



## **LA CORTE DEI CONTI DICE NO AL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI SOSTENUTE DAGLI AMMINISTRATORI DEGLI ENTI LOCALI\***

di

**Carmen Angiolillo**

*(Dirigente Inail)*

9 gennaio 2013

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** L'inapplicabilità della disciplina del rimborso delle spese legali previsto in favore dei dipendenti locali. **3.** L'inapplicabilità della disciplina di cui all'art. 1720 c.c. **4.** Profili di legittimità e liceità del rimborso spese. Conclusioni

### **1. Premessa**

Con la sentenza n. 165 del 15 ottobre 2012, la Sezione giurisdizionale per la Basilicata della Corte dei conti affronta, tra le tante, la questione del rimborso delle spese legali sostenute da amministratori di enti locali, escludendo la legittimità dell'assunzione a carico del bilancio comunale del rimborso delle spese legali in favore di un assessore.

Al riguardo, l'interesse per tale sentenza emerge agevolmente se si considera che, a differenza dei dipendenti del comparto Regioni-enti locali, nessuna disposizione pone in capo agli amministratori il diritto al rimborso delle spese legali sostenute per un giudizio civile o penale, conclusosi con esito favorevole, per fatti od atti direttamente connessi all'espletamento del ricoperto ufficio.

Difatti, mentre per i dipendenti degli enti locali l'art. 28 del C.C.N.L. di comparto del 14.9.2000 prevede l'assunzione a carico delle amministrazioni locali delle spese processuali

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

relative ai giudizi di responsabilità civile e penale promossi nei loro confronti, per gli amministratori il diritto al rimborso delle spese legali è previsto esclusivamente in relazione ai giudizi innanzi alla Corte dei conti, conclusi con definitivo proscioglimento<sup>1</sup>, mentre nessuna disposizione prevede espressamente detto diritto anche in relazione ai giudizi civili e penali. Proprio dall'assenza di una specifica normativa in tema di rimborso delle spese legali degli amministratori legali muove il ragionamento della sezione giurisdizionale per la Basilicata della Corte dei conti che, con ampi richiami giurisprudenziali, sia costituzionali che di legittimità, non ne ammette la rimborsabilità, non soltanto escludendo un'interpretazione estensiva della relativa disciplina prevista per i dipendenti, ma ritenendo anche non condivisibile la tesi dell'applicabilità alla fattispecie in esame, con il ricorso al procedimento analogico, dell'art. 1720 del codice civile nella parte in cui dispone che *“il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico”*.

## **2. L'inapplicabilità della disciplina del rimborso delle spese legali previsto in favore dei dipendenti locali**

La materia della assunzione da parte degli enti locali delle spese legali, sostenute da propri dipendenti per procedimenti civili o penali promossi nei loro confronti, è attualmente regolata dall'articolo 28 del C.C.N.L. per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 14.9.2000.

Ai sensi di detta disposizione, che ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello recato dall'articolo 67 del d.P.R. n. 268/87<sup>2</sup>, a sua volta corrispondente alla disciplina recata dagli articoli 16 del d.P.R. 1.6.1979, n. 191 e 22 del d.P.R. 25.6.1983, n. 347<sup>3</sup>:

*“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.*

---

<sup>1</sup> Art. 3, co. 2 bis, D.L. n.543/1996, convertito nella Legge 20.12.1996, n. 639 recante *“Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti”* secondo cui *“in caso di definitivo proscioglimento ....le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza”*.

<sup>2</sup> Recante *“Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali”*

<sup>3</sup> Recanti la disciplina in tema di enti locali nei rispettivi periodi di vigenza

2. *In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o con colpa grave, l'Ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio.*”

Con la sentenza in esame, il Collegio lucano esclude l'interpretazione estensiva, in favore degli amministratori locali, della sopra indicata disciplina prevista per i dipendenti, evidenziando che gli accordi collettivi, in virtù dei criteri di ermeneutica negoziale, si applicano soltanto nei confronti dei lavoratori in essi contemplati.

Al riguardo, riportandosi ad un orientamento della Cassazione sul punto<sup>4</sup>, viene difatti evidenziato che la natura contrattuale delle norme contenute negli accordi collettivi preclude l'applicazione dell'art. 12 delle preleggi, riguardante esclusivamente i principi in tema di interpretazione e di analogia delle leggi, nonché sottolineato che tale preclusione trova un'ulteriore conferma nella successiva disposizione delle richiamate preleggi, la quale esclude categoricamente che, in tema di accordi collettivi, possa ricorrersi all'analogia.

