

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. 26642/125.11.15 - Palermo, 21 dicembre 2015 / Pos. Coll. e Coord. n._8

Assessorato Regionale
Autonomie Locali e Funzione Pubblico

Dipartimento Regionale
Funzione Pubblica e Personale
Area Affari Generali

Riscontro a

nota n PG/2015/120733 del 21 settembre 2015

OGGETTO : Richiesta parere per rimborso spese legali del dirigente dott. Giuseppe Grado per incarico presso Cassa Centrale di Risparmio V. E.

Con la nota che oggi si riscontra, codesto Dipartimento:

1

1) chiede l'avviso dello scrivente sul rimborso delle spese legali sostenute dal dirigente oggi in quiescenza dott. Giuseppe Grado, per la sua difesa nel corso di un procedimento penale azionato a suo carico nella qualità di componente del Consiglio di Amministrazione della Cassa di Risparmio V. E. per le Province Siciliane, conclusosi con sentenza di assoluzione emessa in data 14 gennaio 2013;

2) chiede in particolare se il dirigente abbia diritto a tale rimborso, in considerazione del fatto che il processo penale è stato subito per attività connessa all'espletamento dell'incarico ricevuto;

3) chiede, infine, anche il parere di questo Ufficio sull' "importo " delle spese legali eventualmente da rimborsare.

Nella materia dei rimborsi per le spese di difesa dei dipendenti regionali, questo Ufficio Legale ha già reso il proprio parere (cfr. n. 122 del 2007, consultabile ed estraibile dal sito Internet), ultimo di una serie di pareri già emessi da questo Ufficio sulla stessa materia (cfr. nn. 93.11.05, 275.11.05 e 180.11.99, tutti consultabili a mezzo del sito Ufficio Legislativo e Legale presso il collegato sito Gazzetta Ufficiale R. S.). Parere che oggi si conferma con le attuali precisazioni modulate sull'aggiornamento delle norme che regolamentano l'attività professionale degli avvocati ed i relativi compensi professionali.

Riguardo ai quesiti posti , di cui ai precedenti punti 1) e 2) , si osserva quanto segue.

L'Amministrazione Regionale , che ai sensi dell'art 14 dello Statuto ha una competenza legislativa esclusiva sul trattamento giuridico ed economico del proprio personale, ha promulgato norme specifiche in materia di " rimborsi ". L'art 39 della legge regionale n 145 del 29-12-1980, come interpretato ed ampliato ad altre categorie di "dipendenti pubblici " da parte dell'art 24 della legge regionale n 30 del 23-12-2000, ha stabilito le modalità del rimborso disponendo che esso spetta " Ai dipendenti che, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio , siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, penale o amministrativa ".

Pertanto, la norma pone talune precise condizioni, *rectius* "requisiti", per la sua concreta applicazione:

a) la norma è rivolta ai dipendenti regionali, presupponendo un rapporto di immediatezza organica tra la Regione Siciliana ed il proprio dipendente;

b) la sottoposizione ad un procedimento civile, penale o amministrativo deve essere conseguente a " fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio";

c) il rimborso delle spese sostenute per l'assistenza legale è assicurata "....sempre che gli interessati siano stati dichiarati esenti da responsabilità ".

Per l'esame di tali tre condizioni si osserva quanto segue.

Nel caso in esame, il dirigente che ha inoltrato la richiesta di rimborso delle spese legali, per l'importo di cui alla parcella-fattura del 27 febbraio 2014 del suo legale di fiducia , e cioè per euro 177.117, 50, risultava essere dirigente della Regione Siciliana al momento della sua nomina quale consigliere del Consiglio di Amministrazione della Cassa di Risparmio V. E. per le Province Siciliane, d'ora innanzi chiamata più semplicemente "Cassa". Tale incarico è stato conferito per mezzo del Decreto del Presidente della R. S. del 15 marzo 1985, perdurando esso fino all'atto di dimissioni ed alla relativa accettazione con Delibera della Giunta Regionale n 13 del 6 giugno 1988, con la contestuale indicazione del nuovo componente del consiglio predetto.

Ritiene lo scrivente che il dott. Grado fosse legato da vincolo di immedesimazione organica con la Regione limitatamente alle sue funzioni di dirigente regionale ma non per l'attività svolta quale Consigliere del C.di A della Cassa, in quanto le funzioni ed i compiti che ha espletato in tale posizione, attenevano alle competenze che quel C. di A. aveva secondo le norme dello Statuto della Cassa (approvato con Decreto del Presidente della Regione Siciliana n 150 del 28 febbraio 1958 e successive modifiche e integrazioni).

