

GIUSTIZIA CONTABILE: Attribuzioni - Giurisdizionali - Contenzioso contabile - Giudizi di responsabilità - In genere - Proscioglimento definitivo nel giudizio di responsabilità contabile - Obbligo per l'amministrazione di rimborsare all'assessore le spese di giudizio ex art. 1720, comma 2, c.c. - Esclusione – Fondamento.

Cass. civ., Sez. I, 13 settembre 2022, n. 26895

- in *Guida al diritto*, 42, 2022, pag. 86.

Il diritto al rimborso delle spese legali relative a giudizi di responsabilità civile, penale o amministrativa a carico di dipendenti di amministrazioni statali o di enti locali, per fatti connessi all'espletamento del servizio o comunque all'assolvimento di obblighi istituzionali, conclusi con l'accertamento dell'esclusione della loro responsabilità, non compete all'assessore comunale, non essendo configurabile tra quest'ultimo e l'ente un rapporto di lavoro dipendente, bensì un rapporto avente natura onoraria, né potendo trovare applicazione la disciplina privatistica in tema di mandato, stante la sua incompatibilità con la funzione pubblica rivestita, improntata ad autonomia e responsabilità anche politico-istituzionale.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CAMPANILE Pietro - Presidente -

Dott. MELONI Marina - rel. Consigliere -

Dott. MERCOLINO Guido - Consigliere -

Dott. PAZZI Alberto - Consigliere -

Dott. CONTI Roberto Giovanni - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 766/2017 proposto da:

F.C., elettivamente domiciliato in Roma, Via del Viminale n. 43, presso lo studio dell'avvocato Lorenzoni Livia, rappresentato e difeso dall'avvocato Francaviglia Michele, giusta procura speciale per Notaio Dott. L.S.A.M. di (OMISSIS) - Rep. n. (OMISSIS);

D.G., M.F.C., domiciliati in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria Civile della Corte di Cassazione, rappresentati e difesi dall'avvocato Masi Gennarino, giusta procura in calce alla memoria di costituzione di nuovo difensore;

C.R., Cr.An., Cr.Di., queste ultime tre quali eredi di Cr.Gi., tutti elettivamente domiciliati in Roma, Via Domenico Chellini n. 9, presso lo studio dell'avvocato Caputo Natale, rappresentati e difesi dall'avvocato Famularo Bruno, giusta procura in calce al ricorso;

R.A., Fi.Cl., F.S., F.U., nella qualità di eredi di F.C., elettivamente domiciliati in Roma, Via Del Viminale n. 43, presso lo studio dell'avvocato Travia Niccolò, rappresentati e difesi dall'avvocato Vasi Giorgio, giusta procura speciale per Notaio Dott. P.S. di (OMISSIS) - Rep. n. (OMISSIS);

- ricorrenti -

contro

Comune di Lamezia Terme, in persona del sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Camesana n. 46, presso lo studio dell'avvocato Mirenzi Francesco, rappresentato e difeso dagli avvocati Carnovale Scalzo Francesco, Leone Salvatore, Restuccia Caterina Flora, giusta procura a margine del controricorso;

- controricorrente -

e sul ricorso successivo:

La.Sc.Ma., elettivamente domiciliato in Roma, Viale Mazzini n. 123, presso lo studio dell'avvocato Giannini Luciano, rappresentato e difeso dall'avvocato Serrao Ciriaco Giulia, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

Comune di Lamezia Terme, in persona del sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Camesana n. 46, presso lo studio dell'avvocato Mirenzi Francesco, rappresentato e difeso dagli avvocati Carnovale Scalzo Francesco, Leone Salvatore, Restuccia Caterina Flora, giusta procura a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 848/2016 della CORTE D'APPELLO di CATANZARO, depositata il 25/05/2016;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 03/05/2022 dal Cons. Dott. MELONI MARINA.

Svolgimento del processo

La.Sc.Ma., F.C., M.F., D.G. e Cr.Gi. in qualità di assessori del Comune di Lametia Terme chiesero ed ottennero dal Comune il rimborso delle spese legali sostenute per la propria difesa nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile davanti alla sezione giurisdizionale per la Regione Calabria

della Corte dei Conti per fatti inerenti al proprio ufficio pubblico, da cui erano stati prosciolti con formula piena.

