

Civile Ord. Sez. L Num. 40296 Anno 2021

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: FEDELE ILEANA

Data pubblicazione: 15/12/2021



sul ricorso proposto da:

Gaeta Filoteo, rappresentato e difeso unitamente e disgiuntamente dagli avv.ti Antonio Masci e Concetta Roberta Masci, con domicilio eletto in Roma, via Francesco Denza, n. 27, presso lo studio dell'avv. Patrizio Vannutelli;

-ricorrente -

contro

Azienda Sanitaria Locale n. 2 Lanciano-Vasto-Chieti, in persona legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Felice Raimondi, con domicilio eletto in Roma, via Federico Confalonieri n. 1, presso lo studio dell'avv. Mauro Marchione;

-controricorrente -

avverso la sentenza n. 655/2016 del Tribunale di Chieti, depositata il 27 settembre 2016.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25 novembre 2021 dal Consigliere Ileana Fedele.

Rilevato che:

1. il Tribunale di Chieti, adito quale giudice di appello, ha riformato la sentenza con la quale il Giudice di pace di Chieti, in accoglimento della domanda avanzata dall'odierno ricorrente, aveva condannato l'Azienda Sanitaria Locale n. 2 di Lanciano-Vasto-Chieti al rimborso delle spese peritali sostenute dal dott. Gaeta per la difesa nell'ambito di un procedimento penale a suo carico per fatti inerenti allo svolgimento delle mansioni di medico dipendente della stessa ASL e conclusosi con sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste;

2. nel merito e per quanto qui rileva, il giudice del gravame ha osservato che era del tutto avulso dalla fattispecie in esame il riferimento all'art. 1914 cod. civ. posto a fondamento della sentenza impugnata, in quanto non si discuteva della copertura assicurativa per fatti commessi dal dipendente dell'ASL, bensì dell'interpretazione dell'art. 25 del c.c.n.l. del personale dirigente ASL, in tema di rimborso delle spese sostenute per la difesa in giudizio, al fine di valutare se fra le stesse vadano computate o meno le spese per l'assistenza tecnica; in proposito, il Tribunale teatino, richiamato il previgente art. 28 del d.P.R. n. 761 del 1979, è approdato alla conclusione negativa, escludendo di poter interpretare estensivamente la disposizione collettiva sino a ricomprendere ogni esborso economico sopportato dal dipendente ai fini di una valida difesa, in quanto in tal modo si rischierebbe di attribuire alla norma un significato diverso da quello emergente dal dato letterale e dalla *ratio* della previsione nonché difforme dalla volontà delle parti firmatarie del c.c.n.l., elementi tutti convergenti nel circoscrivere la difesa alla sola nomina di un legale, come desumibile anche dal riferimento alla tariffa ordinistica, contenuto nel comma 2 del

medesimo art. 25, riferimento chiaramente applicabile alla sola figura dell'avvocato;

3. né rileva – si annota conclusivamente nella sentenza impugnata – il parere reso dall'ARAN e citato dal dirigente a sostegno dell'interpretazione estensiva, perché, a prescindere dalla sua portata non vincolante, si tratta di parere non pertinente al caso in questione, dal momento che l'Agenzia aveva escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 25 del c.c.n.l. in esame i procedimenti di accertamento tecnico preventivo e consulenza tecnica preventiva, senza prendere alcuna posizione in merito alla tipologia di spese oggetto di rimborso;

4. per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso il dott. Gaeta sulla base di un unico motivo, cui resiste l'Azienda Sanitaria Locale n. 2 di Lanciano-Vasto-Chieti con controricorso;

5. il ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 380 bis.1. cod. proc. civ.

