

**DISCIPLINA DELLA TUTELA LEGALE PER DIPENDENTI ED AMMINISTRATORI  
DEGLI ENTI LOCALI  
(13/12/2002)**

**QUESITO:**

Con nota trasmessa al Dipartimento degli Enti Locali della Presidenza della Regione Autonoma Valle d'Aosta in data 16 ottobre u.s., un Segretario comunale ha chiesto un parere in merito alla disciplina relativa alla tutela legale degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, ed in particolare sulla legittimità di una previsione statutaria o regolamentare che consenta all'ente locale di poter anticipare le spese di giudizio anche per gli amministratori, analogamente a quanto previsto per i dipendenti.

**RISPOSTA:**

*Occorre innanzitutto distinguere le varie forme di responsabilità in cui possono incorrere dipendenti e amministratori:*

- a) responsabilità penale*
- b) responsabilità amministrativa*
- c) responsabilità civile*

**RESPONSABILITA' PENALE.**

*Per quanto concerne i dipendenti gli art. 45, per l'area funzionale, e 21, per l'area dirigenziale, dei contratti collettivi regionali di comparto (per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999) prevedono che al dipendente/dirigente sottoposto a procedimento penale, in relazione ad atti e fatti connessi all'espletamento dei compiti istituzionali che non diano luogo ad alcuna forma di conflitto di interessi, è assicurata l'assistenza processuale in ogni stato di giudizio e l'assunzione dell'onere finanziario del patrocinio legale da parte dell'amministrazione di appartenenza, o direttamente o mediante stipulazione di apposita copertura assicurativa.*

*Al dipendente/dirigente sottoposto a procedimento penale in relazione ad atti e fatti connessi all'espletamento dei compiti istituzionali che abbiano invece dato luogo a conflitto di interessi, l'amministrazione garantisce il rimborso delle spese legali sostenute, qualora il procedimento si sia concluso con il proscioglimento a conclusione della fase preliminare ovvero con sentenza di piena assoluzione.*

*Per quanto concerne gli amministratori, la disciplina del relativo status giuridico ed economico è contenuta nella l.r. 4 settembre 2001, n. 23, "Norme concernenti lo status degli amministratori locali della Valle d'Aosta. Abrogazione delle leggi regionali 18 maggio 1993, n. 35, 23 dicembre 1994, n. 78 e 19 maggio 1995, n. 17." la quale non contiene una disposizione analoga a quella dettata dai contratti collettivi per i dipendenti/dirigenti del comparto, ma si limita a sancire genericamente che gli enti possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato.*

*Sulla base della sentenza del Consiglio di Stato n. 2242/2000, di cui si sono riportati ampi stralci nella nota allegata alla presente, non sarebbe possibile applicare analogicamente la normativa dettata per i dipendenti, in quanto la legge che disciplina lo status degli amministratori locali nulla ha previsto in merito.*

*Agli amministratori potrebbe, dunque, solamente essere riconosciuto, sulla base dell'applicazione dei principi del codice civile, il diritto al rimborso delle spese legali sostenute, ma solo a determinate condizioni, ed in particolare che l'imputato sia prosciolto con la formula più liberatoria.*

*Al quesito circa la legittimità di una previsione statutaria o regolamentare che consenta all'ente locale di poter anticipare le spese di giudizio anche per gli amministratori, oltretutto per i dipendenti, pare doversi rispondere negativamente, sulla base della già richiamata riserva di legge in materia di status giuridico ed economico degli amministratori.*

*In proposito si richiama anche una recente sentenza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale Lombardia n. 1257/2002 (riportata per estratto nella nota allegata) nella quale si afferma che l'onere di assistenza legale del dipendente da parte dell'Amministrazione non è automatico, ma presuppone alcune valutazioni che l'ente è tenuto a fare nel proprio interesse, per assicurare una buona e ragionevole amministrazione delle risorse economiche.*

## RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA.

*Il comma 2 bis della l. 639/1996, riguardante la responsabilità contabile nei giudizi della Corte dei Conti, sancisce che in caso di definitivo proscioglimento le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei Conti (dipendenti e amministratori) sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza. La norma richiede, ai fini della rifusione, l'assenza di dolo o colpa grave, che il procedimento giurisdizionale si sia concluso con una sentenza di assoluzione e che non emerga alcun conflitto di interessi con il Comune.*