La domanda in un primo tempo venne accolta dal Comune il quale successivamente chiese ed ottenne dal Tribunale di Lametia Terme decreto ingiuntivo nei confronti dei predetti per la restituzione delle somme loro versate. Gli ex-amministratori instaurarono cinque distinti giudizi di opposizione per sentir revocare i decreti ingiuntivi emessi nei loro confronti.

Il Tribunale di Lametia Terme, riuniti i giudizi, rigettò l'opposizione confermando i decreti ingiuntivi con sentenza n. 991 del 9/7/2008 con la quale respinse la domanda di condanna al pagamento da parte del Comune di quanto versato dagli opposenti a titolo di spese legali nel giudizio per responsabilità contabile davanti alla Corte dei Conti.

Su impugnazione dei ricorrenti, la Corte di Appello di Catanzaro con sentenza 848/2016 confermò la sentenza di primo grado.

Avverso la sentenza della Corte di Appello di Catanzaro hanno proposto ricorso per cassazione La.Sc.Ma., F.C. (per il quale, a seguito del decesso in corso del giudizio, si sono poi costituiti gli eredi), M.F., D.G. e le eredi di Cr.Gi. affidato a cinque motivi e memoria. Il Comune di Lametia Terme resiste con controricorso. I ricorrenti, ad eccezione di F.C. hanno presentato rinuncia agli atti del giudizio.

Motivi della decisione

Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti F.C., M.F., D.G. e le eredi di Cr.Gi. denunciano la violazione e falsa applicazione dell'art. 1720 c.c., comma 2, D.P.R. n. 191 del 1979, art. 16 e D.L. n. 67 del 1997, art. 18, nonchè art. 12 preleggi, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro ha ritenuto, in contrasto con le norme citate, l'inesistenza di un principio generale di rimborsabilità delle spese legali desunto dal combinato disposto del D.P.R. n. 191 del 1979, art. 16 e D.L. n. 67 del 1997, art. 18, i quali si riferiscono al rimborso delle spese legali sostenute in sede civile, penale o amministrativa e non anche nei giudizi contabili. Ciò in quanto, secondo la sentenza impugnata, per i giudizi instaurati davanti alla Corte dei Conti prima dell'introduzione del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, nessuna norma prevedeva il diritto al rimborso delle spese legali.

Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, in relazione agli artt. 11 e 12 preleggi in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro ha escluso qualsiasi spazio di applicazione del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, ai giudizi anteriori alla sua entrata in vigore.

Con il terzo motivo di ricorso i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, in relazione agli artt. 3 e 51 Cost., in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro non ha ravvisato nella interpretazione adottata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ai giudizi anteriori alla entrata in vigore del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis.

Con il quarto motivo di ricorso i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione dell'art. 1720 c.c., comma 2, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro ha ritenuto, in contrasto con le norme citate, l'inesistenza di un principio generale di rimborsabilità delle spese legali mentre al contrario la posizione degli amministratori degli enti locali consente di applicare le norme previste per il mandatario.

Con il quinto motivo di ricorso i ricorrenti denunciano omesso esame circa un fatto decisivo consistito nella attività da cui traeva origine il giudizio di responsabilità amministrativa e la conseguente pertinenza delle spese sostenute rispetto allo svolgimento delle funzioni pubbliche degli amministratori coinvolti in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, perchè la Corte di Appello di Catanzaro erroneamente ha ritenuto che il danno subito dal mandatario non si trovava in rapporto di diretta derivazione causale con l'espletamento dell'incarico. Sostengono i ricorrenti che, al contrario, essi furono convenuti davanti alla Corte dei Conti per un preteso danno erariale, derivante dall'affidamento in appalto del servizio di smaltimento dei rifiuti, derivante proprio dalla loro specifica funzione di assessori del Comune di Lametia Terme quindi non certo frutto di attività occasionale.