Considerato che:

1. con l'unico motivo si denuncia, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 25 del c.c.n.l. della dirigenza medico-veterinaria 1988-2001 nonché degli artt. 26 del c.c.n.l. integrativo del 20 settembre 2001 e 28 del c.c.n.l. integrativo del 14 settembre 2000, per avere il giudice di appello compresso irragionevolmente la portata applicativa dell'art. 25 del c.c.n.l., in contrasto con il dato letterale e la *ratio* della disposizione nonché con la volontà delle parti firmatarie del c.c.n.l.;

2. sul piano letterale, si assume che il citato art. 25, nella parte in cui utilizza l'espressione – volutamente generalizzante e ripresa anche dalla contrattazione integrativa – "ogni onere di difesa", sia

chiaramente inteso a ricomprendere qualsivoglia attività di difesa, sia di natura legale che tecnica;

3. tale conclusione – si aggiunge – risulta altresì coerente con la *ratio* ispiratrice della disposizione collettiva, che intende garantire al personale dirigente dell'ASL l'irrinunciabile diritto di difesa, inevitabilmente frustrato ove si negasse la tutela di natura peritale in una disciplina, come quella medica, dove l'accertamento dell'*iter* di determinazione causale dell'evento lesivo assume una rilevanza dirimente ai fini dell'accertamento di un'eventuale responsabilità del professionista; pertanto, anche una lettura costituzionalmente orientata della disposizione collettiva imporrebbe di interpretare il parametro della necessità dell'attività difensiva – assunto a fondamento della tesi restrittiva adottata nella sentenza impugnata – nel senso di ricomprendere tutte quelle attività che servono a realizzare la miglior difesa possibile, quale massima esplicazione del diritto garantito dall'art. 24 Cost., che, per la peculiare natura delle valutazioni implicate, di natura medico-scientifica, richiede il coinvolgimento di un consulente di fiducia liberamente scelto dall'indagato in ragione della preparazione tecnica, dell'esperienza e dell'affidabilità, e non già l'affidamento a periti scelti dall'ASL fra i propri dipendenti in funzione di una presunta riduzione di spesa a carico dell'azienda medesima;

4. quanto alla volontà delle parti firmatarie del c.c.n.l., si richiama il parere espresso dall'ARAN in data 2 dicembre 2015 sul quesito relativo all'applicabilità della disciplina sul rimborso delle spese legali ai procedimenti non propriamente giudiziari, quali l'accertamento tecnico preventivo e la consulenza tecnica preventiva, parere chiaramente inteso a ricomprendere nell'ambito del citato art. 25, così come delle pertinenti disposizioni della contrattazione

integrativa, anche le spese peritali sostenute dal dipendente, quale espresso presupposto del quesito formulato, rispetto al quale l'Agencia nulla ha eccepito, in tal modo confermandone, indirettamente ma inequivocabilmente, la correttezza;

5. ad ulteriore conforto dell'interpretativa estensiva, nel ricorso si annoverano numerose deliberazioni di dirigenti generali e responsabili del servizio legale di diverse Aziende Sanitarie distribuite su tutto il territorio nazionale che hanno applicato l'art. 25 del c.c.n.l. come comprensivo degli oneri di difesa peritale, onde una difforme lettura sul punto condurrebbe ad un'ingiustificata discriminazione di trattamento tra vicende del tutto analoghe, così minando l'efficacia stessa della disposizione contrattuale collettiva, che non potrebbe più assicurare uniformità di tutela;

6. infine, quanto al richiamo all'art. 1914 cod. civ. effettuato dal giudice di prima istanza e censurato dal giudice di appello, si precisa che la norma, benché non direttamente applicabile, rappresenta un ulteriore elemento funzionale alla corretta interpretazione dell'art. 25 in esame stante l'identità di *ratio*, nel senso che il cd. "obbligo di salvataggio", sancito dalla norma codicistica quale espressione del più generale principio recepito dall'art. 1227 cod. civ., ben si attaglia ad inquadrare anche la fattispecie in esame, nella quale l'ASL è non un assicuratore, ma il soggetto che risulta "avvantaggiato" dall'azione del dipendente, alla cui assoluzione ha contribuito in maniera determinante l'apporto dei consulenti di parte nominati proprio dallo stesso dipendente;

