



Nota in tema di “Rimborso spese legali Amministratori locali”

Il quadro normativo di riferimento che riguarda le spese legali sostenute dagli amministratori locali, che sono stati eventualmente coinvolti in procedimenti giurisdizionali a loro carico anche se con esito assolutorio, non contempla disposizioni che obblighino espressamente il Comune al pagamento delle spese processuali sostenute dai medesimi, disposizioni al contrario esistenti solo per i dipendenti comunali (vedi art. 28 CCNL Comparto Regioni Autonomie locali 14.09.2000, trasposizione norma originariamente prevista dall'art. 67 del DPR n. 268/1987).

Vi sono, tuttavia, in materia orientamenti giurisprudenziali contrastanti che se da una parte consentono l'estensione dell'art. 28 del citato CCNL anche all'operato degli amministratori e non solo ai dipendenti pubblici (Consiglio di Stato - Sez. VI - sentenza n. 5367/2004), dall'altra emergono pronunce che si discostano dal suddetto indirizzo ritenendo applicabile per *analogia legis* quanto previsto dall'art. 1720 del codice civile, ovvero del rapporto fondamentale esistente tra mandante e mandatario e l'obbligo del primo di risarcire le spese e i danni subiti dal secondo per l'espletamento dell'incarico ricevuto (Consiglio di Stato - Sez. V – sentenza n. 2242/2000 e Consiglio di Stato – Sez. III – parere n. 792/2004, in cui sindaco e assessori sono stati assimilati al mandatario in mancanza di una disposizione specifica che regoli i rapporti patrimoniali con l'ente rappresentato).

Successivamente, in merito al primo orientamento sopra evidenziato, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha avuto modo di chiarire che l'amministratore di un ente locale presta la propria opera per conto dell'ente pubblico non a titolo di lavoro subordinato, come il pubblico impiegato, bensì quale rappresentante politico ossia a titolo onorario, non potendo pertanto essere assimilato ad un lavoratore subordinato (Corte di Cassazione Civ., Sez. Unite, sentenza n. 479/2006). Interpretazione giurisprudenziale che ha di conseguenza superato l'orientamento contemplante l'estensione della disciplina sulle spese legali prevista per il dipendente pubblico anche a favore dell'amministratore locale.

Invece per ciò che concerne l'art. 1720 del codice civile, la Corte di Cassazione si è pronunciata nel senso di ritenere possibile per gli amministratori locali, ritenuti quali funzionari onorari e non pubblici impiegati, il rimborso delle spese sostenute a causa del proprio incarico e non semplicemente in occasione del medesimo, in quanto l'eventuale commissione di un reato non rientra nei limiti di un mandato validamente conferito (Corte di Cassazione Civ. - Sez. Unite - sentenza n. 479/2006 e Corte di Cassazione Civ. – Sez. I – sentenza n. 10052/2008). Dal che si desume che gli amministratori locali sono funzionari onorari, non pubblici impiegati, legati da un rapporto di mandante a mandatario con l'ente di appartenenza anche per le spese sostenute a causa del proprio incarico (ex art. 1720 codice civile).

Proprio sulla eventuale commissione di un reato da parte di chi agisce per la pubblica amministrazione, la Corte dei Conti ha avuto modo di affermare che anche se il processo penale a carico degli amministratori per fatti connessi all'espletamento di propri compiti si sia concluso con l'assoluzione, deve comunque coesistere l'ulteriore condizione della mancanza di conflitto di interessi con l'ente accertata dai fatti sottoposti a giudizio penale. Infatti è opinione dominante nell'ambito della giurisprudenza contabile che per non configurare conflitto di interessi occorre una sentenza emessa con la formula più ampia possibile, tale da far ritenere che il comportamento degli amministratori sia improntato al rispetto del principio cardine dell'art. 97 Cost. (Corte dei Conti - Sez. Liguria - sentenza n. 580/2008).

A ciò si aggiunga la necessità del coinvolgimento iniziale dell'ente nella scelta del difensore, che deve essere individuato preventivamente e concordemente tra le parti (Consiglio di Stato - Sez. V - sentenza n. 552/2007).

Da quanto illustrato, nonché da una lettura integrale della sentenza n. 12645/2010 della Corte di Cassazione, si evince come l'art. 1720 del codice civile evidenzia l'elemento qualificante del rapporto di mandante a mandatario esistente tra l'ente locale e gli amministratori come anche delle spese da questi sostenute per l'esecuzione dell'incarico chiarendo, inoltre, che in assenza di un nesso di causalità tra l'adempimento dell'ufficio e la perdita pecuniaria non può essere riconosciuto il diritto al rimborso delle spese sostenute dal mandatario - ovvero gli amministratori ricorrenti nel caso di specie esaminato dalla Cassazione - in quanto, come sopra richiamato, la risarcibilità del danno presuppone un comportamento incolpevole dell'amministratore.