In particolare, l'art 14 dello Statuto indicava specificamente le attribuzioni del Consiglio che, naturalmente, attenevano agli scopi dell'istituto secondo gli artt 1, 2 e 3 dello stesso atto regolamentare, nonché alla gestione del medesimo ente. I predetti scopi sono ricollegati alla struttura ed alle finalità dell'ente (rectius " Istituto regionale autonomo ", cfr art 1 dello Statuto) , il quale doveva ".....promuovere e diffondere lo spirito di previdenza, raccogliendo depositi a titolo di risparmio e trovando ad essi conveniente e sicuro collocamento " (art 1 ed anche da 29 a 65 dello Stat.).

Rileva precisare che l'incarico al dott Grado è stato preceduto da una specifica autorizzazione , rilasciata ai sensi dell' art. 62 del DPR n 3 del 10 gennaio 1957 (c. d. Testo Unico Impiegati Civili dello Stato) , concessa con delibera Giunta Regionale n 62 del 22 febbraio 1985, precedente l'atto di incarico predetto, conferito con Decreto del successivo 15 marzo 1985. Significativa si dimostra questa autorizzazione, in quanto l'art 62 del testo Unico prevede che per la nomina quale amministratore di enti o società', collegate nelle modalità ivi indicate alla pubblica amministrazione principale, quest'ultima debba autorizzare preventivamente la nomina , con apposita delibera che, in buona sostanza, attesti l'assenza di casi di incompatibilità previsti dai precedenti articoli 60 e 61. Proprio tale esame che deve essere positivo ai fini della successiva nomina con la delibera, prova

che il dipendente nominato quale amministratore in quegli enti o società assume una carica e talune funzioni in un soggetto-ente diverso da quello in cui lo stesso esercita le sue ordinarie funzioni di pubblico impiego. Proprio la diversità delle due entità, per le quali si pone la necessità del controllo di eventuali casi d'incompatibilità, prova che il soggetto, nominato in tali enti o società, non instaura per ciò stesso alcun rapporto di servizio e meno che mai di mandato (con o senza rappresentanza) con la Pubblica Amministrazione che ha concesso l'autorizzazione e, dopo, lo ha nominato.

La chiara diversità delle funzioni espletate dal dirigente Grado, quale dipendente della Regione Siciliana e quale Consigliere di amministrazione della Cassa, dimostrano che le funzioni svolte e gli atti adottati in questa seconda qualità non possono assolutamente essere ricondotti all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio presso la Regione Siciliana, condizione quest'ultima necessaria per avere diritto al rimborso delle spese legali.

Per tale chiara e precisa diversità delle due qualità e compiti, non può ritenersi, ai fini dell'applicazione dell'art 39 della L R n 145 del 1980, che il dott Grado sia da considerare dipendente regionale all'interno della Cassa, nella carica di Consigliere, né, tantomeno, può ammettersi che abbia espletato quel servizio o quei compiti richiesti dalla stessa norma e collegati a tale qualità di "dipendente".

Se è pur vero che l'art 7 dello Stat. preveda che la nomina degli organi di amministrazione della cassa, tra i quali il C. di A., avvenga da parte degli "organi della Regione Siciliana", tale attribuzione di "potere" non può costituire alcun rapporto di servizio né di immedesimazione organica tra il soggetto nominato nel Consiglio della Cassa e l'Amministrazione Regionale. Infatti le norme di legge in materia e lo Statuto stesso prevedono un solo potere di nomina attribuito alla R. S., con riguardo alla costituzione degli organi di amministrazione della Cassa. Ma questo potere pubblico di nomina, o meglio il suo esercizio, non può costituire alcun rapporto di servizio o di pubblico impiego tra il soggetto che viene nominato e la Amministrazione Regionale. Infatti l'unico rapporto che si instaura è quello tra il Consigliere e l'istituto all'interno del cui C. di A. egli opera e svolge la sua attività, comunque entro i limiti previsti dallo Statuto, il quale fissa i compiti e le responsabilità del Consigliere nei confronti della Cassa, come anche i suoi "diritti" (cfr. artt da 8 a 15 dello Stat.).

Pertanto, sotto il profilo dei due requisiti di cui ai precedenti punti a) e b), come richiesti dalla norma regionale, il rimborso non è dovuto ed ove concesso sarebbe da ritenere illegittimo.

Con riguardo invece al punto c) si rileva che dal provvedimento decisorio del processo penale, seppure difficilmente leggibile, sembra risultare una assoluzione "....per non aver commesso il fatto", al di là delle dichiarazioni del dirigente contenute nella sua istanza e che devono comunque essere certificate dall'originale provvedimento giurisdizionale o da una sua copia conforme autentica.

