavoro)



## Connessione del fatto contestato con l'espletamento del dovere di ufficio

*...Al conseguimento di un siffatto scopo non basta una connessione con il fatto, di tipo soggettivo ed indiretto, come accadrebbe se lo svolgimento dell'attività costituisse una mera occasione per il compimento dell'atto o del comportamento; è necessario, invece, che sussista uno specifico nesso causale che consenta di affermare la stretta riconducibilità del fatto contestato all'espletamento del dovere d'ufficio, pena la dilatazione del perimetro applicativo della norma oltre i confini delineati dal legislatore”*

[Consiglio Stato, sezione quarta, sentenze 13 gennaio 2020, n. 280, e 28 novembre 2019, n. 8137](#)).



# Il rimborso delle spese nelle fasi preliminari

- ▶ Processo penale  SI a diritto al rimborso poiché la presenza del difensore è obbligatoria, quindi anche in caso di archiviazione disposta dal GIP, sempre che con l'archiviazione non si evidenzino profili di conflitto di interesse
- ▶ Processo contabile l'avvocato  NO al rimborso perché non è obbligatorio

- ▶ Tranne che ..... Per la provincia di Trento

## Corte costituzionale, sent. n. 189/2020



La *ratio* della disposizione è stata ribadita dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 189/2020, intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale di due articoli di leggi della **Provincia autonoma di Trento** (art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 e 18, c. 1 bis e 2 della l. provinciale n. 3/1999), che disciplinano il rimborso, da parte della stessa Provincia autonoma, delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti e amministratori **riguardanti le fasi preliminari dei giudizi civili, penali e contabili**. Il giudizio di legittimità costituzionale è stato promosso dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino - Alto Adige Sud Tirolo, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018.

## E' stato affermato l'ampliamento al giudice di pace del diritto al rimborso delle spese legali (Corte cost. n. 267/2020)



- *«la **posizione giuridico-economica dei magistrati professionali** non si presta a un'estensione automatica nei confronti dei **magistrati onorari** tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente;*
- *enunciata a proposito del trattamento economico dei componenti delle **commissioni tributarie** (ordinanza n. 272 del 1999) e per quello dei **vice pretori onorari** (ordinanza n. 479 del 2000), l'affermazione è stata ripetuta anche **per i giudici di pace**, sia in tema di cause di incompatibilità professionale (sentenza n. 60 del 2006), sia in ordine alla competenza per il contenzioso sulle spettanze economiche (ordinanza n. 174 del 2012);*
- *in sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che l'[art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), come modificato dall'[art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007](#) e ratificato dalla [legge 2 agosto 2008, n. 130](#), deve essere interpretato nel senso che il **giudice di pace italiano rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri»**, in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX;*
- *nella medesima sentenza, considerate le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace, la Corte di giustizia ha affermato che essi **«svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice»**;*

In riforma della sentenza di condanna di primo grado, la Sezione Terza d'appello, con la pronuncia n. 249/2021, ha escluso la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave nella condotta del responsabile del servizio legale e del sindaco di un Comune per la liquidazione di spese legali in favore di alcuni amministratori dell'epoca, relative ad un giudizio innanzi alla Corte dei Conti che si era concluso favorevolmente per i menzionati ex amministratori e con liquidazione a loro favore delle spese di lite.

**Nella motivazione della pronuncia si legge che**

*«nell'individuare l'efficienza causale, nella produzione del danno erariale (del parere reso dal responsabile dell'ufficio legale) -- il giudice di primo grado, ha fatto proprie le argomentazioni della Corte di Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 19195 del 19 agosto 2013».*

**Nel reputare meritevoli di riforma le statuizioni contenute nella pronuncia di primo grado la Sezione d'appello ha evidenziato che**

*«il quadro normativo e giurisprudenziale nel corso del 2014 non era di così tale "... chiarezza ed evidenza da non giustificare alcun dubbio circa l'individuazione della normativa applicabile al caso di specie." come affermato nella sentenza appellata.*

*Inoltre il parere reso dal dr. ... sulla base di una generica richiesta del Sindaco e degli Assessori dell'epoca, forniva una mera ricognizione di carattere descrittivo della normativa e della giurisprudenza in materia in relazione esclusivamente all' "an" della ristorabilità delle spese legali in favore degli amministratori degli enti locali, rispetto ad una disciplina legale dettata invece esplicitamente per i soli dipendenti.*

PASSIAMO AL CONCRETO





- 5. 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:
- (comma così sostituito dall'art. 7-bis del legge n. 125 del 2015)
- 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.