Comportamento incolpevole che non emerge nella fattispecie esaminata dalla Corte pronunciante la citata sentenza, in quanto gli amministratori istanti si sono limitati nel ricorso a fare richiesta di rimborso sulla base del semplice dato della corresponsione delle spese legali, senza nulla dedurre sulla loro condotta, come appunto si evince dalle motivazioni in estratto della sentenza che qui di seguito si riportano:

“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, sia perchè il danno risarcibile presupporrebbe un comportamento incolpevole, in ordine al quale, peraltro, i ricorrenti nulla hanno dedotto (la richiesta di rimborso è stata invero formulata sulla base del semplice dato della corresponsione delle spese legali), sia perchè 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”.

A conferma di quanto illustrato è intervenuta da ultimo la Corte dei Conti, Sez. Lombardia, con il parere n. 86/2012, e la Sez. Puglia, con la sentenza n. 787/2012, in cui la Magistratura contabile – dando una lettura diversa del giudizio di legittimità, come sopra evidenziato – ha affermato con decisione la validità del riferimento normativo di cui all'articolo 1720 c.c., quale presupposto fondante il diritto al rimborso delle spese legali a favore degli amministratori locali:

“La rimborsabilità delle spese legali costituisce espressione del “principio fondamentale dell’ordinamento, secondo il quale chi agisce per conto di altri, in quanto legittimamente investito del compito di realizzare interessi estranei alla sfera personale, non deve sopportare gli effetti svantaggiosi del proprio operato, ma deve essere tenuto indenne dalle conseguenze economiche subite per la “fedele” esecuzione dell’incarico ricevuto” (cfr. C. Conti SS.RR. n. 707/A del 5/4/1991).” (Parere n. 86/2012);

“L’assimilazione degli amministratori locali ai mandatari, che trova la sua ragion d’essere nell’ormai pacifico riconoscimento degli stessi quali funzionari onorari dell’ente che prestano la propria opera non a titolo di lavoro subordinato, con conseguente applicazione del disposto di cui all’art. 1720 del codice civile, consente proprio di rispondere, in assenza di una puntuale disciplina della materia, a quell’esigenza di giustizia sostanziale a non dovere sostenere oneri per la propria difesa, ove gli stessi siano ingiustamente accusati di presunti fatti illeciti commessi a causa dell’incarico espletato.” (Sentenza n. 787/2012).

Infatti sempre secondo la Sezione Lombardia *“va riconosciuto il diritto al rimborso delle spese legali – in presenza di determinate condizioni – tanto ai dipendenti, per i quali vi è un’espressa previsione nella norma collettiva, quanto agli amministratori, individuando nella disciplina del mandato le norme necessarie a sostenere l’assunto mediante il ricorso all’analogia legis”.*

Dal suo canto la Sezione Puglia ha ulteriormente sentenziato che *“Il metodo di autointegrazione previsto dall’art. 12, comma 2, delle preleggi, norma generale inclusiva, a tenore del quale se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe (c.d. analogia legis), così come il ricorso, ove il caso rimanga ancora dubbio, ai principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato (c.d. analogia iuris), trova la sua ragion d’essere nella sempre avvertita esigenza da parte del legislatore dell’affermazione del principio della completezza dell’ordinamento, là dove in presenza di comportamenti giuridicamente rilevanti, stante l’ontologica incompletezza di ogni ordinamento giuridico. [...] essendo il nostro sistema staticamente incompleto, ma dinamicamente completabile attraverso o l’eterointegrazione oppure, come sinora detto, con l’autointegrazione nelle forme dell’analogia legis o dell’analogia iuris.”.*

Infine, la Corte dei Conti della Lombardia ha elencato le condizioni, pienamente compatibili con le previsioni di cui all’ articolo 1720 del codice civile che danno luogo, ove ricorrenti, al diritto di rimborso delle spese legali a favore degli amministratori locali, come di seguito sintetizzate:

- 1) **conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione e assenza di conflitto di interessi** (*“per l’amministratore, applicandosi l’articolo 1720 c.c., è necessario un accertamento positivo di diligenza e buona fede all’interno della sentenza. Ciò significa che, anche a fronte di una pronuncia di proscioglimento, è onere dell’ente locale verificare l’effettiva portata della stessa dal punto di vista dell’accertamento di innocenza dell’amministratore coinvolto, e del venir meno del conflitto di interessi, ferma restando l’insuperabilità di tale pronuncia qualora, all’esito di tale interpretazione, dalla stessa emerga un’affermazione in positivo di innocenza.”.* Così il parere n. 86/2012 Sezione Lombardia);
- 2) **presenza nesso causale tra mansioni e fatti giuridicamente rilevanti;**

- 3) **gradimento del legale da parte dell'amministrazione interessata** (condizione questa che si ritiene sempre opportuna, pur nella considerazione di quanto affermato dalla sentenza n. 787/2012 della Sezione Puglia secondo cui *“la riconosciuta possibilità all'amministrazione di potere rimborsare le spese legali anche senza il previo assenso della stessa nella scelta del legale di comune gradimento”*).