*A tal proposito si richiama, per completezza, una recente sentenza della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale Lombardia, n. 1255/2002 (riportata per estratto nella nota allegata) da cui emerge un orientamento teso ad escludere il rimborso delle spese allorché, pur mancando l'elemento soggettivo della colpa grave, venga comunque accertato che i funzionari o gli amministratori abbiano posto in essere comportamenti illegittimi e dannosi per l'amministrazione.*

*In linea generale, con riguardo alla responsabilità amministrativa, è opportuno anche richiamare l'orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti, secondo cui non è assicurabile a carico dell'erario pubblico il rischio costituito dalla eventuale condanna di amministratori o dipendenti da parte della Corte dei Conti per i danni che questi abbiano causato all'ente di appartenenza (o ad altro ente) con il proprio comportamento gravemente colposo.*

## RESPONSABILITA' CIVILE.

*Per quanto concerne questa forma di responsabilità va evidenziato che, relativamente ai dipendenti, la norma contrattuale non vi fa espresso richiamo, mentre per quanto concerne gli amministratori la norma di riferimento è quella già citata e contenuta nella l.r. 23/2001. Va detto in proposito che normalmente in caso di responsabilità civile il terzo danneggiato preferisce citare in giudizio l'Amministrazione, sia in quanto questa offre maggiori garanzie di solvibilità, sia in quanto il dipendente e l'amministratore rispondono solamente per dolo o colpa grave. Resta salva naturalmente per l'Amministrazione la possibilità di rivalersi successivamente contro questi ultimi nel caso in cui siano accertati il loro dolo o la loro grave colpevolezza.*

## ALLEGATO 1

### TUTELA LEGALE DIPENDENTI.

#### a) normativa regionale:

- 1) art. 45 del contratto collettivo regionale del comparto unico per il quadriennio normativo 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999 – area funzionale:

c. 1: le amministrazioni, nella tutela dei propri diritti e interessi, assicurano al dipendente sottoposto a procedimento penale, in relazione ad atti e fatti connessi all'espletamento dei compiti istituzionali del proprio ufficio che non diano luogo a forma alcuna di conflitto di interesse, l'assistenza processuale in ogni stato di giudizio e assumono l'onere finanziario del patrocinio legale autonomamente eletto dal dipendente stesso, direttamente, o mediante stipulazione di apposita copertura assicurativa;

c. 2: le amministrazioni assumono l'onere finanziario conseguente alle spese legali sostenute dal dipendente sottoposto a procedimento penale in relazione ad atti e fatti connessi all'espletamento dei compiti istituzionali del proprio ufficio che abbiano dato luogo a conflitto di interessi tra l'amministrazione e il dipendente, quando tale procedimento si sia concluso con il proscioglimento a conclusione della fase preliminare, ovvero con sentenza di piena assoluzione.

- 2) art. 21 del contratto collettivo regionale del comparto unico per il quadriennio normativo 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999- area dirigenziale:

C. 1: le amministrazioni assumono l'onere inerente la copertura assicurativa della responsabilità civile, amministrativa e contabile dei dirigenti e dei correlati oneri di patrocinio legale in relazione ai danni dallo stesso arrecati a terzi nello svolgimento dei compiti del proprio ufficio, con esclusione delle ipotesi di dolo e colpa grave;

C. 2 e C. 3: il testo dei due commi è identico a quello dei commi 1 e 2 dell'articolo 45.

b. Giurisprudenza:

- sentenza Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale Lombardia, 8 giugno 2002, n. 1257. (massima tratta dal sito [www.assinews.it/enti-locali](http://www.assinews.it/enti-locali)).

L'assunzione dell'onere relativo all'assistenza legale del dipendente da parte dell'ente locale non è automatico, ma deve essere conseguenza di alcune valutazioni 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. L'Amministrazione pubblica è obbligata, 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 condizioni:

- 1) se ricorra la necessità di tutelare i propri diritti e i propri interessi e la propria immagine;
- 2) la diretta connessione del contenzioso processuale alla carica espletata o all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario;
- 3) la carenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal funzionario e dall'ente;
- 4) la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione, che abbia accertato la insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave. (Es. il delitto di concussione, essendo un reato a natura plurioffensiva comporta di per sé sempre un insanabile contrasto con gli interessi dell'imparzialità e buon andamento della P.A., onde la non diretta riferibilità degli atti compiuti dal dipendente all'ente di appartenenza, il quale assume la qualità di soggetto passivo del reato.