➤ Art. 44 R.D. 30 ottobre 1933 n. 1611

«L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato e delle Amministrazioni o degli Enti di cui all'art. 43 nei giudizi civili e penali che li interessino per fatti e cause di servizio, qualora le Amministrazioni e gli Enti ne facciano richiesta e l'avvocato generale dello Stato ne riconosca l'opportunità».

§§§§§§§§§§§§§§§§

➤ per i dipendenti statali:

art. 18, co.1, D.L. n. 67/1997, convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 1997, n. 135 (**Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione**)

*«1. Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità».*



Per i dipendenti

- ▶ A loro volta
- ▶ Comparto
- ▶ dirigenti



- **CCNL del 2000 art. 28**
- 1. L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed 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.
- 2. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio.
- 3. La disciplina del presente articolo non si applica ai dipendenti assicurati ai sensi dell'art. 43, comma 1.

- ▶ E' poi intervenuto il CCNL successivo, per cui si deve distinguere tra:
- ▶ Fatti sorti antecedentemente;
- ▶ Fatti successivi

- ▶ Art. 104 Patrocinio legale
- ▶ 1. L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti del segretario per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento delle funzioni attribuite e all'adempimento dei compiti d'ufficio, anche per le ipotesi di incarichi di reggenza o di supplenza, assumerà a proprio carico, a **condizione che non** sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il segretario da un legale di comune gradimento.
- ▶ 2. Analoga iniziativa assumono il Ministero dell'Interno, relativamente ai segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità ed utilizzati per esigenze del stesso, ai sensi dell'art.7, comma 1, del DPR n.465/1997, e le altre Ministero pubbliche amministrazioni e loro organismi ed enti strumentali che comunque si avvalgono di segretari comunali e provinciali, ai sensi dell'art.19, comma 5, dello stesso DPR n.465/1997.
- ▶ 3. In caso di sentenza di condanna definitiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente oppure il Ministero dell'Interno o le altre amministrazioni, di cui al comma 2, ripeteranno dal segretario tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio.
- ▶ 4. La disciplina del presente articolo non si applica ai segretari assicurati ai sensi dell'art. 49 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, relativo al quadriennio normativo 1998-2001.
- ▶ 5. Resta, comunque, fermo quanto previsto dall'art. 18 del D.L. n. 67 del 1997 convertito dalla legge n. 135 del 1997.

- ▶ Art.82 Patrocinio legale
- ▶ L'Azienda e Ente, nella tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile o penale nei confronti del dirigente per fatti o atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti di ufficio, assume a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interesse, ogni onere di difesa, ivi inclusi quelli dei consulenti tecnici, fin dall'apertura del procedimento e per tutti i gradi del giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, con l'eventuale ausilio di un consulente.

- ▶ Qualora il dirigente, sempre a condizione che non sussista conflitto d'interesse, intenda nominare un legale o un consulente tecnico di sua fiducia in sostituzione di messo a disposizione dall'Azienda o Ente o a supporto dello stesso, vi deve essere il previo comune gradimento dell'Azienda o Ente e i relativi oneri sono interamente a carico dell'interessato. Nel caso di conclusione favorevole del procedimento, l'Azienda l'Ente o procedono al rimborso delle spese legali e di consulenza nel limite massimo dei costi a suo carico qualora avesse trovato applicazione il comma 1, che comunque, non potrà essere inferiore, relativamente al legale, ai parametri minimi ministeriali forensi. Tale ultima clausola si applica anche nei casi in cui al dirigente, prosciolto da ogni addebito, non sia stato possibile applicare inizialmente il comma 1 per presunto conflitto di interesse ivi inclusi i procedimenti amministrativo-contabili ove il rimborso avverrà nei limiti di quanto liquidato dal giudice, secondo le previsioni dell'art. 31 del D. Lgs. 174/2016. Resta comunque ferma la possibilità per il dirigente di nominare un proprio legale o previo comune gradimento dell'Azienda consulente tecnico di fiducia, anche senza il o Ente. In tale ultimo caso, anche ove vi sia la conclusione favorevole del procedimento, i relativi oneri restano interamente a suo carico.

