



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

Dott. Marco Marulli	Presidente
Dott. Luigi Abete	Consigliere
Dott. Luciano Varotti	Consigliere
Dott. Antonio Costanzo	Consigliere
Dott. Luigi D'Orazio	Consigliere Rel.

Patrocinio legale; art.
12 C.C.N.L. dirigenti
enti pubblici;
questione di
legittimità
costituzionale

CC 27/11/2025 CC

Cron. n.
28378/2022

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 28378/2022 r.g. proposto da:

Albano Vincenzo, rappresentato e difeso, giusta procura speciale allegata al ricorso, dall'Avv. Mariano Russo e dall'Avv. Giovanni Cresci, i quali chiedono di voler ricevere le comunicazioni ai propri indirizzi di posta elettronica certificata indicati.

-ricorrente-

contro

Comune di Casoria, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato nello studio dell'Avv. Giulio Gomez d'Ayala, dal



quale è rappresentato e difeso, giusta procura speciale alle liti in calce al controricorso e con il quale domicilia nello studio dell'Avv. Roberto Bragaglia in Roma, piazzale Roberto Ardigò, n. 42, che dichiara di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative a questo processo all'indirizzo di posta elettronica certificata indicato

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte di appello di Napoli n. 1673/2022, depositata in data 20/4/2022;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 27/11/2025 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio;

RILEVATO CHE:

1. Vincenzo Albano, quale dirigente del Comune di Casoria, chiedeva emettersi decreto ingiuntivo nei confronti del Comune, per il rimborso delle spese legali sostenute per la propria difesa nel giudizio penale, instaurato nei suoi confronti, per il reato di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p.c., terminato con sentenza di assoluzione, con la formula «perché il fatto non costituisce reato».

Il tribunale di Napoli emetteva il decreto ingiuntivo n. 126 del 2011 in favore del ricorrente per la somma di euro 23.710,96.

2. Proponeva opposizione il Comune di Casoria, per non avere l'Albano fornito la prova dell'avvenuto pagamento degli onorari al suo difensore.

3. Il tribunale di Napoli, con sentenza n. 9345/2019, pubblicata il 22/10/2019, accoglieva l'opposizione, revocando il decreto ingiuntivo.

4. Avverso tale sentenza proponeva appello l'Albano.

4.1. Con il primo motivo deduceva l'omessa motivazione da parte del tribunale «per avere tralasciato un procedimento parallelo tra le



stesse parti concluso con una decisione di segno totalmente contrario».

4.2. Con il secondo motivo deduceva che il giudice di primo grado avesse pronunciato *ultra petitum*, laddove aveva ritenuto la mancanza di prova che il suo difensore nel giudizio penale era l'Avv. Lumeno dell'Orfano, pur in assenza di contestazione da parte dell'ente territoriale.

Evidenziava anche che la legge consentiva l'assistenza del difensore di fiducia del dipendente ingiustamente accusato in sede penale.

Sottolineava che il previo interpello dell'ente locale era illegittimo ed incostituzionale, tanto più che il Comune di Casoria era parte civile nel procedimento in questione e, quindi, in conflitto di interessi.

Era anche erronea la sentenza di prime cure nella parte in cui affermava l'insussistenza della prova del pagamento, essendo stata depositata la fattura emessa dall'Avvocato dell'Orfano, da ritenere senz'altro pagata in quanto, per legge, emessa al momento dell'effettuazione dell'operazione.

5. La Corte d'appello di Napoli, con sentenza n. 1673/2022, depositata il 20/4/2022, rigettava l'appello.

In particolare, la Corte territoriale muoveva dall'art. 28 del C.C.N.L. 14/9/2000, «pure invocato da Albano Vincenzo a fondamento del suo diritto al rimborso delle spese legali e di cui si assume la violazione».

Per la Corte d'appello la chiara formulazione dell'art. 28 sopra citato rendeva palese che il meccanismo che consentiva l'assunzione delle spese legali da parte del Comune, non era quello dell'autonoma gestione del contenzioso civile o penale da parte del dipendente e del successivo rimborso, «ma quello dell'individuazione di un legale di comune gradimento cui affidare la difesa, previo riscontro dei



necessari presupposti richiesti dalla norma (procedimento dovuto a fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti di ufficio, esclusione del conflitto interessi)».