## TUTELA LEGALE AMMINISTRATORI

a) normativa:

non esistono norme che la prevedono (ad eccezione di quanto previsto dalla l.r. 23/2001);

b) giurisprudenza:

- sentenza quinta sezione Consiglio di Stato n. 2242/2000.  
Il diritto al rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori in ragione del mandato costituisce una disposizione di carattere eccezionale. Non è applicabile la normativa prevista in sede contrattuale per i dipendenti in quanto la legge che disciplina lo status degli amministratori locali nulla ha previsto in merito e si tratta di disposizioni caratterizzate da una puntuale delimitazione del raggio di azione oggettiva. Il diritto al rimborso delle spese legali da parte degli amministratori nasce dal principio generale posto dall'articolo 1720 del Codice civile, norma relativa al rapporto tra mandante e mandatario, che le Sezioni Unite della Cassazione hanno peraltro già da tempo considerato applicabile agli amministratori delle società di capitali. Ricorrono quindi, secondo il Consiglio di Stato, le condizioni di lacuna legislativa che consentono ex art. 12 delle preleggi l'interpretazione analogica. Sulla base di tale principio la sentenza evidenzia un primo aspetto di forte limitazione dell'ambito di applicazione della norma, in quanto ai fini del rimborso è necessario accertare che le spese

siano state sostenute a causa e non semplicemente in occasione dell'incarico. Inoltre, non sembra superabile il limite costituito dal positivo e definitivo accertamento della mancanza di responsabilità dei soggetti che hanno sostenuto le spese legali. La giurisprudenza amministrativa e contabile ha più volte affermato la necessità che l'imputato sia prosciolto con la formula più liberatoria e non hanno mai riconosciuto tale diritto nel caso di proscioglimento con formule meramente processuali ovvero con formule da cui non emergano elementi che dimostrano la mancanza di responsabilità dell'amministratore. E' questa dunque un'ulteriore essenziale condizione per giustificare il fatto che l'amministrazione comunale possa farsi carico di spese sostenute dagli imputati derivanti da vicende a loro imputabili;

- sentenza Corte dei Conti sezione giurisdizionale Regione Lombardia (n. 1255 - 8 giugno 2002).

Anche nelle ipotesi in cui gli amministratori e i dipendenti di enti locali convenuti in giudizio innanzi alla Corte dei Conti vengano assolti per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave, le spese del giudizio devono essere compensate o poste a carico dei soggetti convenuti e non sono rimborsabili dall'amministrazione comunale, allorché venga comunque accertato che essi abbiano posto in essere comportamenti illegittimi e dannosi per l'amministrazione. "E' conforme ai basilari principi che regolano, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, il riparto delle spese processuali, che le spese giurisdizionali e, in particolare, quelle legali, siano poste a carico delle parti che, con il loro comportamento, le hanno determinate, con la conseguenza che i soggetti che hanno dato luogo a situazioni illegittime o dannose per l'ente locale, anche se le stesse non si configurano come illecite perché mancanti dell'elemento soggettivo della colpa grave, debbono rispondere personalmente delle spese legali, non potendosi queste far gravare sull'amministrazione di appartenenza".

A breve verrà pubblicata una ulteriore nota di approfondimento.

Nota integrativa  
27/01/03

Per una più ampia e corretta trattazione della questione di cui all'oggetto ci è sembrato opportuno accompagnare l'esame dello specifico quesito con una ricognizione più generale sulla normativa di riferimento e sulla giurisprudenza relative ai soggetti coinvolti, nonché sulla tipologia dei rapporti intercorrenti tra gli stessi e l'Ente.

Quanto alla specifica natura giuridica delle due figure (dipendente ed amministratore), richiamati i principi costituzionali e la normativa generale in materia di pubblico impiego, va evidenziato che, pur perseguendo fondamentalmente obiettivi identici (la natura di pubblici funzionari è da tempo riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei Conti agli amministratori), il pubblico dipendente si differenzia comunque profondamente dall'amministratore: per il primo è previsto il vincolo di subordinazione all'ente, per quest'ultimo è invece configurabile un rapporto di immedesimazione organica, almeno quanto alla rilevanza esterna.