Il ricorrente La.Sc.Ma. censura con il primo motivo la sentenza impugnata perchè non ha ritenuto applicabile alla fattispecie l'art. 1720 c.c..

Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione del D.L. n. 67 del 1997, art. 18, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro ha ritenuto, in contrasto con le norme citate, l'inesistenza di un principio generale di rimborsabilità delle spese legali desunto dal combinato disposto del D.P.R. n. 191 del 1979, art. 16 e D.L. n. 67 del 1997, art. 18, i quali si riferiscono al rimborso delle spese legali sostenute in sede civile, penale o amministrativa e non anche nei giudizi contabili.

Con il terzo motivo di ricorso il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, in relazione all'art. 12 preleggi, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro ha escluso qualsiasi spazio di applicazione del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, ai giudizi anteriori alla sua entrata in vigore.

Con il quarto motivo di ricorso il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 51 Cost., in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perchè la Corte di Appello di Catanzaro non ha ravvisato nella interpretazione adottata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ai giudizi anteriori alla entrata in vigore del D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis.

Con il quinto motivo di ricorso il ricorrente denuncia omesso esame circa un fatto decisivo consistito nel rigetto della domanda riconvenzionale di risarcimento dei danni nei confronti del Comune.

Preliminarmente occorre osservare che il ricorso di La.Sc. deve considerarsi incidentale in quanto notificato successivamente al ricorso proposto. In ogni caso, stante la rinuncia di tutti i ricorrenti ad eccezione di F.C., deve essere dichiarata per i medesimi l'estinzione del giudizio con compensazione delle spese di giudizio.

Il ricorso di F.C. è infondato e deve essere respinto in ordine a tutti i motivi che possono essere trattati congiuntamente in quanto tutti inerenti la medesima questione. Infatti la Suprema Corte ha chiarito: "In tema di giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, la norma di cui al D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, art. 3, comma 2 bis, convertito, con modificazioni, nella L. 20 dicembre 1996, n. 639, la quale stabilisce che, in caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, comma 1, come novellato dal predetto art. 3, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, non ha efficacia retroattiva e si applica, quindi, ai soli giudizi iniziati dopo la sua entrata in vigore.

Pertanto risulta pacifico che l'obbligo per l'amministrazione di appartenenza di rimborsare al dipendente prosciolto le spese di giudizio, in forza di quanto previsto dal D.L. 23 ottobre 1996, n. 639, art. 3, comma 2 bis, convertito, con modificazioni, nella L. 20 dicembre 1996, n. 639, sussista per i soli giudizi di responsabilità iniziati successivamente all'entrata in vigore del D.L. n. 543 del 1996 stante l'irretroattività della norma. A tale conclusione si perviene non solo e non tanto in forza dell'art. 11 disp. gen. (sulla efficacia della legge nel tempo), potendo permanere il dubbio se il legislatore abbia inteso fare riferimento al momento del proscioglimento o a quello dell'inizio del procedimento per responsabilità contabile, ma proprio in forza della lettura complessiva dell'art. 3, D.L. convertito e della L. n. 20 del 1994, art. 1, come risultante dalle modifiche apportate dalla L. n. 639 del 1996. Il fatto che il legislatore del 1996 abbia sentito il bisogno di specificare che le disposizioni di cui alla L. n. 20 del 1994, art. 1, comma 1, nel testo sostituito dal citato articolo, si applicano anche ai giudizi in corso (civili, penali ed amministrativi), mentre non ha ripetuto tale espressa regola nel successivo comma, che introduceva l'obbligo della amministrazione di rifondere

le spese al dipendente prosciolto da una azione di responsabilità contabile, lascia intendere che l'obbligo di rimborso delle spese sostenute dal dipendente prosciolto sorge solo per i giudizi di responsabilità contabile iniziati dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 543 del 1996 (Sez. L, Sentenza n. 15054 del 04/07/2007).