La norma citata peraltro ricalcava il disposto dell'art. 67 del d.P.R. n. 268 del 1987 ed era tesa, anch'essa, alla tutela dell'immagine e del prestigio dell'ente interessato per il tramite della tutela del prestigio dei propri dipendenti, sicché la tempestiva conoscenza dell'addebito civile o penale ed il concerto per la scelta del difensore costituivano momenti fondamentali per la tutela di tale interesse.

Si verificava, insomma, una sostanziale partecipazione dell'ente la difesa del dipendente, imponendo a quest'ultimo uno previo interpellato prima di procedere ad autonoma difesa.

Diversa era, invece, la configurazione della disciplina relativa al patrocinio legale per i dipendenti dello Stato, configurato dall'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997, che prevedeva, ai fini del rimborso delle spese legali, la pronuncia di una sentenza o di un provvedimento che escludesse la loro responsabilità, nei limiti riconosciuti congrui dall'avvocatura dello Stato.

Nella specie, mancava la prova del «previo concerto con l'Amministrazione di appartenenza», in quanto la sola documentazione prodotta era quella concernente le richieste di rimborso avanzate sin dal 2007.

La nomina dell'avvocato Dell'Orfano risale al 22/1/2003.

La Corte territoriale richiamava poi la giurisprudenza di legittimità che, costantemente, aveva subordinato il rimborso delle spese legali in favore del pubblico dipendente ad una pluralità di condizioni cumulative: la connessione della vicenda giudiziaria con la funzione rivestita dal pubblico funzionario; la nomina del difensore di fiducia di comune gradimento; l'assenza di conflitto di interessi tra



gli atti compiuti dal funzionario dell'ente territoriale; la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione.

Proseguiva la Corte d'appello evidenziando che l'ente non poteva assumere gli oneri di difesa del dipendente quando, pur avvertito inizialmente, ravvisasse la sussistenza di un conflitto di interessi.

Tale conflitto sicuramente si rinveniva nell'ipotesi in cui il Comune si era costituito parte civile nel processo penale contro il dipendente; ciò era proprio accaduto nel caso di specie.

6. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione Vincenzo Albano.

7. Ha resistito con controricorso il Comune di Casoria, depositando anche memoria scritta.

CONSIDERATO CHE:

1. Con il primo motivo di impugnazione il ricorrente deduce «l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione tra le parti ex art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c. (sentenza Russo Mario)».

La Corte d'appello non avrebbe tenuto conto che, in realtà, i soggetti tratti a giudizio per rispondere del reato di abuso d'ufficio, ex art. 323 c.p., erano «Albano Giuseppe [*recte*: Albano Vincenzo] e Russo Mario», i quali, «dopo aver tempestivamente revocato gli atti amministrativi per scongiurare eventuali situazioni che potessero ledere l'Ente Pubblico, venivano sottoposti al giudizio che si concludeva per entrambi con sentenza di assoluzione "perché il fatto non costituisce reato"».

Entrambi avrebbero chiesto l'emissione del decreto ingiuntivo, ma con esiti differenti, in quanto i giudizi di opposizione «si concludevano con il rigetto dell'opposizione per Russo e con l'accoglimento dell'opposizione per l'Albano».



La Corte d'appello avrebbe omesso «di prendere in considerazione una tale disparità di trattamento che avrebbe consentito di accogliere la richiesta di modifica del provvedimento impugnato».

2. Con il secondo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione di norme di diritto. Violazione dell'art. 12 C.C.N.L. dirigenti Enti Locali e falsa applicazione art. 28 C.C.N.L. dipendenti Enti Locali, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

Ad avviso della ricorrente, dunque, la Corte d'appello avrebbe erroneamente applicato nella fattispecie l'art. 28 del C.C.N.L. dipendenti enti locali, mentre avrebbe dovuto applicare l'art. 12 del C.C.N.L. dirigenti enti locali, in quanto il ricorrente ricopriva la qualifica di dirigente.

Era vero, dunque, che legale di fiducia era stato nominato dall'interessato senza aver concordato la nomina con il Comune e che il ricorrente era stato assolto con la formula "perché il fatto non costituisce reato".