Ben diverso appare quindi il rapporto che ciascuna delle due figure intrattiene con l'Ente: il primo è tenuto al rispetto del complesso di norme giuridiche, contrattuali e regolamentari che disciplinano il rapporto di pubblico impiego, l'amministratore è invece legittimamente investito di una carica con mandato pubblico ed agisce per interesse non proprio, per il perseguimento dei fini giuridici e sociali dell'Ente.

Ne consegue che, mentre sui pubblici dipendenti gravano le responsabilità civile, penale, amministrativa e contabile (così come esplicitate nel Codice di comportamento incorporato nelle norme e nei contratti), *i pubblici amministratori non devono sopportare nella propria sfera personale gli effetti svantaggiosi o dannosi della loro attività* (Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 197/2000 e Corte dei Conti, sez. riun., 5 aprile 1991, n. 707.), fatta eccezione per gli effetti degli atti e dei fatti viziati da dolo o colpa grave, nonché di quelli in cui sia configurabile un conflitto di interesse con l'Ente.

Venendo ora alla questione di specie, cioè al diritto all'assistenza legale da parte dell'Ente, ovvero al diritto al rimborso delle spese sostenute per il patrocinio, va ricordato che la normativa nazionale di recepimento dei contratti di lavoro, prima, e successivamente la disciplina contrattuale prevedono tale diritto per i dipendenti degli enti pubblici, così come dettato dal D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191 (decreto di recepimento del contratto di lavoro), 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"*.

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta la fonte normativa è costituita dalla disciplina contrattuale del Comparto unico del Pubblico impiego che, agli art. 45 (*Patrocinio legale*) per l'area funzionale, e 21 (*Responsabilità civile, amministrativa, contabile e patrocinio legale*) per l'area dirigenziale, prevedono che le amministrazioni [...] *assicurano al dipendente sottoposto a procedimento penale, in relazione ad atti e fatti connessi all'espletamento dei compiti istituzionali del proprio ufficio, [...] l'assistenza processuale in ogni stato di giudizio ed assumono l'onere finanziario del patrocinio legale autonomamente eletto dal dipendente stesso* [...].

Nulla è invece previsto a riguardo a favore degli amministratori né dalla normativa nazionale, se si esclude l'art.77 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.lgs 267/2000) che stabilisce il diritto degli amministratori locali al rimborso delle spese sostenute in conseguenza del loro mandato, incluse, quindi, almeno in linea di principio, quelle legali, anche in assenza di una specifica polizza assicurativa, né da quella regionale.

La possibilità di estendere agli amministratori la disciplina prevista per i dipendenti - limitatamente comunque al solo rimborso delle spese sostenute -, colmando in tal modo una lacuna legislativa pressoché universalmente riconosciuta, è esclusa dalla giurisprudenza prevalente, che riconduce piuttosto, per *analogia legis*, ai principi generali del diritto civile dettati dall'art. 1720, II comma, c.c. considerata la specialità della disciplina esistente per i soli dipendenti, il fondamento giuridico del diritto degli amministratori al rimborso delle spese sostenute, ma non all'assistenza legale, da parte dell'Ente.

Di questo avviso è la Corte Costituzionale (Sentenza 16 giugno 2000 n. 197) che esclude l'applicabilità agli amministratori della normativa speciale dettata per i dipendenti ai fini del rimborso delle spese legali. La stessa Corte Costituzionale, con la medesima sentenza 197/2000, ha escluso che la mancanza di una norma che preveda il rimborso delle spese legali agli amministratori possa essere passibile di illegittimità costituzionale per disparità di trattamento con i dipendenti essendo tale scelta insindacabile. La Suprema Corte ha in buona sostanza rimesso al legislatore la facoltà di limitare il previsto beneficio ai soli dipendenti ovvero estenderlo anche agli amministratori, riconoscendo ad entrambe le scelte normative la medesima legittimità.

Nel pronunciamento del giudice delle leggi è ravvisabile un implicito richiamo al principio della riserva di legge.<sup>i</sup>

In assenza di un diritto positivo, va dunque richiamata, come si è detto, la disciplina civilistica dell'art. 1720, II, che serve ad eliminare posizioni di diseguaglianza tra amministratori e dipendenti in tema di rimborsi.

Dall'analisi del dettato legislativo del D.P.R. 191/1979 – e dei successivi decreti di recepimento dei contratti - e dell'art. 1720, II, c.c., sopra richiamati, si ricava che l'assunzione da parte dell'ente locale dell'onere relativo alle spese legali sostenute dall'amministratore non è automatica, ma deve essere conseguenza di alcune valutazioni 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.