Con riguardo alla formula di assoluzione, quella del dirigente Grado rientra tra quelle di cui all'art 530, I° comma del CPP, che prevede il proscioglimento con ampia formula liberatoria, necessaria ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso del dipendente. Quanto sopra si riporta oggi, in coerenza con quanto già affermato da questo Ufficio col citato parere n 122.11 del 2007, oltre che anche dagli altri due pareri (cfr. n 93.11.2005 e 275.11.2005).

Quindi, ove codesta amministrazione si dovesse comunque determinare al rimborso de quo, dovrà preliminarmente acquisire la copia conforme autenticata della sentenza nel testo integrale, da parte della Cancelleria del Tribunale Penale, con in calce apposta la dichiarazione sulla sua definitività, e per decorrenza di tutti i termini di impugnabilità.

Nè sembra conducente la tesi prospettata dal dirigente Grado nella lunga ed argomentata sua istanza, tendente all'applicazione al caso in esame della norma ex art 1720, II° comma del Codice Civile, vertente sul risarcimento dei danni al mandatario da parte del mandante.

Deve subito rilevarsi che riesce difficile anzi impossibile ammettere l'esistenza di un contratto o che dir si voglia di un "rapporto di mandato" nella fattispecie, ex art 1703 SS Codice civile, ove il dott Grado assumerebbe la veste di mandatario.

Come recita l'art 1703 C.C. "Il mandato è il contratto con il quale una parte si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per conto dell'altro". E' noto inoltre che il mandato può essere con o senza rappresentanza (cfr rispettivamente artt 1704 e 1705). Come risulta dagli atti trasmessi in allegato alla istanza del dirigente, gli unici forniti dal Dipartimento richiedente, alla luce dei quali viene fornito il presente avviso, la nomina avvenuta per lo stesso quale Consigliere della Cassa consentiva allo stesso di esercitare le funzioni ed i compiti di un consigliere di amministrazione della Cassa. Non esiste nell'atto di nomina, né in nessun altro atto, un mandato con o senza rappresentanza, in base al quale viene assegnato all'ipotetico mandatario (Grado) il compito, anzi l'obbligo, di compiere uno o più atti giuridici per conto dell'ipotetico mandante (Regione Siciliana). D'altronde i compiti del Consigliere della Cassa erano quelli previsti dalle relative norme dello Statuto (cfr. artt da 8 a 15 dello Stat.) e solo questi potevano essere legittimamente esercitati.

La giurisprudenza citata dall'istante ed in particolare la sentenza n 10680 del 14 dicembre 1994 della Suprema Corte (Sezioni Unite), ritiene seppure con alcuni limiti e diverse precisazioni, che le spese che l'amministratore abbia affrontato per difendersi in un processo penale che abbia subito a causa dell'espletamento di suoi compiti di amministratore, debbano esser rimborsati dalla stessa società ove il soggetto ha svolto le funzioni di amministratore. Pertanto, solo in tal senso potrebbe ritenersi esistente un eventuale rapporto di mandato con la relativa conseguente applicazione della norma art 1720 appena richiamata.

Quindi, se una risarcibilità delle spese legali sostenute dall'amministratore dott Grado debba essere sostenuta quale diritto, lo stesso avrebbe dovuto esser fatto valere nei confronti dello stesso ente o società per il quale si è svolta la stessa funzione. Tale tesi, tuttavia, deve essere temperata dal rilievo che la Cassa non è stata costituita quale società di capitali, figura per la quale la giurisprudenza si è espressa per il principio di applicazione dell'art 1720. Essa, infatti ha avuto natura di Istituto Regionale Autonomo (vedi art 1 Statuto) o comunque di Ente Pubblico regionale, seppure la sua struttura ed il suo funzionamento ha avuto profili di somiglianza od analogia con le società (quali ad esempio i suoi organi di amministrazione). Tuttavia l'esame della esatta natura giuridica della Cassa, ai fini di cui appena richiamati, esula dall'attuale avviso di questo Ufficio. Ed esso serve solo ad affermare che l'eventuale esercizio del diritto al rimborso da parte dell'amministratore Giuseppe Grado doveva o deve essere azionato solo nei confronti dello stesso istituto.

Infine, con riguardo al quesito di cui al punto 3), vertente sull'importo delle spese legali da rimborsare, si osserva che la parcella allegata alla richiesta, per l'importo di euro 177.117,50, risulta adottata in violazione o comunque fuori dalle norme e dai regolamenti vigenti al tempo della sua emissione (27 febbraio 2014), in ordine ai compensi professionali degli avvocati.