7. in via preliminare, va disattesa l'eccezione di improcedibilità del ricorso per mancato deposito integrale del c.c.n.l. in esame, dal momento che, per giurisprudenza consolidata (a partire da Cass. Sez. U. 12/10/2009, n. 21558, il cui indirizzo è stato confermato e

precisato da Cass. Sez. U. 04/11/2009, n. 23329) dalla quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi, «l'improcedibilità del ricorso per cassazione a norma dell'art. 369, secondo comma, n. 4, cod. proc. civ., non può conseguire al mancato deposito del contratto collettivo di diritto pubblico, ancorché la decisione della controversia dipenda direttamente dall'esame e dall'interpretazione delle relative clausole, atteso che, in considerazione del peculiare procedimento formativo, del regime di pubblicità, della sottoposizione a controllo contabile della compatibilità economica dei costi previsti, l'esigenza di certezza e di conoscenza da parte del giudice era già assolta, in maniera autonoma, mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ai sensi dell'art. 47, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, sì che la successiva previsione, introdotta dal d.lgs. n. 40 del 2006, deve essere riferita ai contratti collettivi di diritto comune»;

8. tuttavia, il predetto principio non trova applicazione per i contratti integrativi, «atteso che questi ultimi, attivati dalle amministrazioni sulle singole materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono, se pure parametrati al territorio nazionale in ragione dell'amministrazione interessata, hanno una dimensione di carattere decentrato rispetto al comparto, e per essi non è previsto, a differenza dei contratti collettivi nazionali, il particolare regime di pubblicità di cui all'art. 47, ottavo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001» (Cass. Sez. L. 19/03/2010, n. 6748; conformi, fra altre, Cass. Sez. L. 11/04/2011, n. 8231 e Cass. Sez. L. 30/03/2018, n. 7981);

9. Al di là del regime di pubblicità, resta il rilievo dell'inammissibilità del motivo nella parte in cui si denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 26 del c.c.n.l. integrativo del 20 settembre 2001 e 28 del c.c.n.l. integrativo del 14 settembre 2000, riprodotti

solo per estratto e rispetto ai quali non è consentito a questa Corte procedere ad una interpretazione diretta, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. (come modificato dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40), in quanto la norma riguarda esclusivamente i contratti collettivi nazionali di lavoro (Cass. Sez. L. 03/12/2013, n. 27062; nel senso che il vizio di violazione o falsa applicazione dei contratti collettivi di lavoro è ammissibile limitatamente ai contratti nazionali: cfr., di recente, Cass. Sez. L. 14/01/2021, n. 551);

10. nel merito, il ricorso è infondato e deve essere rigettato, non potendosi accedere all'opzione ermeneutica intesa a ricomprendere le spese di assistenza tecnica nell'ambito di applicazione dell'art. 25 del c.c.n.l. dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria del servizio sanitario nazionale, stipulato in data 8 giugno 2000, in base ad un'interpretazione complessivamente fondata sui canoni e criteri di cui agli artt. 1362, 1363, 1364 e 1371 cod. civ.;

11. nell'esegesi della norma, occorre partire dal dato testuale dell'art. 25 cit., che recita, per quanto qui rileva: «Patrocinio legale. 1. L'azienda, nella tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile o penale nei confronti del dirigente per fatti o atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti di ufficio, assume a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interesse, ogni onere di difesa fin dall'apertura del procedimento e per tutti i gradi del giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, previa comunicazione all'interessato per il relativo assenso. 2. Qualora il dirigente intenda nominare un legale di sua fiducia in sostituzione di quello indicato dall'azienda o a supporto dello stesso, i relativi oneri saranno interamente a carico dell'interessato. Nel caso di conclusione favorevole del procedimento,

l'azienda procede al rimborso delle spese legali nel limite massimo della tariffa a suo carico qualora avesse trovato applicazione il comma 1, che comunque, non potrà essere inferiore alla tariffa minima ordinistica. Tale ultima clausola si applica anche nei casi in cui al dirigente, prosciolto da ogni addebito, non sia stato possibile applicare inizialmente il comma 1 per presunto conflitto di interesse.[...]»;