Il ricorrente ammetteva che il Comune si era costituito parte civile nel processo penale a suo carico; effettivamente esisteva un conflitto di interessi tra l'ente e il dipendente, ma il rimborso doveva essere comunque concesso, in quanto, ad una valutazione *ex post*, a seguito della sentenza di assoluzione, emergeva «la totale estraneità ai fatti del dipendente e, quindi, l'assenza di conflitto di interessi».

Nella specie, poi, la assoluzione era avvenuta per l'assenza dell'elemento psicologico del reato, da ravvisarsi nella intenzione di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale.

Pertanto, per il ricorrente, ai fini del rimborso delle spese legali, «l'amministrazione avrebbe dovuto valutare autonomamente tutti i



profili della fattispecie in esame sopra descritti, tenendo conto anche della condotta professionale e comportamentale del dipendente e non negarlo semplicemente».

3. Con il terzo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione di norme di diritto. Violazione dell'art. 3 della Costituzione in relazione al disposto di cui all'art. 12 C.C.N.L. dirigenti enti locali».

Si eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 C.C.N.L. dirigenti enti locali, in relazione all'art. 3 della Costituzione, «laddove non prevede che la valutazione della insussistenza di un conflitto di interessi possa essere valutata anche *ex post* e non solo *ex ante*. È di tutta evidenza che, nel caso in esame, il giudizio operato dal Giudice di merito finisce per produrre un'intollerabile disparità di trattamento tra due soggetti nell'ambito di due situazioni omogenee».

Non si comprenderebbe la ragione per cui «non sia possibile dichiarare l'insussistenza di un conflitto di interessi in presenza di una sentenza assolutoria che produce i suoi effetti *ex post* e, quindi, fare venir meno quel conflitto di interessi che, all'inizio del procedimento penale era ipotizzabile a fronte della costituzione di parte civile della PA».

Il principio applicato dalla Corte territoriale finirebbe per produrre una disparità di trattamento non superabile con una diversa interpretazione della norma.

4. Il primo motivo è inammissibile.

4.1. In primo luogo, si è in presenza di una doppia decisione conforme di merito, sicché, ai sensi dell'art. 348-ter c.p.c., non è consentita l'articolazione di una censura di ricorso sotto il profilo della motivazione, ex art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c.



Va aggiunto che il ricorrente, in ipotesi di doppia conforme decisione nel merito, avrebbe dovuto riportare e trascrivere il contenuto della sentenza di prime cure, onde consentire a questa Corte di valutare la corrispondenza o meno delle motivazioni dei rispettivi giudici di merito.

4.2. In secondo luogo, il motivo di ricorso pecca anche di autosufficienza ex art. 366 n. 6 c.p.c., in quanto non si riporta in alcun modo il contenuto della sentenza che avrebbe rigettato l'opposizione del Comune di Casoria avverso il decreto ingiuntivo emesso in favore di Russo, che sarebbe, assertivamente, concorrente con Vincenzo Albano nel reato di cui all'art. 323 c.p.

4.3. In terzo luogo, si chiede a questa Corte una nuova rivalutazione degli elementi istruttori, già adeguatamente effettuata dalla Corte di merito, non consentita in questa sede.

4.4. Da ultimo, si rileva che la circostanza che il giudizio relativo a Mario Russo sia stato definito con sentenza (di primo grado o d'appello, ma neppure questo è dato di comprendere), non costituisce l'omesso esame di un fatto storico e naturalistico, in grado di modificare la decisione della controversia, con carattere di decisività.

5. Il secondo motivo è anch'esso inammissibile.

5.1. Invero, nel corso dei due gradi di giudizio di merito si è fatto sempre riferimento, per quella che risulta dalla motivazione della sentenza della Corte d'appello, all'art. 28 del C.C.N.L. dipendenti enti locali (Patrocinio legale).

In base a tale norma, «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. 2. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio».

Tale norma ricalca l'art. 67 del d.P.R. 13/5/1987, n. 268, relativo al comparto del personale degli enti locali, con riferimento ai dipendenti.

Nella motivazione della Corte d'appello si prende in esame anche l'art. 18 del decreto-legge 25/3/1997, n. 67, convertito in legge 23/5/1997, n. 135, con lo specifico riferimento al rimborso delle spese di patrocinio legale per i dipendenti di amministrazione statali.

In questo caso, infatti, si prevede che «[l]e spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con all'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con la sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità».