# ATTENZIONE



- ▶ Per i dirigenti il limite di rimborso è quanto statuito dalla Sentenza della Corte, per cui se la liquidazione è *ingiusta* (perché, per esempio, al di sotto dei minimi), NON si potrà chiedere la differenza al giudice ordinario.
- ▶ Le parti sociali hanno così statuito

- ▶ In particolare le spese per il consulente di fiducia.
- ▶ Abbiamo visto che per i dirigenti la possibilità di nomina di consulente di fiducia è prevista dal CCNL.
- ▶ Pertanto al dirigente verranno rimborsate sia le spese del legale che quelle del consulente NEI LIMITI riconosciuti dal giudice contabile



- ▶ Per il comparto NON vi è il limite del CCNL, per cui si potrebbe adire il g.o. per la differenza.
- ▶ Quanto alle eventuali spese per un consulente, l'art. 326 bis c.p.p. prevede la possibilità di nomina di tale soggetto.
- ▶ In particolare
- ▶ *Le attività previste dal comma 1 [cioè indagini defensionali] possono essere svolte, su incarico del difensore, dal sostituto, da investigatori privati autorizzati e, quando sono necessarie specifiche competenze, da consulenti tecnici.*
- ▶ Pertanto, se necessario, probabilmente anche le spese del CTP dovranno essere a carico dell'ente

- I presupposti dell'accollo delle spese

Sez. Puglia n. 480/2017.

Si rileva l'omessa preventiva informazione dell'amministrazione circa il coinvolgimento del dipendente nel procedimento penale e al fine di concordare la nomina di un legale di comune gradimento, previa valutazione del potenziale conflitto di interesse tra l'indagato/imputato e l'ente datoriale.

Il tutto in palese contrasto col chiaro disposto dell'art. 67, d.p.r. n. 268/87, poi riproposto nell'art. 28 c.c.n.l. del 14 settembre 2000, vigente all'epoca dei fatti di causa.

## I requisiti



- ▶ Mancanza di conflitto di interesse con l'ente amministrato
- ▶ Presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti.
- ▶ Assenza di dolo o colpa grave
- ▶ La c.d. «invarianza finanziaria»
- ▶ Il comune gradimento
- ▶ La consultazione con l'amministrazione (ex ante ed ex post)
- ▶ Congruità della parcella
- ▶ Dimidiazione dei compensi
- ▶ No formule meramente processuali
- ▶ No prassi
- ▶ No eccezionalità dell'incarico, ma causa del proprio incarico.

- ▶ Mancanza di conflitto di interesse con l'ente amministrato
- ▶ Chiaramente va verificata ex ante;
- ▶ Se vi è costituzione di parte civile nel processo penale vi è conflitto di interessi in sè

- ▶ Il comune gradimento:
- ▶ Qui occorre precisare;
- ▶ Vi può essere un accordo tra ente e dipendente.
- ▶ Oppure il dipendente indica un legale e l'ente non risponde

- ▶ Assoluzione nel merito e comunque con formula piena.
- ▶ OCCORRE LEGGERE LA SENTENZA E TUTTI I CAPI (per alcuni vi potrebbe essere assoluzione e per altri no);
- ▶ Anche per l'archiviazione, occorre leggere il provvedimento per verificare se, per caso, si adombri un conflitto di interesse

La responsabilità degli organi gestionali e politici per spese legali illegittimamente rimborsate

➤ **Sez. Puglia n. 239/2012**

- Condanna responsabile settore servizio contenzioso
- Motivi processuali e non assoluzione

➤ **Sez. II n. 57/2017**

Non è stata riscontrata responsabilità (né in I, né in II grado)

*“La contestata condotta dei convenuti nel presente giudizio risulta pienamente conforme al richiamato art. 61 CCNL dei dipendenti consortili, ove si riconosce il diritto all’assistenza legale e alla copertura delle spese connesse, in caso di procedimenti civili e penali, per cause non dipendenti da colpa grave o dolo e relativi a fatti direttamente connessi con l’esercizio delle funzioni svolte”.*

*“E’ evidente, a parere del Collegio, che l’Ing....., quale responsabile dell’unità di gestione, ebbe ad essere inviata in missione da parte del COSIB, per partecipare alle conferenze di servizio del maggio e dell’ottobre 2002. Del pari non può non rilevarsi che proprio la predetta veste professionale abbia rappresentato l’indispensabile prius dell’azione della Procura della Repubblica, rappresentando così un peculiare profilo di rischio professionale, nel caso di specie gravante sull’Ing. .... Pertanto, alla luce delle predette valutazioni, appare conforme a legge, nonché al sopramenzionato art. 61 CCNL, l’emissione del mandato di pagamento n. 1383/2010 per la somma di € 19.142,88, quale rimborso spese legali”.*

*“In realtà a ben vedere, il pagamento delle somme di che trattasi avrebbe comunque dovuto essere posto a carico di un altro Ente pubblico (Comune di .....); quindi anche sotto questo ulteriore profilo, non sarebbe configurabile un nocumento erariale in quanto tale, atteso che non si è in presenza di una erogazione indebita di denaro pubblico”.*