Il legislatore ha in buona sostanza gravato l'ente pubblico dell'onere dell'assistenza processuale dei propri dipendenti e amministratori (solo ex post) implicati in procedimenti penali e civili, in quanto i fatti e gli atti che ne costituiscono l'oggetto siano imputabili non già ai singoli soggetti che hanno agito per conto della pubblica amministrazione, ma direttamente a quest'ultima nell'esercizio della sua attività istituzionale.

In particolare, l'Ente è obbligato, prima 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:

- a) se ricorra la necessità di tutelare i propri diritti e propri interessi e la propria immagine;
- b) la diretta connessione del contenzioso processuale alla carica espletata o all'ufficio rivestito dal pubblico funzionario;
- c) la carenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal funzionario e l'ente;
- d) la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione, che abbia accertato la insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Considerata la rilevanza del punto d), esso merita un approfondimento.

La giurisprudenza, sia amministrativa che contabile, ha più volte affermato la necessità che l'imputato sia assolto con la formula più liberatoria e non collegata a cause che inibiscano l'accertamento dell'insussistenza dell'elemento psicologico del reato quali, ad esempio, la prescrizione o il proscioglimento per amnistia, formule decisorie intermedie che non conferiscono certezza sull'inesistenza del contrasto di interessi tra l'amministratore e l'ente e lasciano, infatti, ancora spazio per l'accertamento della responsabilità in sede amministrativa (C.d.S., Sez. V, 15 febbraio — 14 aprile 2000, n. 2242).

Nella gerarchia delle cause di assoluzione la formula "*perché il fatto non sussiste*", prevista dall'art. 530, 1° comma, c.p.p., è tra le più favorevoli ed ampiamente liberatorie poiché viene adottata dal giudice quando l'intero fatto storico di reato nella sua materialità, o anche uno solo dei suoi elementi essenziali (azione, omissione, evento, rapporto di causalità) non si è verificato. Si tratta, infatti, di una formula c.d. *in factum concepta* in quanto implica che sia stata una questione di fatto e non di diritto (meramente processuale) a definire il giudizio.

Coerentemente con quanto sin qui esposto, è inoltre ammissibile il rimborso qualora il funzionario sia stato assolto perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato — cioè in caso di decriminalizzazione -: il fatto per il quale l'amministratore subiva il processo penale, in virtù del c.d. *ius superveniens*, non ha più rilevanza penale.

In caso di archiviazione del giudizio, valutate le sue motivazioni, l'Ente potrebbe accertare la sussistenza delle condizioni di rimborsabilità.

Quanto alla questione se l'assunzione dell'onere del giudizio debba avvenire *ex ante*, ovvero *ex post* rispetto al giudizio medesimo, è opportuno rilevare che tempi e modalità di intervento dell'Ente mutano sostanzialmente a seconda che il procedimento coinvolga dipendenti od amministratori.

Nel primo caso l'Ente assume direttamente l'assistenza: secondo una interpretazione letterale dell'art. 67 D.P.R. n. 268 del 1987, è previsto:

- a) che, *ove si verifichi l'apertura di un procedimento civile o penale* l'Ente assuma ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento;
- b) che si proceda alla scelta di *un legale di comune gradimento*, essendo l'onere a tutela dei diritti e degli interessi dell'Ente, per tutelare la sua immagine in un'ottica di buona Amministrazione (cfr. Costituzione, art. 97). Il dipendente ha certamente la facoltà di ricorrere ad un legale di sua fiducia, ma in tal caso, ove non scelto con il criterio del "comune gradimento", non avrà diritto ad essere indennizzato delle spese legali;
- c) che, *in caso di condanna per fatti commessi con dolo o colpa grave* l'Ente ripeta dal dipendente tutti gli oneri sostenuti.

Una recente giurisprudenza (Corte dei Conti Sez. giurisdizionale Lombardia n. 1257/2002) nega, poi, che l'Ente possa erogare ai dipendenti il rimborso delle spese legali sostenute nel corso di un giudizio

penale conclusosi con l'assoluzione piena e definitiva, quando la richiesta del dipendente sia stata avanzata a procedimento concluso, anziché sin dalla sua apertura.