A quest'ultimo riguardo, sviluppando il relativo ragionamento, il Collegio mette in risalto che il ricorso al procedimento analogico richiede una lacuna della disciplina normativa, giustappunto colmata facendo riferimento ad una norma diretta a regolare un caso simile od una materia analoga, a sua volta basata su una *ratio* munita della capacità espansiva necessaria per comprendere nell'ambito di quella norma anche la specifica controversia da decidere.

In tale cornice ermeneutica, la Sezione giurisdizionale lucana sottolinea che la disciplina del rimborso delle spese legali relativa alla categoria dei dipendenti degli enti locali non possa essere analogicamente applicata agli amministratori, categoria non simile alla precedente per il distinto ruolo rivesto e per l'altrettanta diversa posizione ordinamentale, “...sicché non di lacuna deve parlarsi ma di diversità di trattamento giuridico, giustificata appunto dalla diversità di posizioni e di ruoli...”.

A conforto di tali argomentazioni, il Collegio richiama la sentenza della Corte Costituzionale 8 – 16 giugno 2000, n. 197 che, con riferimento ad una disposizione di una legge regionale che non prevedeva il rimborso delle spese legali in favore degli amministratori, ha espressamente attribuito ad una scelta del legislatore la facoltà di stabilire per i dipendenti un trattamento diverso e di maggior favore rispetto a quello degli amministratori.

Più in particolare, si tratta della sentenza con la quale la Consulta respinge le censure di illegittimità costituzionale sollevate rispetto all'art. 39 della legge della Regione Sicilia 29

---

<sup>4</sup> Cass. 7519/83, 5726/85, 6676/86, 3216/87 nonché, da ultimo, vedasi anche Corte dei conti, Sezione giur. Veneto, sentenza 2 dicembre 2011, n. 647

dicembre 1980, n. 145 nella parte in cui, nel testo previgente ad una modifica legislativa successiva alla pronuncia in esame, non prevedeva che il diritto all'assistenza legale riconosciuto ai dipendenti regionali fosse esteso agli amministratori per fatti e atti connessi all'esercizio delle loro funzioni.

Il richiamo di tale sentenza rileva sotto un duplice profilo.

Da un lato, occorre considerare che la sopra richiamata disposizione regionale ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello recato dall'articolo 67 del d.P.R. n. 268/87<sup>5</sup>, a sua volta riprodotto nell'art. 28 del CCNL del comparto Regioni-Enti locali del 14.9.2000.

Ciò stante, emerge agevolmente il rilievo delle argomentazioni del giudice delle leggi in ordine alla riconosciuta conformità ai precetti della Costituzione, basata sulla considerazione che la scelta del legislatore regionale di stabilire per i dipendenti un trattamento diverso non appariva nè discriminatoria nè irrazionale, attesa la diversità intrinseca delle posizioni giuridiche rivestite dagli amministratori rispetto a quelle dei dipendenti degli enti locali.

Più in particolare, in ordine a tale asserita diversità la Consulta mette in risalto un profilo rilevante che, nell'ambito dell'organizzazione dell'ente di appartenenza, investe la posizione del dipendente e non anche quella dell'amministratore, quale quella del rapporto di lavoro subordinato.

Al riguardo, delineati i tratti peculiari di tale rapporto - quali la messa a disposizione, da parte del dipendente, di tutte le proprie energie lavorative in favore del datore di lavoro e la contestuale assunzione di quest'ultimo, oltre che dell'obbligo della retribuzione, di tutti i rischi ed i corrispondenti oneri di protezione per tutto ciò che viene fatto dallo stesso lavoratore nello svolgimento della prestazione lavorativa - la Consulta evidenzia che per gli amministratori non possa parlarsi di conferimento all'ente delle proprie energie lavorative e che, conseguentemente, *“l'immedesimazione organica con lo stesso ente si basa su un rapporto che, seppure variamente configurato in dottrina, comunque non è di lavoro subordinato”*.

Evidente, dunque, il profilo di interesse conseguente all'allinearsi, da parte della magistratura contabile lucana, alla succitata sentenza della Consulta, al quale – peraltro – se ne aggiunge un altro offerto proprio dalla modifica della disciplina recata dalla disposizione sottoposta al vaglio di legittimità, intervenuta successivamente alla richiamata sentenza per effetto dell'articolo 24 della legge Regione Sicilia n. 30 del 23 dicembre 2000, la quale ha esteso la previsione del citato art. 39 agli amministratori locali.