12. in applicazione, dapprima, del criterio gerarchicamente prevalente del senso letterale delle parole ex art. 1362, comma 1, cod. civ. (su cui, da ultimo, Cass. Sez. L. 26/10/2021, n. 30135), occorre rilevare come l'espressione utilizzata nel comma 1, «ogni onere di difesa fin dall'apertura del procedimento e per tutti i gradi del giudizio», di carattere generale, si presti a suffragare l'interpretazione sostenuta dal ricorrente, intesa a ricomprendere ogni esborso funzionale alla difesa del dipendente; tuttavia, sempre sul piano letterale, occorre pure considerare come il senso da attribuire alla predetta formula generale appaia delimitato dal successivo periodo del medesimo comma, ove si specifica il contenuto dell'assunzione a carico dell'azienda di «ogni onere di difesa» attraverso il chiaro riferimento alla difesa legale («facendo assistere il dipendente da un legale, previa comunicazione all'interessato per il relativo assenso»), in aderenza, peraltro, alla rubrica ("patrocinio legale");

13. sul piano letterale-sistematico, va pure valutato il tenore complessivo del comma 2 del medesimo articolo, relativo, fra l'altro, alla possibilità per il dirigente di nominare un legale di fiducia in sostituzione di quello indicato dall'azienda o a supporto dello stesso, con diritto al rimborso delle spese legali esclusivamente in caso di esito favorevole del procedimento, mentre nessun argomento

concludente può trarsi dalla disamina dell'art. 24 del medesimo c.c.n.l., in tema di coperture assicurative, che, nel sollecitare le aziende ad assumere tutte le iniziative necessarie per garantire la copertura assicurativa della responsabilità civile dei dirigenti, ivi comprendendo «le spese di giudizio ai sensi dell'art. 25», utilizza un'espressione la cui interpretazione rimanda inevitabilmente all'esegesi dello stesso art. 25;

14. in conclusione, l'argomento letterale fondato sull'espressione generale "ogni onere di difesa" risulta controbilanciato dalla delimitazione all'assistenza legale operata nel passaggio immediatamente successivo e contenuta all'interno del medesimo primo comma; inoltre, la valenza ermeneutica di tale specificazione, intesa a circoscrivere alla difesa legale l'onere posto a carico dell'azienda, risulta avvalorata, secondo il criterio dell'interpretazione complessiva, di cui all'art. 1363 cod. civ., dal tenore complessivo del comma 2, pure chiaramente riferito alla sola difesa legale, mentre riveste rilievo secondario e comunque non dirimente il richiamo ai limiti tariffari contenuto nel medesimo comma 2, pure addotto nella sentenza impugnata;

15. soccorre, a questo punto, il disposto di cui all'art. 1364 cod. civ., secondo cui «per quanto generali siano le espressioni usate nel contratto, questo non comprende che gli oggetti sui quali le parti si sono proposte di contrattare»; occorre, quindi, interrogarsi sulla portata da attribuire alla locuzione generale utilizzata dalle parti ("ogni onere di difesa"), al fine di accertare se le stesse, avendo anche riguardo alle circostanze che hanno caratterizzato le fasi della contrattazione ed al comportamento successivo, abbiano effettivamente inteso ricomprendere nel perimetro della contrattazione anche gli oneri diversi dell'assistenza legale;

16. nondimeno, ai fini della ricostruzione della volontà delle parti sociali non risulta pertinente il parere dell'ARAN invocato dal ricorrente, come già correttamente ritenuto nella sentenza impugnata, in quanto nella nota del 2 dicembre 2015 non si rinviene alcuna diretta valutazione sulla questione interpretativa in esame, vertendo il quesito sottoposto all'Agenzia sul diverso tema dell'ambito procedimentale da ricomprendere nell'art. 28 della contrattazione integrazione del 14 settembre 2000; l'inconferenza del predetto parere assorbe ogni altra considerazione;