5.2. Il ricorrente, invece, nel ricorso per cassazione enuncia un'altra disposizione normativa, ossia l'art. 12 del C.C.N.L. dirigenti enti locali, di cui, però, non si perita di trascrivere il contenuto.

Trova, dunque, applicazione la giurisprudenza di questa Corte per cui qualora, in sede di giudizio di legittimità, vengano denunciati vizi della sentenza impugnata per mancata considerazione della



portata di clausole di contratto collettivo, il ricorrente ha l'onere - in forza del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione ed a pena di inammissibilità dello stesso - di riprodurre le clausole del contratto collettivo solo ove le parti controvertano sul testo letterale delle clausole medesime, laddove, ove la controversia riguardi unicamente le conseguenze di diritto che da esse derivano e che il giudice di merito ne ha tratto, la loro riproduzione non è necessaria sempreché le censure delle parti sulle conseguenze delle clausole siano per altro verso autosufficienti (Cass., sez. L 3/2/2009, n. 2602; Cass., sez. L, 5/3/2002, n. 3158; Cass., sez. L, 19/3/2001, n. 3912).

5.3. Il motivo è anche inammissibile per una diversa ragione, in quanto, in tema di ricorso per cassazione, qualora siano prospettate questioni di cui non vi sia cenno nella sentenza impugnata, il ricorrente deve, a pena di inammissibilità della censura, non solo allegarne l'avvenuta loro deduzione dinanzi al giudice di merito, ma, in virtù del principio di autosufficienza, anche indicare in quale specifico atto del giudizio precedente ciò sia avvenuto, giacché i motivi di ricorso devono investire questioni già comprese nel thema decidendum del giudizio di appello, essendo preclusa alle parti, in sede di legittimità, la prospettazione di questioni o temi di contestazione nuovi, non trattati nella fase di merito né rilevabili d'ufficio (Cass., sez. 2, 9/8/2018, n. 20694; Cass., sez. L, 1/7/2024, n. 18018).

6. Con riferimento al terzo motivo di ricorso, si ricorda che è inammissibile il motivo di ricorso per cassazione diretto unicamente a prospettare una questione di legittimità costituzionale di una norma, non potendo essere configurato al riguardo un vizio del provvedimento impugnato idoneo a determinare l'annullamento da parte della Corte. È infatti riservata al potere decisorio del giudice la facoltà di sollevare o meno la questione dinanzi alla Corte



costituzionale ben potendo la stessa essere sempre proposta, o riproposta, dall'interessato, oltre che prospettata d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, purché essa risulti rilevante, oltre che non manifestamente infondata, in connessione con la decisione di questioni sostanziali o processuali ritualmente dedotte nel processo (Cass., 9/7/2020, n. 14666).

6.1. Nella specie, la questione di legittimità costituzionale non è rilevante, stante l'inammissibilità complessiva dei motivi di ricorso per cassazione.

Si è infatti ritenuto (Cass., sez. 3, 21/3/2025, n. 7629) che la questione di legittimità costituzionale di una norma, pur non costituendo propriamente motivo di ricorso, e potendo di conseguenza essere proposta per la prima volta in sede di legittimità, o quivi essere anche sollevata d'ufficio, non può tuttavia essere fine a sé stessa, ma deve pur sempre essere rilevante agli effetti della decisione della causa, nel senso che questa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione di quella questione, ed avere quindi portata strumentale rispetto alla soluzione - censurata con il ricorso per cassazione - di una questione sostanziale o processuale trattata nel processo (in applicazione del principio, la S.C., in un caso di ricorso per cassazione avverso la sentenza di rigetto della domanda di risarcimento dei danni proposta, ai sensi dell'art. 114 c.cons., nei confronti di una società produttrice di protesi d'anca, impiantate al danneggiato e successivamente rivelatesi difettose, per intervenuta decadenza ex art. 126 c.cons., ha ritenuto irrilevante la questione di legittimità costituzionale di quest'ultima norma, nella parte in cui prevede che il termine decennale di decadenza decorre dal giorno in cui il prodotto è stato messo in circolazione, piuttosto che dal momento in cui il carattere dannoso dello stesso è divenuto riconoscibile, condividendo il giudizio espresso dalla sentenza



impugnata, secondo cui l'esercizio dell'azione risarcitoria non era stato precluso al ricorrente dalla decorrenza del termine di decadenza, bensì dalla sua colpevole inerzia protrattasi per oltre due anni dopo aver avuto contezza della necessità di rimuovere la protesi d'anca difettosa).