In ordine all'applicabilità dell'art. 1720 c.c., comma 2, va premesso che "In materia di pubblico impiego, il contributo, da parte della P.A., alle spese per la difesa del proprio dipendente, che sia imputato in un procedimento penale, presuppone l'esistenza di uno specifico interesse proprio dell'amministrazione, che sussiste ove l'attività sia imputabile alla P.A. e, dunque, si ponga in diretta connessione con il fine pubblico, dovendosi ritenere che il diritto al rimborso costituisca espressione di un principio generale di difesa volto, da un lato, a tutelare l'interesse personale del dipendente coinvolto nel giudizio nonchè l'immagine della P.A. per cui lo stesso abbia agito, e, dall'altro, a riferire al titolare dell'interesse sostanziale le conseguenze dell'operato di chi agisce per suo conto. (Cass. Sezione 6-L Ordinanza n. 2366 del 05/02/2016).

La circostanza di cui al quarto e quinto motivo per cui i fatti oggetto dell'imputazione nella fattispecie erano connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento degli obblighi istituzionali sicchè, l'affermazione del rimborso a carico dell'amministrazione comunale dovrebbe muovere da una interpretazione analogica dell'art. 1720, non appare praticabile in quanto deve essere escluso che - sgombrato il campo dalla disciplina speciale di riferimento - il diritto al rimborso possa in ipotesi discendere dalla normativa generale del codice civile e, in particolare, dall'art. 1720, comma 2; in forza del quale il mandante deve risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico.

Sebbene l'attività per la quale è sorta l'imputazione si ponga in diretta connessione con il fine pubblico l'adattamento alla funzione pubblica dell'amministratore di un istituto tipico della sfera di cooperazione giuridica nei rapporti tra privati, qual è il mandato, non è praticabile se solo si consideri la radicale incompatibilità con la suddetta funzione pubblica, improntata ad autonomia e responsabilità anche politico - istituzionale e delle tipiche modalità di svolgimento del mandato privatistico (ancorchè privo di rappresentanza) cioè gli obblighi del mandatario di attenersi alle direttive del mandante; di comunicargli le circostanze sopravvenute suscettibili di determinare la revoca o la modificazione dell'incarico; di presentare il rendiconto del proprio operato.

A tal riguardo è stato affermato che in tema di spese legali per giudizi di responsabilità civile, penale o amministrativa "Il diritto al rimborso delle spese legali relative a giudizi di responsabilità civile, penale o amministrativa a carico di dipendenti di amministrazioni statali o di enti locali per fatti connessi all'espletamento del servizio o comunque all'assolvimento di obblighi istituzionali,

conclusi con l'accertamento dell'esclusione della loro responsabilità, non compete all'assessore comunale, non essendo configurabile tra quest'ultimo e l'ente un rapporto di lavoro dipendente, nè potendo trovare applicazione la disciplina privatistica in tema di mandato" Sez. 3, Sentenza n. 20193 del 25/09/2014. Sicchè appare conforme ai criteri interpretativi generali (ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit) ritenere che non si sia qui di fronte, in realtà, ad una vera e propria lacuna normativa suscettibile di essere colmata in via di interpretazione analogica, bensì di una diversa disciplina prevista e voluta come tale dal legislatore. E tale diversa disciplina trova giustificazione proprio nella specificità insita nella mancanza - nel caso dell'assessore comunale - di un rapporto di lavoro dipendente con l'ente locale e, in particolare, nella natura onoraria di tale rapporto (Cass. Sez. U. n. 478 del 13/01/2006).

In considerazione di quanto sopra il ricorso di F.C. deve essere respinto con condanna alle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Dichiara l'estinzione del giudizio nei confronti di La.Sc.Ma., M.F., D.G. e gli eredi di Cr.Gi. con compensazione delle spese di giudizio. Rigetta il ricorso di F.C. e lo condanna al pagamento delle spese del giudizio di legittimità in favore del controricorrente che si liquidano in Euro 5.200, di cui 200,00 Euro per esborsi oltre iva e spese accessorie.

Ricorrono i presupposti per l'applicazione del doppio contributo di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, ove dovuto.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Prima della Corte di Cassazione, il 3 maggio 2022.

Depositato in Cancelleria il 13 settembre 2022