17. neppure può assumere rilievo, sempre ai fini dell'individuazione delle volontà delle parti, la prassi applicativa su cui si è soffermato il ricorrente, atteso che trattasi di atti e deliberazioni non riconducibili alle parti sociali che hanno sottoscritto il contratto, bensì all'applicazione che di esso hanno fatto alcune aziende sanitarie sul territorio in virtù di specifici atti di recepimento;

18. sul piano della ricostruzione della volontà delle parti è pur vero che il nuovo c.c.n.l. di settore ha espressamente ricompreso le spese peritali fra quelle rimborsabili, come evidenziato nella memoria depositata dal ricorrente;

19. invero, l'art. 67 del c.c.n.l. dell'area sanità, stipulato il 19 dicembre 2019, recita, per quel che interessa nella presente sede: «Patrocinio legale. 1. L'Azienda e Ente, nella tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti del dirigente per fatti o atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti di ufficio, assume a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interesse, ogni onere di difesa, ivi inclusi quelli dei consulenti tecnici, fin dall'apertura del procedimento e per tutti i gradi del giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, con

l'eventuale ausilio di un consulente. 2. Qualora il dirigente, sempre a condizione che non sussista conflitto d'interesse, intenda nominare un legale o un consulente tecnico di sua fiducia in sostituzione di quello messo a disposizione dall'Azienda o Ente o a supporto dello stesso, vi deve essere il previo comune gradimento dell'Azienda o Ente e i relativi oneri sono interamente a carico dell'interessato. Nel caso di conclusione favorevole del procedimento, l'Azienda o Ente procede al rimborso delle spese legali e di consulenza nel limite massimo dei costi a suo carico qualora avesse trovato applicazione il comma 1, che comunque, non potrà essere inferiore, relativamente al legale, ai parametri minimi ministeriali forensi. Tale ultima clausola si applica anche nei casi in cui al dirigente, prosciolti da ogni addebito, non sia stato possibile applicare inizialmente il comma 1 per presunto conflitto di interesse ivi inclusi i procedimenti amministrativo-contabili ove il rimborso avverrà nei limiti di quanto liquidato dal giudice. Resta comunque ferma la possibilità per il dirigente di nominare un proprio legale o consulente tecnico di fiducia, anche senza il previo comune gradimento dell'Azienda o Ente. In tale ultimo caso, anche ove vi sia la conclusione favorevole del procedimento, i relativi oneri restano interamente a suo carico.[...]»;

20. tuttavia, la circostanza che nel contratto successivo le parti abbiano inteso includere espressamente le spese peritali non depone univocamente nel senso – auspicato dal ricorrente – di mera esplicitazione di quanto già desumibile in via interpretativa in base alla precedente disposizione collettiva, regolatrice della presente fattispecie;

21. dalla lettura complessiva dei commi 1 e 2 dell'art. 67, sopra riportati, emerge piuttosto che l'espresso inserimento dell'assistenza

tecnica è avvenuto nel quadro di una rivisitazione dell'assetto complessivo dei rapporti in *subiecta materia*, sol che si consideri come, in caso di nomina da parte del dirigente di un proprio legale o consulente tecnico di fiducia senza il previo comune gradimento dell'Azienda, i relativi oneri rimangono interamente a carico del dipendente anche in caso di esito favorevole del procedimento;