In caso di giudizio dinanzi alla Corte dei Conti, come espressamente previsto dall'articolo 3 del DL 543/1996, convertito dalla legge 639/1996, «in caso di definitivo proscioglimento, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza». Come si può notare, la norma, più rigorosa di quelle che disciplinano le analoghe spese nei giudizi civili e/o penali, prevede esclusivamente il rimborso ex post, escludendo qualunque altro intervento dell'Ente.

Le maggiori cautele che informano questa norma, d'altro canto, si spiegano con l'immanente contrasto di interessi che, ex ante, caratterizza la responsabilità amministrativo-contabile, nel rapporto risarcitorio che si instaura tra l'ente danneggiato e il dipendente che il danno stesso ha provocato.

La sezione giurisdizionale della Corte dei Conti della Lombardia (sentenza 1255 dell'8 giugno 2002) è giunta a concludere che *"... i soggetti che hanno dato luogo a situazioni illegittime o dannose per l'ente locale, anche se le stesse non si configurano come illecite perché mancanti dell'elemento soggettivo della colpa grave, debbono rispondere personalmente delle spese legali, non potendosi queste far gravare sull'amministrazione di appartenenza"*.

Resta inteso che, anche qualora il giudizio in sede penale si concluda con l'assoluzione con formula pienamente liberatoria, il dipendente potrà essere sottoposto a procedimento disciplinare, laddove se ne ravvisino gli estremi.

Escludendo l'estensione automatica agli amministratori della disciplina prevista per i dipendenti, come sostenuto dalla maggior parte della giurisprudenza, agli amministratori è consentito soltanto di richiedere il rimborso delle spese sostenute a sentenza passata in giudicato, esclusi la colpa, il dolo ed il conflitto di interesse.

In particolare, per l'accertamento del conflitto d'interessi è necessario, intervenuta sentenza assolutoria piena, analizzare il fatto addebitato all'amministratore, pur se non integrante reato, per verificare se vi è un interesse contrastante tra la tutela dell'ente e la tutela dello stesso.

Qualora risultasse che l'amministratore sia stato mosso da un interesse egoistico, patrimoniale o non, deve ritenersi integrato il conflitto e quindi andrebbe negato il rimborso delle spese legali.

In caso di coinvolgimento contestuale in un procedimento di dipendenti ed amministratori è opportuno che l'Ente intervenga ex post.

Anche a seguito di sentenza di assoluzione, la definitiva valutazione per la praticabilità del rimborso compete, comunque, all'Ente locale che dovrà accertare che l'adozione degli atti d'ufficio sia avvenuta nell'esclusivo interesse dell'amministrazione. L'accertamento va compiuto necessariamente *ex post*, valutando la motivazione del provvedimento giudiziale. In presenza delle richiamate condizioni, il conseguente obbligo non risulta suscettibile di limitazione rispetto alla parcella presentata per il rimborso, fatta salva la sua congruità, accertata, con visto, dall'Ordine professionale.

Mette conto di ricordare, a questo punto, che, nel caso di procedimento penale, non importa se l'amministratore risulti in carica o meno, purché lo stesso procedimento derivi da fatti verificatisi nell'esercizio e a causa della pubblica funzione, e che l'azione di ripetizione delle spese legali sostenute, non rientrando la fattispecie in alcuno dei casi speciali previsti dal codice civile, si prescrive nel termine ordinario di dieci anni previsto dall'articolo 2946 del codice civile.

Va infine affrontata un'ultima questione di rilievo: la possibilità ovvero l'opportunità che l'Ente stipuli una polizza assicurativa a favore di dipendenti ed amministratori per i rischi connessi all'espletamento delle loro funzioni istituzionali.

Tale possibilità è contemplata, limitatamente agli amministratori, sia dall'ordinamento statale (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, articolo 86, comma 5), che, con analoga formulazione, da quello regionale (articolo 25, comma 1, della legge regionale 4 settembre 2001 n.23).

Nulla vieta, come peraltro previsto da leggi regionali, Statuti e regolamenti, che gli Enti locali estendano tale copertura assicurativa anche ai dipendenti, così come previsto da molti contratti collettivi di lavoro, limitatamente alla responsabilità civile, e con esplicita esclusione del dolo e della colpa grave.