Nella specie, si è evidenziato che i due motivi di ricorso per cassazione sono inammissibili, per plurime ragioni indicate in motivazione; di qui l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

7. La questione risulta peraltro manifestamente infondata.

Ed infatti, esiste ormai un filone giurisprudenziale di legittimità consolidato, per il quale, in materia di spese legali sostenute dal dipendente di un ente pubblico territoriale per la propria difesa in un processo penale, il diritto al rimborso delle stesse, a norma dell'art. 67, comma 1, del d.P.R. n. 268 del 1987, presuppone che non vi sia un conflitto di interessi, e quindi che la condotta addebitata non sia stata il frutto di iniziative autonome, contrari ai doveri funzionali o in contrasto con la volontà del datore di lavoro, secondo una valutazione *ex ante* che prescinde dall'esito del giudizio penale e dalla formula di eventuale assoluzione (Cass., sez. L, 6/7/2018, n. 17874).

Pertanto, quando, come nella specie, il Comune si sia costituito parte civile nei confronti del dipendente pubblico (dirigente) per il reato di cui all'art. 323 c.p., quale persona offesa dal reato, risulta evidente la sussistenza del conflitto di interessi, che deve essere accertato *ex ante* e non in via successiva, a seguito dell'eventuale sentenza di assoluzione del dirigente (Cass., sez. L, 10/3/2011, n. 5718; Cass., sez. L, 17/9/2002, n. 13624).

Quanto al dubbio di legittimità costituzionale, si è rilevato che, il legislatore e le parti collettive, nel porre a carico dell'erario una spesa



aggiuntiva, hanno dovuto contemperare le esigenze economiche dei dipendenti coinvolti, per ragioni di servizio, in un procedimento penale con quelle di limitazione degli oneri poste a carico dell'amministrazione (Cass. n. 15279 del 2025; anche Cass., sez. L, 31/10/2017, n. 25976; Cass., sez. 1, 31/1/2019, n. 3026).

La necessità di realizzare un giusto equilibrio fra detti opposti interessi ha ispirato le diverse discipline dettate per ciascun tipo di rapporto e di giudizio (art. 67 d.P.R. n. 268 del 1987 per i dipendenti degli enti locali; art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997 applicabile dipendenti statali; art. 3 del decreto-legge n. 543 del 1996 in tema di giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti; le diverse previsioni dei contratti collettivi del personale pubblico contrattualizzato dettate per ciascun reparto).

Pertanto, è stato escluso che nel settore del lavoro pubblico costituisca principio generale il diritto incondizionato ed assoluto al rimborso delle spese legali (Cass., 9/6/2025, n. 15279; Cass., Sez.U., 13/3/2009, n. 6227).

L'art. 28 del C.C.N.L. dei dipendenti enti locali del 14/9/2000 è strutturato nel senso che l'obbligo del datore di lavoro ha ad oggetto «non già il rimborso al dipendente dell'onorario corrisposto ad un difensore di sua fiducia, ma l'assunzione diretta degli oneri di difesa fin dall'inizio del procedimento, con la nomina di un difensore di comune gradimento» (Cass., n. 15279 del 2025; Cass, Sez.U., n 6227 del 2009).

Si è anche precisato che la disciplina postula una necessaria valutazione *ex ante* da parte dell'amministrazione, che deve essere messa in condizione di valutare la sussistenza o meno del conflitto di interessi e, ove questo venga escluso, di indicare il difensore, sul cui nominativo dovrà essere espresso il gradimento da parte del dipendente.



Tale principio generale, che presuppone una valutazione *ex ante*, in ordine alla possibile situazione di conflitto di interessi, si applica a tutti i rapporti di pubblico impiego (Cass., n. 15279 del 2025).

8. Le spese del giudizio di legittimità vanno poste, per il principio della soccombenza, a carico del ricorrente, e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

dichiara inammissibile ricorso.

Condanna il ricorrente a rimborsare in favore del controricorrente le spese del giudizio di legittimità che si liquidano in complessivi euro 3.000,00, oltre euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario delle spese generali nella misura forfettaria del 15%, oltre Iva e cpa.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 1, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della I Sezione civile il 27 novembre 2025

Il Presidente

Marco Marulli