22. tale conclusione risulta avvalorata anche dal canone dell'interpretazione sistematica, e, in particolare, dalla lettura combinata del predetto art. 67 e dell'art. 65 del nuovo c.c.n.l., che, nel regolare la copertura assicurativa per la responsabilità civile, stabilisce, per quanto qui rileva, che «1. Le Aziende o Enti garantiscono, con oneri a proprio carico, una adeguata copertura assicurativa o altre analoghe misure per la responsabilità civile di tutti i dirigenti della presente area, ivi comprese le spese di assistenza tecnica e legale ai sensi dell'art. 67 (Patrocinio legale) per le eventuali conseguenze derivanti da azioni giudiziarie dei terzi, relativamente alla loro attività, in conformità a quanto disposto dalla Legge 114/2014 e 24/2017 e dai decreti ministeriali ivi previsti, senza diritto di rivalsa, salvo le ipotesi di dolo o colpa grave.[...]»;

23. la valutazione complessiva delle citate disposizioni induce a ritenere che le parti sociali, nel quadro dei numerosi interventi legislativi sopravvenuti in materia (fra cui, in particolare, la legge 8 marzo 2017, n. 24, espressamente richiamata nella citata disposizione contrattuale), abbiamo proceduto ad un ponderato bilanciamento degli interessi coinvolti e delineato un nuovo assetto nel meccanismo dei rimborsi delle spese per i procedimenti di responsabilità civile o penale nei confronti del dirigente, ricomprendendo espressamente le spese per i consulenti tecnici già in sede di copertura assicurativa, ma accentuando gli oneri di

collaborazione per la predisposizione di una linea difensiva condivisa attraverso l'imposizione del comune gradimento come condizione per la rimborsabilità anche *a posteriori*, in caso di esito favorevole del procedimento;

24. ne consegue che addivenire ad un'interpretazione che reputi, *sic et simpliciter*, incluse le spese peritali anche nel regime previsto dall'art. 25 del c.c.n.l. del 2000 varrebbe a delineare un assetto più vantaggioso per il dirigente e, correlativamente, più oneroso per l'azienda, di quello che le parti hanno effettivamente raggiunto nell'ambito del nuovo contratto, nel quale è stato espressamente previsto anche il rimborso delle spese di assistenza tecnica, ma subordinato a determinate, ulteriori, condizioni (in particolare, il previo comune gradimento);

25. invero, aderendo all'interpretazione patrocinata dal ricorrente, nel caso di specie l'azienda si vedrebbe obbligata a rimborsare le spese peritali per effetto dell'esito favorevole del procedimento penale ancorché non vi sia stato il previo comune gradimento nella nomina del consulente tecnico di parte (circostanza pacificamente desumibile dalle difese svolte);

26. pertanto, al fine di dirimere ogni residuo dubbio sulla reale portata della disposizione in esame, in applicazione del canone integrativo di cui all'art. 1371 cod. civ., secondo cui il contratto «deve essere inteso nel senso meno gravoso per l'obbligato se è a titolo gratuito, e nel senso che realizzi l'equo temperamento degli interessi delle parti, se è a titolo oneroso», deve concludersi che l'art. 25 del c.c.n.l. dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria del servizio sanitario nazionale, stipulato in data 8 giugno 2000, si interpreta nel senso che il rimborso delle spese ivi previsto è

limitato alle spese sostenute per l'assistenza legale, con esclusione delle spese di assistenza tecnica.

27. interpretare, invece, l'art. 25 cit. nel senso propugnato dal ricorrente finirebbe con l'estendere gli oneri di rimborso a carico dell'amministrazione anche a fronte di un'assistenza tecnica prestata da professionista non di comune gradimento (come avvenuto nel caso di specie), il che non sarebbe conforme all'equilibrio degli interessi delle parti raggiunto con riferimento all'assistenza legale;

28. la novità delle questioni trattate e la controvertibilità interpretativa della clausola contrattuale consigliano di compensare tra le parti le spese del giudizio di legittimità;

29. occorre dare atto, ai fini e per gli effetti indicati da Cass. Sez. U. 20/02/2020, n. 4315, della sussistenza delle condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

rigetta il ricorso e compensa fra le parti le spese del giudizio di legittimità.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 25 novembre 2021