Dalle polizze va comunque esclusa la copertura dei rischi relativi alla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, nei confronti di enti anche diversi da quelli di appartenenza, connessa all'attività svolta dagli amministratori stessi e dai funzionari, responsabilità qualificata dalla legge come personale e limitata normativamente ai fatti commessi con dolo o colpa grave, in quanto tale copertura sarebbe in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, così come espressi dagli art.3, 28 e 97 della Costituzione, (richiamati dalla Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza n.340 del 24 ottobre 2001, con cui il Giudice delle leggi ha escluso l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità o solidarietà degli Enti, a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi), tenuto anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio e di stimolo all'efficienza. Una tale funzione non può e non deve essere eliminata od affievolita, per di più poi utilizzando risorse pubbliche la cui destinazione a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l'Erario dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore: un autentico assurdo logico, prima ancora che giuridico.

Va altresì richiamata la sentenza della Corte dei Conti, Sez. Riunite, 5 aprile 1991, n. 707/A che recita: "la copertura assicurativa, implicando una spesa pubblica, deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica, riguardata come mandante, con esclusione, cioè, di qualsiasi aggravio che deriva dall'assicurare anche altre evenienze dannose, le quali, non connesse all'espletamento del mandato, debbono restare a carico delle persone fisiche degli amministratori.", orientamento ribadito dalla sentenza n.12509 del 9 maggio 2002 della Sezione giurisdizionale per la Lombardia.

La spesa sopportata, inoltre, rappresenta essa stessa un danno, come sostanziale ed incostituzionale esonero da responsabilità amministrativa, una sorta di immunità comportamentale, e come liberalità, che all'ente non è permessa.

Sussisterebbe, poi, il requisito della colpa grave nel comportamento degli Amministratori i quali, autorizzando la stipula di una polizza assicurativa per sollevare se stessi ed i funzionari dai rischi correlati alla responsabilità amministrativo-contabile connessa all'attività svolta, sottrarrebbero i beneficiari della polizza agli obblighi di legge vanificandone l'effetto sanzionatorio.

---

<sup>i</sup> La sentenza n. 197 del 2000 è stata pronunciata dalla Corte Costituzionale a seguito di un ricorso avverso all'art. 39 della l.r. 145/80 della Regione Sicilia.

Sulla scorta di tale sentenza la Regione Sicilia ha modificato la propria legislazione in materia con la L.R. N. 30 DEL 23/12/2000 Norme sull'ordinamento degli enti locali.

Al Capo II, **DISCIPLINA DELLO STATUS DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI**, articolo 24 **Patrocinio legale**, si prevede:

*"1. L'articolo 39 della legge regionale 29 dicembre 1980, n. 145, si interpreta nel senso che la norma si applica a tutti i soggetti, ivi inclusi i pubblici amministratori, che in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio siano stati sottoposti a procedimenti di responsabilità civile, penale ed amministrativa e siano stati dichiarati esenti da responsabilità."*

La Regione Abruzzo, già in precedenza, aveva disciplinato la materia estendendo il patrocinio legale previsto per i dipendenti anche agli amministratori regionali.

Con la Legge Regionale n. 6 del 30-01-1995 **Interpretazione autentica dell'art. 57 della LR 97/ 1987 (Patrocinio legale dipendenti)**, composta di un unico articolo, ha disposto che:

*"L'art. 57, comma primo, della legge regionale n. 97 del 18 dicembre 1987, deve essere interpretato nel senso che:*

- 
- *elemento fondamentale della determinazione di pagamento o ripetizione delle spese legali è la sentenza esecutiva, o il proscioglimento istruttorio definitivo, parimenti esecutivo, onde deve intendersi a tale momento rimessa la decisione di pagamento definitivo, anche se il soggetto interessato non avesse chiesto, o avuta concessa, l'assunzione provvisoria di spese da parte della Regione e la nomina di un legale di comune gradimento;*
  - *i consiglieri regionali, ancorché cessati dalla carica al momento in cui si attivi la responsabilità civile e penale, per tutti quei fatti omissivi o commissivi riferiti al periodo del mandato elettivo, sempre che risulti accertata l'insussistenza del conflitto di interesse, sempre che l'azione di definizione del giudizio sia espressamente riferita all'espletamento di funzioni istituzionali nel nome e nell'interesse della Regione, debbono ritenersi ricompresi tra i destinatari del disposto di cui all' art. 57 comma 1 e 2 della legge regionale 18- 12- 1987, n. 97, ovviamente a parità di condizioni e presupposti.*