➤ **Sez. Puglia 480/2017**

- Si responsabile assessore al ramo
- No responsabile addetto al settore finanziario perché si è fidato del parere del settore avvocatura (riform.)
- Omesso riscontro dimidiazione compensi. Valutazione della parcella



- **Sezione Autonomie deliberazione n. 17/2021/QMIG**

Hanno statuito che: *«il vincolo di invarianza finanziaria di cui all'art. 86, co. 5 del d. l.gs n. 267/2000 va valutato in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo tale da che **non sia alterato** l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente. Ne deriva che l'Ente può sostenere le spese di cui all'art. 86, co. 5 del d. l.gs n. 267/2000 nei limiti in cui tali spese trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie già stanziato in bilancio, con la conseguenza di non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente»*





## Cassazione

L'ordinamento precedentemente vigente e la giurisprudenza formatasi al riguardo deponevano nel senso di escludere la possibilità di far gravare sul bilancio dell'ente locale gli oneri di difesa degli amministratori coinvolti in un procedimento penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del loro ufficio.

Secondo la Suprema Corte *“non appare pertinente il richiamo all'analogia, che risulta correttamente evocabile quando emerga un vuoto normativo nell'ordinamento, vuoto che nella specie non è configurabile, atteso che il legislatore si è limitato a dettare una diversa disciplina per due situazioni non identiche fra loro, e la detta diversità non appare priva di razionalità, atteso che gli amministratori pubblici non sono dipendenti dell'ente, ma sono eletti dai cittadini, ai quali rispondono (e quindi non all'ente) del loro operato. In ordine poi alla pretesa applicabilità della disciplina in tema di mandato, l'art. 1720 c.c. (secondo cui il mandante deve rimborsare al mandatario le anticipazioni, pagargli il compenso e risarcirgli i danni subiti a causa dell'incarico, ipotesi quest'ultima astrattamente evocabile nella specie) non risulta applicabile [...] perché le spese di difesa non sono legate all'esecuzione del mandato da un nesso di causalità diretta, collocandosi fra i due fatti un elemento intermedio dato dall'elevazione di un'accusa poi rivelatasi infondata”* (cfr. Cass. nn. 10052/2008, 5398/2007, 9363/2007 e 16845/2004; Cass. pen. n. 41145/02; Cons. Stato n. 2242/2000, parere n. 792 del 16 marzo 2004; Cass. n. 12645/2010 e n. 25690/2011).

- **Cassazione civile sez. un., 14 dicembre 1994, n. 10680**

Non sussiste nesso di causalità tra l'adempimento dell'incarico di amministratore di società e le spese dallo stesso amministratore sopportate per difendersi da una pur infondata imputazione penale mossagli per fatti inerenti all'adempimento dell'incarico. Invero, ai fini del rimborso, è necessario accertare che le spese siano state sostenute a causa e non semplicemente in occasione dell'incarico.

- **Sez. U. sent. n. 478 del 13 gennaio 2006**

Per i funzionari onorari del comune, ossia persone fisiche che prestano la propria opera per conto dell'ente pubblico non a titolo di lavoro subordinato (assessore e vicesindaco), in mancanza di specifica disposizione che regoli i rapporti patrimoniali con l'ente rappresentato, la pretesa di rimborso delle spese processuali, non può che assumere la consistenza del diritto soggettivo perfetto, da esercitare davanti al giudice ordinario, in base ad una disposizione di legge, l'art. 1720 cod. civ. (*“il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico”*.), da applicare in via analogica ai sensi dell'art. 12, co.2, disp. prel. cc.

- ▶ Breve esame di art. 31 c.g.c.
- ▶ In particolare:
- ▶ Compensazione
- ▶ *Il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ovvero quando definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari.*

- ▶ Si applica la sentenza di CC su 92 c.p.c.?

## C. Cost. 41 del 2020



- ▶ Tanto premesso, il rimettente vorrebbe estendere al giudizio di responsabilità e, in particolare, al caso di proscioglimento nel merito, la facoltà di compensazione delle spese processuali attualmente prevista per il giudizio civile, invocando per il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 cod. giust. contabile un'addizione analoga a quella che ha riguardato l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., a seguito della sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte, poiché, pur in diverso contesto, si sarebbe in presenza di un vulnus ai medesimi parametri costituzionali.