Tale materia è stata regolamentata fin dall'art 9 del Decreto Legge n 1 del 2012 convertito con la legge n 27 del 24 marzo 2012 (entrata in vigore il 25 marzo 2012), che dopo avere abolito le tariffe professionali di tutte le professioni regolamentate (cfr comma I°), ha previsto al IV comma che il compenso per le prestazioni professionali viene pattuito al momento del conferimento dell'incarico ed anche che in ogni caso, la misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima. La stessa norma ha disposto anche (cfr V° comma) che sono abrogate tutte le disposizioni che per la

determinazione del compenso rinviavano alle tariffe prima vigenti, che venivano abolite col I° comma dello stesso art. 1.

Infine, il III° comma dello stesso art 1 dispone che le tariffe vigenti si possono applicare solo fino alla data di entrata in vigore del D M di esecuzione che è stato il n 140 del 23 agosto 2012 e comunque non oltre il 120° giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione di quel D L e cioè non oltre il 25 luglio 2012.

La successiva legge n 247 del 31 dicembre 2012, di riforma dell' Ordinamento forense, ha confermato tale impostazione di base nuova, per l'affidamento di incarico ad un avvocato, disponendo con completezza all'art. 13 , il quale esaurisce ogni dubbio sulle modalità di incarico e di compenso, in quanto i commi II°, III°, VI° e IX° danno precise indicazioni sui criteri e sulle modalita' relative al contratto d'opera professionale predetto.

L'art 13 dispone che il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale(II° comma), mentre mediante un decreto emanato dal Ministro della Giustizia , ogni due anni , saranno determinati i parametri applicabili “quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta,.....” (VI° comma).

Il quadro normativo sopra delineato ha sostanzialmente disposto , fin dal 25 marzo 2012, data di entrata in vigore della legge n 27/2012 di conversione del D.L. n 1 del 2012 , che l'incarico dal cliente all'avvocato debba avvenire mediante un atto pattizio concluso in forma scritta, richiamandosi quindi alle norme che risultavano gia' vigenti con gli artt. 2229 e ss. del Codice Civile, le quali con riguardo alle professioni intellettuali prevedevano il contratto di prestazione d'opera intellettuale , (detto anche professionale) come previsto dall'art 2230. Nel contesto di tale contratto la determinazione del compenso avviene secondo la previsione dell'art 2233 e cioè a cura delle parti, con un accordo tra le stesse. Per i casi nei quali non è stato individuato con quel contratto il compenso , i criteri applicabili saranno quelli di cui al D M n 140 del 2012 oppure quelli di cui al D M n 55 del 2014, secondo le diverse fattispecie che possono presentarsi e secondo il tempo nel quale puo' dirsi conclusa la prestazione professionale.

Nel caso in esame non è avvenuto alcun accordo pattizio e comunque alla luce delle norme e cioè fin a dall'art 9 del D L n 1 del 24 gennaio 2012 il legale di fiducia doveva provvedere ad una regolamentazione contrattuale dei suoi rapporti con il cliente Grado, attesa la definitiva abolizione delle tariffe professionali avvenuta con l'art 9 del predetto DL .

Tuttavia, è dato riscontrare che tale atto pattizio sembra(per quanto consta dagli atti) non sia mai avvenuto e tuttavia, atteso che la parcella è stata emanata immediatamente prima dell'entrata in vigore del D M n 55 del 2014, ma comunque dopo l'entrata in vigore sia del predetto art 9 che della Legge di Riforma dell'Ordinamento Forense e cioè la n 247 del 2012 , il compenso professionale dell'avvocato nel caso deve essere determinato con riguardo alle tabelle ed ai parametri e criteri di cui al D M n 140 del 2012 , rilevandosi ancora una volta l'assenza di un atto pattizio o contratto d opera professionale richiesto ormai fin dal 2012 tra l'avvocato ed il suo cliente, ai fini della relativa prestazione professionale.

Alla luce di quanto esposto, la parcella allegata alla richiesta del dott Grado è da ritenere inammissibile o comunque, emessa fuori dalla osservanza delle norme di legge e dei relativi regolamenti e decreti in materia di professione di avvocato e di relativi compensi (illuminante in materia, anche per i principi di applicazione in periodo transitorio vedere l'interessante Sentenza n 17406 del 25 settembre 2012 della Corte di Cassazione Sezioni Unite Civili).

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello scrivente Ufficio Legale.

(avv. Antonio Lazzara)



L'AVVOCATO GENERALE

(Cons Romeo.Palma)



D'ORDINE
(Avv. P. Chiapparrone)