---

<sup>5</sup> Recante “Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali”

In ordine a tale modifica occorre, infatti, considerare che alla sopraggiunta norma non va riconosciuto valore interpretativo con efficacia retroattiva, perchè essa non fa emergere uno dei possibili significati normativi insiti in una previgente disposizione, ma aggiunge un elemento del tutto nuovo ed estraneo al previgente quadro giuridico, consistente nell'estendere a soggetti nuovi la norma prima riservata ai dipendenti regionali.

In tale cornice ermeneutica, evidenziando che soltanto con l'entrata in vigore dell'articolo 24 della L.R. Sicilia n. 30/00 la previsione dell'art. 39 della L.R. 145/80 è stata estesa agli amministratori locali, la magistratura contabile deduttivamente ricava, mettendola conseguentemente in risalto, la necessità della *interpositio legislatoris* e, dunque, ulteriormente ribadisce che nel caso di specie “*non di lacuna deve parlarsi ma di diversità di trattamento giuridico, giustificata appunto dalla diversità di posizioni e di ruoli*”.

Ad ulteriore conferma dell'asserita diversità intrinseca della posizione giuridica rivestita dagli amministratori rispetto a quella dei dipendenti degli enti locali, il Collegio richiama, poi, anche un consolidato orientamento della Cassazione<sup>6</sup>, secondo il quale il rapporto tra l'amministratore locale ed il relativo ente di appartenenza si distingue sia dai rapporti di pubblico impiego sia dai rapporti di parasubordinazione o di collaborazione continuativa e coordinata, visto che l'amministratore “*...si identifica funzionalmente con l'ente medesimo ed agisce per esso e il compenso allo stesso dovuto non ha carattere sinallagmatico-retributivo, ma indennitario*”.

In definitiva, con ampi richiami alla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, con motivazione convincente ed articolata il Collegio lucano esclude, in materia di indennizzabilità degli oneri di difesa, qualsiasi assimilazione degli amministratori ai dipendenti, evidenziando come lo status giuridico di amministratore sia totalmente diverso da quello di dipendente.

Tanto asserito, il ragionamento della Corte di conti si arricchisce di un'ulteriore argomentazione, vertente sulla non applicabilità della disciplina in tema di mandato prevista dall'articolo 1720 del Codice civile, nella parte in cui dispone che “*il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico*”, anche su tale punto con ampi richiami alla giurisprudenza di legittimità.

---

<sup>6</sup> Cass. S.U. 9160/2008, 3413/2008, 5398/2007 3129/1997, 1556/1994, n. 2033/1985.

### **3. L'inapplicabilità della disciplina di cui all'art. 1720 c.c.**

Nel mandato con rappresentanza il mandatario “*si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per conto dell'altra*” (art. 1703 c.c.), con il potere di impegnare direttamente quest'ultima spendendo il suo nome.

Se sul fronte esterno il mandato con rappresentanza si caratterizza per detto potere, sul versante dei rapporti interni una regola cardine, volta ad individuare un punto di equilibrio tra le posizioni delle parti, è quella dell'art. 1720, co. 2, del codice civile, secondo la quale il mandante deve risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico senza poterli evitare, fatti salvi quelli dovuti a colpa del mandatario o che conseguono alla pura e semplice accettazione dell'incarico.

Riguardo detta disposizione, con specifico riferimento alla posizione degli amministratori di società di capitali ed alla loro relazione con la persona giuridica nel cui interesse esplicano l'incarico, la suprema Corte di Cassazione ne ha affermato l'applicabilità, in via analogica, sul punto affermando “*...che la posizione degli amministratori, quanto ai rapporti societari interni, è simile a quella del mandatario...*”<sup>7</sup>.

Riconosciuta tale similitudine, la Corte di legittimità ha, però, precisato che è necessario che l'amministratore di una società di capitali abbia sostenuto tali spese *a causa e non semplicemente in occasione* del proprio incarico, di seguito evidenziando che tale ipotesi non si verifica quando “*...l'attività di esecuzione dell'incarico abbia dato luogo ad un'azione penale contro il mandatario e questi abbia dovuto effettuare spese di difesa, neppure nei casi in cui il mandatario venga prosciolto, giacché anche in tali casi la necessità di effettuare le spese di difesa non si pone in nesso di causalità diretta con l'esecuzione del mandato, ma tra l'uno e l'altra si pone un elemento intermedio, dovuto all'attività di una terza persona, pubblica o privata, e dato dall'accusa rivelatasi infondata*”.

Elaborati tali principi per gli amministratori delle società di capitali, gli stessi sono stati applicati anche agli enti pubblici, riguardo ai quali la Suprema Corte ha difatti incisivamente affermato “*Posto che il consigliere comunale è legato all'ente-comune, del quale non sia dipendente, da un rapporto assimilato a quello del funzionario onorario, egli può ottenere, in applicazione analogica dell'art. 1720, comma 2, c.c., soltanto il rimborso delle spese*

---

<sup>7</sup> Cass, S.U., 14.12.1994 n.10680

*sostenute a causa del proprio incarico, e non semplicemente in occasione del medesimo. Ne consegue che egli non può pretendere il rimborso delle spese effettuate per difendersi in un processo penale iniziato in relazione a fatti pur connessi all'incarico, non solo qualora egli sia stato condannato, giacché la commissione di un reato non potrebbe rientrare nei limiti di un mandato validamente conferito, ma anche qualora sia stato prosciolto, giacché in tal caso la necessità di effettuare le spese di difesa non si pone in nesso di causalità diretta con l'esecuzione del mandato, ma tra l'uno e l'altro si pone un elemento intermedio, dovuto all'attività di una terza persona, pubblica o privata, e costituito dall'accusa poi rivelatasi infondata*<sup>8</sup>.

Richiamando detto orientamento del giudice della nomofilachia e ad esso allineandosi, la Corte dei conti lucana esclude, in materia di indennizzabilità degli oneri di difesa, qualsiasi assimilazione degli amministratori non soltanto ai dipendenti, ma anche ai mandatari, in quanto mancante quel nesso di causalità diretta con l'adempimento del mandato ricevuto dagli elettori.

In tal senso, la magistratura lucana non aderisce a quell'opzione ermeneutica che, pur ritenendo non estensibile agli amministratori la disciplina prevista per i dipendenti degli enti locali (in quanto caratterizzata da disposizioni, oltre che delimitate nel loro raggio di azione oggettiva in modo puntuale, altresì, ispirate alla *ratio* propria dei contratti collettivi in materia di rapporto di lavoro pubblico), tuttavia riconduce in via analogica la fattispecie *de qua* alla disciplina del mandato, così da assimilare gli amministratori locali a dei mandatari e, conseguentemente, far confluire la pretese del rimborso delle spese legali nel disposto di cui all'art. 1720 del codice civile<sup>9</sup>.

#### **4. Profili di legittimità e liceità del rimborso spese. Conclusioni.**

In definitiva, con la sentenza in esame, la Corte dei Conti lucana:

- esclusa l'applicabilità, in via di analogia, della disciplina in tema di rimborso dettata per i dipendenti in quanto *“il ricorso al procedimento analogico postula una lacuna della disciplina normativa, che debba essere colmata facendo riferimento ad una norma diretta a regolare un caso simile o una materia analoga e basata su una ratio munita della capacità espansiva necessaria per*

---

<sup>8</sup> Cass., sez. I, 24 maggio 2010, n. 12645; Cass., sez. I, 16 aprile 2008 n. 10052

<sup>9</sup> *Ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 21 marzo 2011, n. 1713; Cass. SS.UU. 478 del 13.01.2006; Trib. Milano, sez. X, 12.01.2009, n. 285; Cass., sez. I sent. 10052 del 16.04.2008; *da ultimo, inoltre*, Corte dei conti, Sez. giur. Puglia, sentenza n.787 del 14 giugno 2012

*comprendere nell'ambito di quella norma anche la specifica controversia da decidere. Così non è nel caso in esame, perché .....( il rimborso delle spese legali) riguarda altri soggetti, collocati in posizioni e ruoli diversi, in relazione ai quali quella disciplina risulta dettata, sicché non di lacuna deve parlarsi ma di diversità di trattamento giuridico (ai fini di cui è causa), giustificata appunto dalla diversità di posizioni e di ruoli”;*

- esclusa l'applicabilità, in via di analogia, della disciplina in tema di mandato prevista dall'articolo 1720 del codice civile, nella parte in cui dispone che *“il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico”*, in quanto *“non appaiono pertinenti i richiami 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, in quanto gli amministratori pubblici non sono dipendenti dell'ente, ma sono eletti dai cittadini”*

afferma, secondo un criterio ermeneutico di stretta interpretazione, che - in difetto di diversa previsione - non sussiste per gli amministratori quella peculiare forma di tutela rappresentata dall'istituto del rimborso delle spese legali sostenute per procedimenti giudiziari.

E', dunque, di per sé evidente l'interesse suscitato dall'affermazione della Corte lucana che, peraltro, oltre a porsi nel solco dei richiamati orientamenti giurisprudenziali costituzionali e di legittimità, si pone anche in linea con la stretta riserva di legge che, in materia di rimborsi spese, è contenuta nell'art. 77 del d.lgs. 267/0010, a mente del quale *“La repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessarie ed usufruendo di indennità e rimborsi spese **nei modi e nei limiti previsti dalle leggi**”*.

Nondimeno, non va, poi, sottaciuto che la sentenza in esame offre anche un altro importante spunto di riflessione, secondo il quale l'istituto del rimborso delle spese legali non è un principio di carattere generale, ma una speciale prerogativa rispetto alla quale, derivandone

---

<sup>10</sup> Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali

oneri economici e, dunque, riflessi in tema di gestione delle risorse pubbliche, la verifica dei relativi presupposti deve essere rigorosa.

Tale verifica dovrà riguardare, in primo luogo, i profili di legittimità del rimborso, rispetto ai quali la sentenza in esame, come finora illustrato, indica criteri ermeneutici di stretta interpretazione, con esclusione del rimborso allorquando sia richiesto da un amministratore e, dunque, da un soggetto che non è riconducibile a quell'unica categoria di soggetti (i dipendenti), in favore dei quali è esclusivamente prevista detta speciale forma di tutela.

Per i dipendenti, poi, dovranno essere valutati i profili di liceità del rimborso, in merito ai quali la sentenza in esame, nel solco di un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile sul tema, enuncia principi che è opportuno riportare brevemente,

Più in particolare, si tratta di tre principi quali: l'inammissibilità di una richiesta di rimborso di spese legali inoltrata senza aver sottoposto preventivamente la scelta del difensore all'Ente; la necessità dell'assenza di conflitto d'interesse con l'ente ed una sentenza di assoluzione ampia.

A quest'ultimo riguardo, i giudici lucani ben mettono in evidenza che il rimborso delle spese legali può essere disposto soltanto quando vi sia un'assoluzione con la formula più ampia e liberatoria e, dunque, con una sentenza che riconosca la non sussistenza del fatto criminoso o la non attribuibilità ai medesimi. Di contro, nel caso di assoluzione con la formula "perché il fatto non costituisce reato", quest'ultima non implica l'automatico riconoscimento della insussistenza di fatti dannosi per l'erario, non equivalendo ad escludere che le condotte oggetto di imputazione possano rilevare sotto il profilo della responsabilità erariale<sup>11</sup>.

In tale prospettiva, viene affermato che, anche se i fatti che dettero luogo al procedimento penale non costituiscono illecito penale perseguibile, gli stessi devono essere valutati dall'amministrazione, alla quale viene chiesto il rimborso delle relative spese legali, per verificare l'esistenza o meno di un conflitto di interesse, ovvero che le stesse vicende non possano ripercuotersi negativamente sugli interessi della stessa amministrazione o sulla sua immagine pubblica<sup>12</sup>.

La Corte, inoltre, ben sottolinea che, al fine di assicurare un'imparziale amministrazione delle risorse pubbliche, l'ente pubblico, prima di farsi carico dell'onere delle spese legali, è tenuto anche a valutare la veridicità e adeguatezza di tutte le varie voci presenti nella parcella del professionista, oltre a verificarne la conformità alla tariffa professionale. Del resto, nell'ordinamento degli enti locali non è previsto alcun controllo sulla congruità del rimborso,

---

<sup>11</sup> Vedasi, al riguardo, Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, 12 ottobre 2009, n. 1908

<sup>12</sup> In tal senso, tra le tante, C.d.S. Sez. V, dec. n. 2242/2000, Cass., Sez. I, sent. n. 15724/2000

come disposto, invece, dall'art. 18 della legge 12.5.1997, n. 135, secondo cui per i dipendenti statali l'analogo rimborso è accordato “*nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato*” e, conseguentemente, anche sotto questo aspetto il controllo deve essere particolarmente rigoroso.

In tale ottica, peraltro, la Corte mette ulteriormente in risalto la necessità di un legale di comune gradimento<sup>13</sup>, in tal modo escludendo il rimborso di spese conseguenti ad una scelta e ad una nomina del proprio difensore del tutto autonoma e personale.

In definitiva, la sentenza n. 165 del 15 ottobre 2012 della Sezione giurisdizionale per la Basilicata della Corte dei conti offre un'interessante ed esaustiva panoramica generale della tematica del rimborso delle spese legali e, sotto tale aspetto, di certo è destinata ad essere un importante punto di riferimento nel panorama giurisprudenziale contabile.

---

<sup>13</sup> *Ex multis*, TAR Lombardia n. 799 del 1999; Cons. Stato n. 72 del 2006 e n. 552 del 2007; Corte conti, Sezione Giur. Abruzzo n. 749 del 2004, n. 129 del 2005.