- ▶ **Anzitutto**, la citata pronuncia, richiamata per ampi passaggi motivazionali dal rimettente a sostegno delle censure formulate e dell'addizione prospettata, ravvisa l'illegittimità della norma allora denunciata nella mancata considerazione, tra i casi che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite, delle «analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità di quelle tipiche espressamente previste», le quali assumono «carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa della clausola generale» delle altre gravi ed eccezionali ragioni.

- ▶ Con riferimento alla fattispecie al suo esame, tuttavia, il rimettente si limita a riferire di aver prosciolto i convenuti - oltre che (seppur solo parzialmente e soltanto per due di essi) in accoglimento dell'eccezione di prescrizione - per **mancanza del requisito della colpa grave**, in considerazione dell'«obiettiva incertezza» circa la distribuzione delle competenze in materia di gestione degli impianti sportivi comunali, pur in presenza di una «certa negligenza e superficialità» in capo ai convenuti medesimi. Nulla dice circa le ragioni per cui tale situazione, che corrisponde a una mera fattispecie di colpa lieve - e, dunque, inidonea a configurare la responsabilità dei convenuti ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre del 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 - costituisca, alla stregua delle considerazioni svolte nel precedente giurisprudenziale evocato, ragione grave ed eccezionale, assimilabile a quelle di cui all'art. 31, comma 3, cod. giust. contabile, tale da giustificare la compensazione delle spese processuali.

- ▶ In tal modo, il giudice a quo non ha adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'addizione invocata condurrebbe, nel caso concreto, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite, con la conseguenza che le questioni sollevate sono inammissibili sotto il profilo del difetto di motivazione sulla rilevanza (analogamente, ordinanza n. 153 del 2016).

- ▶ **In secondo luogo**, mentre la sentenza n. 77 del 2018, attraverso l'addizione operata, estende semplicemente la portata dei casi di compensazione ammessi nel giudizio civile, ovviando alla rigidità della loro tassatività, l'intervento auspicato dal giudice a quo avrebbe un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti, non limitandosi ad ampliare le ipotesi di deroga al principio *victus victori*, ma facendo altresì venir meno il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile in caso di proscioglimento nel merito. Considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e, segnatamente, nel regolamentare le spese di lite (ex multis, sentenza n. 77 del 2018), tale intervento avrebbe richiesto che il rimettente, rifuggendo da petizioni di principio e dalla traslazione dell'impianto argomentativo relativo alla disciplina del giudizio civile, si confrontasse adeguatamente con le specifiche caratteristiche di quello di responsabilità davanti alla Corte dei conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere quell'irragionevolezza che costituisce il limite alla discrezionalità legislativa. Ciò, nella fattispecie, non è avvenuto, con conseguente insufficienza della motivazione adottata a sostegno delle censure.



- ▶ Rimborso a carico della amministrazione di appartenenza.
- ▶ Che succede se il danno è stato cagionato ad amministrazione diversa da quella di appartenenza?

- ▶ Le spese nel giudizio innanzi alle SSRR in speciale composizione avverso impugnativa Sezioni controllo

- ▶ La liquidazione delle spese operata dal giudice contabile esaurisce il tema delle spese oppure si può ricorrere al giudice ordinario?
- ▶ Per i dirigenti NO perché lo prevede il CCNL.
- ▶ Per il comparto chissà

- ▶ Ritengo che la disciplina dell'art. 31 abbia comportato una abrogazione implicita del comma 2 bis di art. 3 del d.l. 543 del 1996

1. SPETTA LA LIQUIDAZIONE DELLE SPESE LEGALI AD UN DIPENDENTE DELL'AMMINISTRAZIONE CHE RAPPRESENTA IL SINDACO IN GIUDIZIO NEI PROCEDIMENTI DI OPPOSIZIONE A SANZIONI AMMINISTRATIVE?
  - ▶ Qui la risposta non può essere data, perché riguarda il diritto alle spese dell'amministrazione che si difende con suo dipendente (vedasi anche 417 bis c.p.c.), e occorrerebbe un altro webinar

- ▶ Sarebbe opportuno, comunque, che ogni ente si dotasse di un proprio regolamento che stabilisca, *in linea generale* la procedura da adottare, specie per il comune gradimento

1. IL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI DEI DIP. DI UNA SOCIETÀ PARTECIPATA DAL COMUNE SEGUE LO STESSO ITER DI QUELLO DEI PUBBLICI DIP/AMMINISTRATORI ?
  - ▶ No, perché segue la disciplina del CCNL di settore

- ▶ Diritto sorto durante il dissesto;
- ▶ Occorre verificare se i fatti contestati sono accaduti entro il 31.12. dell'anno di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato