

REPUBBLICA ITALIANA SENT. 787/2012

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Eugenio Francesco Schlitzer	Presidente
dott. Pasquale Daddabbo	Componente
dott. Stefano Glinianski	Componente relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al nr **30955** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di T Alessandro, nato a XXXXXXXXXXXX il 3 aprile 1940 ed ivi residente alla via G. Di Vittorio, 4 (C.F. TRRLSN40D03I045U) in qualità di sindaco del Comune di XXXXXXXXXXXX dal maggio 2002 a tutt'oggi e di A Marino, nato il 1° aprile 1948 a XXXXXXXXXXXX ed ivi residente alla contrada San Michele, 76 (C.F. ZZRMRN48D01I045J), in qualità di responsabile del Settore Affari Generali del predetto Comune fino al 31.12.2007.

UDITI, nella pubblica udienza del 29.03.2012 il Relatore dott. Stefano Glinianski e il Procuratore regionale nella persona del vice procuratore generale, dott. Antonio Trocino; presenti per il convenuto T Alessandro, l'Avv. Vita Lucia T; per il convenuto A Marino, l'avv. Davide Bellomo.

Visto l'atto di citazione;

Esaminati gli atti e documenti del fascicolo di causa;

Considerato in

FATTO

A seguito di alcuni esposti trasmessi sia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi che alla Procura contabile di questa Sezione, veniva segnalato l'indebito rimborso di somme per spese legali nei confronti di due consiglieri comunali (C Giuseppe e C Concetta) che, a causa della carica espletata, erano stati sottoposti al procedimento penale n. reg. n.r.1158/1992 presso la Procura della Repubblica di Brindisi.

Sosteneva la Pubblica accusa che gli stessi, in concorso tra loro e con altri soggetti, quali componenti del consiglio comunale di XXXXXXXXXXXX, al fine di procurare a sé, ai propri parenti ed a persone loro vicine un ingiusto vantaggio economico ed un corrispondente ingiusto danno ai presentatori del Piano di lottizzazione delle aree a.3.2. ed a.3.3. del Programma di fabbricazione vigente di XXXXXXXXXXXX, avrebbero abusato del proprio ufficio decidendo con deliberazione nr 87/90 di inviare all'esame del CUR il citato piano di lottizzazione, al fine di impedirne o ritardarne e consentire l'approvazione del PRG cui erano direttamente interessati.

In particolare il C era stato indagato, inoltre, in quanto, quale componente del consiglio comunale di XXXXXXXXXXXX, abusando del proprio ufficio votava la delibera 103/1990 di rigetto del citato piano e approvava, con deliberazione 92/1991, il PRG che comprendeva nelle aree con indice di massima fabbricabilità e pregio urbanistico suoli di proprietà del T Michele e C Giuseppe (consiglieri comunali), nonché suoli appartenenti a parenti e persone vicine agli imputati, modificando - in assenza del preventivo parere dei tecnici redattori del PRG ed apportando tale modifica non in sede consiliare - la tavola n.6 rappresentante la zonizzazione del territorio comunale.

Con sentenza n.299 del 10.12.1993, passata in giudicato a partire dal 10 febbraio 1994, il G.I.P. presso il Tribunale di Brindisi dichiarava il non luogo a procedere, tra gli altri, nei confronti sia del C che della C in ordine ai reati agli stessi rispettivamente ascritti perché "il fatto non sussiste".

A seguito del proscioglimento con formula piena, i due amministratori chiedevano, ed ottenevano, il rimborso delle spese legali sostenute per la difesa nel predetto processo.

Infatti, la Giunta Municipale con delibere n. 261 del 7 giugno 1994 e n.485 del 10 settembre 1996, previo parere favorevole sulla proposta per la regolarità tecnica del responsabile del Servizio, rag. Marino A, riconosceva alla sig.ra C ed al sig. C la somma, rispettivamente, di £.1.690.400 e di £.7.078.715.

A distanza di qualche anno, tuttavia, i predetti amministratori chiedevano nuovamente il rimborso delle spese legali perché lo stesso G.I.P., che aveva prosciolto, unitamente ad altri quattro soggetti, la C ed il C, aveva disposto, per errore, in pari data 10.12.1993, nei confronti di costoro il rinvio a giudizio.

In merito alla vicenda *de qua*, il Tribunale di Brindisi – Prima Sezione penale – con sentenza n.981/2004 - dichiarava il non luogo a procedere, “perché l’azione penale non poteva essere iniziata per precedente giudicato”.

Portata la questione all’attenzione della Giunta municipale, alcuni componenti manifestavano il proprio dissenso in relazione ad un eventuale nuovo rimborso delle spese legali nei confronti del C e della C, sia perchè le parcelle non risultavano vistate dal consiglio dell’Ordine degli avvocati, sia perchè ai due amministratori non era dovuto alcun rimborso, in quanto nella fase dibattimentale non dovevano difendersi da nessuna accusa, essendo già stati prosciolti in sede di udienza.

Il Sindaco, nella persona del sig. Alessandro T, decideva, invece, di accogliere le predette istanze, proponendo, agli interessati, con note del 26 ottobre 2005 n.8339 e 8342, una soluzione transattiva che veniva prontamente accolta dai legali.

Pertanto, con determinazioni n.264 del 5.12.2005 e n.72 del 19.4.2006, emanate dal responsabile del settore Affari Generali, rag. Marino A, venivano liquidati al C ed alla C, rispettivamente, gli importi di €7.675,00 e di €5.000,00 che, sostiene la Procura contabile, costituiscono danno al bilancio comunale ascrivibile alla condotta, evidentemente connotata da colpa grave, del T e dell’A.

Per i predetti fatti, la Procura, nei confronti di questi ultimi, esercitava la relativa azione di responsabilità amministrativo-contabile contestando, da un lato, l'illecito rimborso delle spese legali, dall'altro, la duplicazione del rimborso stesso.

Con sentenza n.155/2011 la Sezione, tuttavia, stabiliva la inammissibilità dell'atto di citazione, stante la divergenza tra il contenuto dell'invito a dedurre e quello dell'atto introduttivo del giudizio, in relazione al mancato rispetto delle norme relative alla liquidazione delle spese legali a favore di dipendenti (ed amministratori) di enti locali e l'infondatezza della domanda relativamente alla pretesa duplicazione del rimborso delle spese legali, considerata l'attività difensiva espletata in due processi, nonché il conseguente proscioglimento dei convenuti dagli addebiti validamente formulati con l'atto di citazione.

La Procura contabile, pertanto, con nuovo atto di citazione in giudizio contesta agli odierni convenuti l'illecito rimborso delle spese legali, punto sul quale la Sezione non si è pronunciata, perché erogate in assenza delle condizioni indicate dall'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268.

Più precisamente, per la Pubblica Accusa, pur a volere ritenere sostenibile l'applicazione in via analogica della citata disposizione riferibile ai dipendenti delle amministrazioni locali all'ipotesi di rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori comunali, la stessa resta, comunque, sempre condizionata dal rispetto delle precise condizioni in essa indicate (diretta connessione del contenzioso processuale all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio del dipendente; assunzione dell'onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, scelta del legale di comune gradimento, assenza di conflitto di interessi) che, nel caso concreto, non ricorrono.

Al contrario, nella fattispecie in esame, si sarebbe verificata una inammissibile integrale rimborsabilità ex post delle spese e non, come correttamente avrebbe dovuto essere, un'anticipazione delle stesse e appare assente quel requisito concernente la scelta del legale di comune gradimento, selezione che, in un'ottica di compendio dell'interesse pubblico con quello

privato, deve costituire oggetto di preventiva valutazione da parte dell'Ente, in base ai principi testé enunciati.

Ai convenuti la Procura Regionale provvedeva, dunque, a far notificare l'informativa ai sensi dell'art.5, 1° comma, del decreto legge n.453 del 15 novembre 1993, convertito con legge n.19 del 14 gennaio 1994, con invito a presentare nella Segreteria della stessa le proprie deduzioni ed eventuale documentazione, nonché ad essere sentiti personalmente, entro il termine perentorio di giorni trenta, ma le deduzioni scritte trasmesse non hanno consentito di superare gli addebiti contestati.

Il Procuratore regionale emetteva, pertanto, nei confronti degli odierni convenuti, atto di citazione a comparire innanzi la sezione giurisdizionale della Corte presso la Regione Puglia, per sentirli condannare, in parti uguali, al pagamento della somma complessiva di €12.675,00, da rivalutarsi ed aumentata degli interessi e delle spese di giudizio in favore dell'erario.

Con memorie difensive depositate ambedue il 09.03.2012, le difese dei convenuti deducono:

- la inammissibilità dell'atto di citazione per assenza di corrispondenza tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione. Ciò in quanto, mentre con l'atto di citazione si è contestato al deducente la sola impossibilità di un rimborso ex post e il difetto di scelta di un legale di comune gradimento, di contro, nell'atto di citazione si sarebbe delineata una nuova presunta illegittimità consistente nell'asserita violazione di tutte le formalità prescritte dall'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268;

- nel merito, nel presupposto che per l'opinione prevalente (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2001, nr 949 e 3946/2001, Trib. Latina, 03.07.2006, nr 319, Corte conti Liguria, 636/2008, Trib. Milano 285/2009) l'assunzione da parte dell'amministrazione delle spese di difesa sostenute dai dipendenti costituiscono principi generalissimi e fondamentali e, pertanto, estensibili anche agli amministratori, l'erroneità della tesi accusatoria, là dove esclude la possibilità di un rimborso (in luogo dell'anticipazione). Ciò perché in contrasto con la giurisprudenza più evoluta di

questa Corte che ritiene il rimborso delle spese legali sostenute a causa e nell'occasione di un mandato elettivo "*espressione di un principio di civiltà giuridica*" (Corte conti, sez. reg. Lazio 14/2004). Dell'assenza di scelta di un legale di comune gradimento, prodromica ad un accordo in merito al *quantum* della di lui parcella, della stessa, affermano le difese, se ne potrebbe, poi, contestare in sede di rimborso l'entità, ma non, per i motivi detti, l'*an* del rimborso stesso (in tal senso, Circ. Ministero Interno 1659 del 30.05.2005);

- con riferimento alla posizione di entrambi gli odierni convenuti, l'esclusione di qualsivoglia loro colpa grave per avere gli stessi posto affidamento su prassi consolidate e su pareri tecnici;

- relativamente alla posizione del T, l'estraneità dello stesso alla fattispecie *de qua*, in quanto la liquidazione dei rimborsi di cui trattasi è di esclusiva competenza dei dirigenti e non degli organi politici e la sua attività interlocutoria è da considerarsi una mera *moral suasion* sfociata nell'effettivo abbattimento degli importi dei rimborsi;

- l'intervenuta prescrizione degli ipotizzati addebiti, essendo trascorsi più di cinque anni dall'emanazione degli atti determinativi del dirigente e l'unico atto interruttivo è rappresentato dall'invito a dedurre notificato l'aprile del 2011.

Alla pubblica udienza del 29.03.2012 la Procura ha concluso in senso conforme a quanto già rassegnato per iscritto. Le difese dei convenuti insistono per la declaratoria dell'infondatezza della pretesa attorea.

Tutto ciò premesso, ritenuto in

DIRITTO

Il presente giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente una ipotesi di danno erariale riconducibile ad un illecito rimborso di spese legali per complessivi €12.675,00 in favore di due consiglieri comunali (C Giuseppe e C Concetta).

In via pregiudiziale, reputa la Sezione di doversi pronunciare in ordine alla eccepita inammissibilità dell'atto di citazione per assenza di corrispondenza tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione. Sostengono, infatti, le difese di entrambi gli odierni convenuti, che mentre con l'invito a dedurre la Procura contabile avrebbe contestato ai deducenti la sola impossibilità di un rimborso ex post e il difetto di scelta di un legale di comune gradimento, di contro, nell'atto di citazione si sarebbe delineata una nuova presunta illegittimità consistente nell'asserita violazione di tutte le formalità prescritte dall'art. 67 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268.

Ciò premesso, ritiene questo Collegio tale eccezione non accoglibile.

E' principio, ormai pacifico, nel giudizio contabile, quello per cui non è necessaria la piena e totale corrispondenza tra invito a dedurre ed atto di citazione, a condizione che sia rispettato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, così da non configurare una differente ipotesi di danno in relazione alla quale il soggetto convenuto non ha avuto modo di controdedurre nella fase pre processuale (*ex plurimis*, Corte conti SS.RR, 16.02.1998, 7/QM).

E tanto è avvenuto nel caso di specie.

L'intera sequenza procedimentale, avviata con l' invito a dedurre e conclusasi con l'adozione di ambedue atti di citazione, infatti, è stata sempre caratterizzata, pur se nel più ampio richiamo della generale cornice giuridica delimitante i requisiti richiesti *ex lege* per configurare come legittimo l'assunzione a carico degli enti locali del patrocinio legale dei propri amministratori, dalla precipua contestazione dell'asserita inammissibilità di una integrale rimborsabilità ex post delle spese legali e dell'assenza di scelta del legale di comune gradimento.

Con riferimento, poi, alle eccezioni di intervenuta prescrizione degli ipotizzati addebiti, essendo trascorsi più di cinque anni dall'emanazione degli atti determinativi del dirigente ed essendo l'unico atto interruttivo del termine prescrizionale rappresentato dall'invito a dedurre notificato il 5 aprile del 2011, le stesse, reputa il Collegio, siano da accogliere con riferimento al solo presunto danno erariale di €7.675,00 liquidato con determinazione n. 264 del 05.12.2005.

E' noto che il procedimento complesso in cui si articola la gestione della spesa nelle amministrazioni locali è caratterizzato dalle fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento e che ognuna di esse risponde a finalità precise.

L'impegno costituisce il vincolo sulle previsioni di bilancio; la liquidazione cristallizza il momento in cui si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto; l'ordinazione è la disposizione impartita, mediante il mandato di pagamento, al tesoriere dell'ente locale di provvedere al pagamento che rappresenta l'ultima fase della gestione.

Pur a voler rinvenire il termine iniziale per il decorso della prescrizione nella fase della liquidazione della spesa – momento cronologicamente antecedente alla conseguente emissione del mandato - essendo stato l'importo di € 7.675,00 liquidato con determinazione n. 264 del 05.12.2005 e risultando l'invito a dedurre adottato il 05.04.2011- ne consegue la decorrenza del termine per la proposizione dell'azione di responsabilità.

Venendo al merito, la complessità della questione impone una breve, ma necessaria, ricognizione della normativa disciplinante la materia del rimborso delle spese legali ai dipendenti degli enti locali, con particolare riferimento al *se* la stessa sia, poi, estensivamente applicabile anche agli amministratori degli stessi.

L' art. 67 del D.P.R. n. 268/1987, dispone che *“l'ente, anche a tutela dei propri diritti e interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti 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 e, 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 grado di giudizio”* .

L'art. 28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 stabilisce, poi, che “*il Comune, a tutela dei propri diritti e 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 (...). In caso di sentenza di condanna esecutiva, per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti dalla sua difesa (...)*” .

Il diritto pretorio ha, poi, nel delineare le condizioni di ammissibilità della normativa *de qua*, precisato che: **i) in primis**, per poter obbligare l'ente locale all'assunzione a proprio carico degli oneri di difesa nei confronti dei propri dipendenti, deve esservi una stretta connessione tra il procedimento civile e/o penale e la carica dell'ufficio rivestiti dal dipendente locale. Più precisamente, i fatti attribuiti al dipendente devono essere riconducibili all'amministrazione di appartenenza e, dunque, compiuti nell'assolvimento delle attività d'ufficio, *rectius*, dei suoi compiti istituzionali (*ex plurimis*, C.G.A. Sez. giur. 2 maggio 2011, nr 347; Cons Stato, nr. 2041 del 29.04.2005); **ii)** in ogni caso non deve sussistere conflitto d'interessi tra l'attività dell'amministrazione e l'attività posta in essere dal dipendente, ove lo stesso adempia ai compiti del suo ufficio (Cons Stato, sez. V, 9 ottobre 2006, nr 5986); **iii)** il procedimento deve essersi concluso con una sentenza di assoluzione e, comunque, in caso di archiviazione ex art. 411 cpp, sarà necessario accertare se la stessa escluda ogni profilo di responsabilità del dipendente (Ministero Interno, parere 21 aprile 2011); **iiii)** il legale deve essere stato scelto, preventivamente, di comune gradimento e deve essere assente qualsivoglia dolo o colpa grave del dipendente; **iiiii)** pur con qualche significativa oscillazione in giurisprudenza (*ex plurimis*, per la rimborsabilità *ex post* perché il diritto di difesa non può subire limitazione alcuna, TAR Abruzzo, Pescara, 7 marzo 1997, nr. 108, Tar Venezia, 1505 del 05.10.1999, nonché, Corte conti, sez. controllo Veneto, pareri 184 e

285/2012) il sistema previsto dall' art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 – a differenza di quello di cui all'art. 18, della Legge 21 maggio 1997, n. 135, di conversione del Decreto Legge 25 marzo 1987, n. 67 (applicabile ai dipendenti statali) - non consente il rimborso a posteriori (*ex post*) in caso di assoluzione (Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2007, n 552; Corte conti, sez. reg. Lombardia, 8 giugno 2002, nr 1257; Sez. Abruzzo, 17 maggio 2004, nr 428).

La giurisprudenza si è, poi, pronunciata in merito alla possibilità di accordare anche agli amministratori locali la rimborsabilità delle spese processuali addivenendo a soluzioni divergenti a seconda della disciplina ritenuta applicabile agli stessi.

Più precisamente, quell'orientamento pretorio teso ad un' applicazione estensiva della disciplina citata, altresì, agli amministratori locali, si è espresso in modo sostanzialmente favorevole a detto riconoscimento, con soluzioni al più variabili non tanto con riferimento all'*an* della rimborsabilità in astratto, ma perché condizionate dalle concrete modalità operative poste in essere dalle amministrazioni locali. (In senso favorevole al predetto riconoscimento, in forza dell'applicazione estensiva anche a tale fattispecie dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987, perché il rimborso dell'ente di appartenenza, ancorché previsto solo per i dipendenti, è principio di carattere generale e fondamentale dell'ordinamento amministrativo estensibile agli amministratori, *ex plurimis*, Corte Conti, sez. giur. reg. Lombardia, 19 ottobre 2005, n. 641, Corte conti, sez. giur. Reg. Liguria, 636/2008, nonché, Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2001, n. 3946; Cons Stato, 949/2001).

Altra opzione ermeneutica che, al contrario, ritiene non estensibile agli amministratori la disciplina prevista per i dipendenti degli enti locali, perché caratterizzata da disposizioni, oltre che delimitate nel loro raggio di azione oggettiva in modo puntuale, altresì, ispirate alla *ratio* propria dei contratti collettivi in materia di rapporto di lavoro pubblico, riconducendo in via analogica la fattispecie *de qua* alla disciplina del mandato, assimila gli amministratori locali a dei mandatari così facendo confluire la pretese del rimborso delle spese legali nel disposto di cui all'art. 1720 del codice civile (In tal senso, Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2000, n. 2242; sez. III, parere 16 marzo 2004, n. 792;

Cons. Stato, sez. VI, 21 marzo 2011, n. 1713; Cass. SS.UU. 478 del 13.01.2006; Cass., sez. I sent. 10052 del 16.04.2008; Trib. Milano, sez. X, 12.01.2009, n 285) .

Da ultimo, vi è, infine, da segnalare, come la Suprema Corte (Cass., sez. I, 24 maggio 2010, n 12645) richiamandosi ad un suo risalente orientamento (SS.UU. 10680 del 21.10.1994) si è pronunciata per la non pertinenza di un richiamo all'analogia per sostenere la rimborsabilità delle spese degli amministratori comunali, con conseguente applicabilità della disciplina del mandato alla fattispecie *de qua*, perché il procedimento analogico *“risulta correttamente evocabile quando emerga un vuoto normativo nell’ordinamento, vuoto che nella specie non è configurabile, atteso che il legislatore si è limitato a dettare una diversa disciplina per due situazioni non identiche fra loro, e la detta diversità non appare priva di razionalità, atteso che gli amministratori pubblici non sono dipendenti dell’ente ma sono eletti dai cittadini, ai quali rispondono (e quindi non all’ente) del loro operato”*. Ne discende, pertanto, che *“in ordine... alla pretesa applicabilità della disciplina in tema di mandato, l’art. 1720 c.c. non risulta applicabile, sia perché il danno risarcibile presupporrebbe un comportamento incolpevole..., sia perché le spese di difesa non sono legate all’esecuzione del mandato da un nesso di causalità diretta, collocandosi fra i due fatti un elemento intermedio, dato dall’elevazione di un’accusa poi rivelatasi infondata”*.

Tanto premesso, reputa questo Collegio di non aderire a quella opzione ermeneutica tesa ad un'interpretazione estensiva della disciplina di cui all' art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 agli amministratori locali, ma neanche ritiene condivisibile la tesi della non applicabilità alla fattispecie in esame, con il ricorso al procedimento analogico, dell'art. 1720 del codice civile nella parte in cui dispone che *il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell’incarico*, per le motivazioni di seguito riportate.

Il metodo di autointegrazione previsto dall'art. 12, comma 2, delle preleggi, *norma generale inclusiva*, a tenore del quale se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe (c.d. *analogia legis*),

così come il ricorso, ove il caso rimanga ancora dubbio, ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato (c.d. *analogia iuris*), trova la sua ragion d'essere nella sempre avvertita esigenza da parte del legislatore dell'affermazione del principio della “*completezza dell'ordinamento*”, là dove in presenza di comportamenti giuridicamente rilevanti, stante l'ontologica incompletezza di ogni ordinamento giuridico.

Logico corollario a tale assunto, dunque, è che ciò che non può trovare disciplina neanche con il ricorso al procedimento analogico è, *a fortiori*, riconducibile al giuridicamente irrilevante, essendo il nostro sistema staticamente incompleto, ma dinamicamente completabile attraverso o l'eterointegrazione oppure, come sinora detto, con l'autointegrazione nelle forme dell'*analogia legis* o dell'*analogia iuris*.

Nel solco prospettico così tracciato, escludere la fattispecie della rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori dall'ambito di applicazione dell'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 nella sua interpretazione estensiva e, contestualmente, negare quel richiamo all'*analogia legis* per sostenere la rimborsabilità delle spese degli amministratori comunali, con conseguente inapplicabilità della disciplina del mandato alla fattispecie *de qua*, significherebbe confinare nell'area del giuridicamente irrilevante la stessa con conseguenze, in taluni casi, palesemente in contrasto con quei principi di giustizia sostanziale che è dovere del Giudice ricercare per la disciplina del caso concreto, ove non sia intervenuto direttamente il legislatore.

Ferma restando una auspicabile regolazione legislativa della materia, l'assimilazione degli amministratori locali ai mandatari, che trova la sua ragion d'essere nell'ormai pacifico riconoscimento degli stessi quali funzionari onorari dell'ente che prestano la propria opera non a titolo di lavoro subordinato, con conseguente applicazione del disposto di cui all'art. 1720 del codice civile, consente proprio di rispondere, in assenza di una puntuale disciplina della materia, a quell'esigenza di giustizia sostanziale a non dovere sostenere oneri per la propria difesa, ove gli stessi siano ingiustamente accusati di presunti fatti illeciti commessi *a causa* dell'incarico espletato.

Ciò detto, venendo al caso in esame, il richiamo all'art. 1720 del codice civile nella parte in cui dispone che *il mandante deve inoltre risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico* nella sua più evoluta cristallizzazione legislativa che, nel 1942, ha visto sostituire l'espressione *in occasione* contenuta nel codice del 1865 con quella *a causa*, così come interpretato dalla giurisprudenza che intende il termine *danni* nel senso di ogni perdita economica, impone, dunque, di stabilire se le spese per sostenere la propria difesa da parte dei consiglieri comunali C Giuseppe e C Concetta siano da intendersi quali spese sostenute *a causa* e non semplicemente in occasione dell'incarico e, pertanto, possano considerarsi come legittimamente rimborsabili dall'amministrazione di appartenenza.

Orbene, se per l'ottenimento di un indennizzo per le perdite subite, l'amministratore (*rectius*, mandatario), deve dimostrare un nesso di causalità tra la perdita e l'attività gestoria, non essendo sufficiente l'occasionalità della stessa con lo svolgimento dell'incarico, non si comprende come possa non ritenersi una spesa sostenuta *a causa* dell'incarico espletato, quella affrontata da un consigliere comunale per difendersi in un procedimento penale, perché erroneamente (e per la seconda volta) rinviato a giudizio per avere esercitato un legittimo diritto di voto in una materia, tra l'altro di tassativa competenza dell'organo consiliare, e per un medesimo giudizio che si era già definito con assoluzione per insussistenza del fatto.

Opinare diversamente, ritenendo che le spese di difesa non siano legate all'esecuzione del mandato da un nesso di causalità diretta, perché nello iato tra due momenti – l'esecuzione del mandato e la difesa in giudizio – vi sarebbe un elemento intermedio, quale l'elevazione di un'accusa, rilevatasi, poi, infondata, non considera che la difesa in giudizio può essere necessaria, come nel caso di specie, proprio perché connessa all'esercizio di una funzione pubblica di cui, un terzo preposto al presidio della legalità, qual è un pubblico ministero, ne contesta la liceità comportamentale.

Più precisamente, se il mandato del consigliere comunale trova la sua causa in concreto nell'interesse pubblico che lo stesso ha il dovere di conseguire e una pubblica accusa trae origine

dalla contestazione che detto mandato è stato, invece, espletato non nell'interesse pubblico, bensì per fini egoistici propri del soggetto agente, ne consegue che la difesa in giudizio non può considerarsi come un momento estraneo ed avulso dal contesto nel quale la stessa si inserisce – in quanto evidentemente prodromica a dimostrare di avere agito nei limiti e nel rispetto del mandato pubblico conferito - e la spesa per affrontarla dovrà essere necessariamente indennizzabile, ove, come nel caso di specie, il rinvio a giudizio si sia rilevato addirittura errato, proprio perché affrontata *a causa* delle funzioni per legge esercitate.

In conclusione, considerata la stretta connessione tra il contenzioso penale per il quale è stato erogato il rimborso delle spese e la carica pubblica rivestita dai consiglieri rinviati in giudizio; l'assenza di dolo e/o colpa grave degli odierni convenuti che, anzi, si sono adoperati, con esito positivo, per la riduzione degli importi originariamente richiesti a titolo di rimborso delle spese sostenute dagli amministratori comunali; la conclusione del procedimento penale con sentenza di non luogo a procedere, perché l'azione penale non poteva essere iniziata per precedente giudicato, tra l'altro, di assoluzione per insussistenza del fatto, non ostando a ciò la natura preminentemente processuale della sentenza (*ex plurimis*, Corte conti, sez. controllo Veneto, pareri 184 e 285/2012); la riconosciuta possibilità all'amministrazione di potere rimborsare le spese legali anche senza il previo assenso della stessa nella scelta del legale di comune gradimento (in tal senso Corte conti, sez. controllo Veneto *cit*), ritiene questo Collegio di non accogliere, per le motivazione predette, la richiesta di condanna degli odierni convenuti.

A termini dell'art. 10 bis, decimo comma, D.L. 203/2005 conv. in L. 248/ 2005, deve procedersi alla liquidazione delle spese di giudizio spettanti ai convenuti prosciolti per la relativa difesa, ed in tal senso si provvede, in dispositivo, in applicazione della vigente tariffa forense, approvata con decreto del Ministro della Giustizia 08.04.2004 n°127

P.Q.M

definitivamente pronunciando, in relazione ai fatti di cui al giudizio di responsabilità iscritto al n. **30955** del registro di Segreteria, instaurato su citazione della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale,

Assolve il Sig. T Alessandro, in qualità di sindaco del Comune di XXXXXXXXXXXXX dal maggio 2002 a tutt'oggi e il Sig. A Marino, in qualità di responsabile del Settore Affari Generali del predetto Comune fino al 31.12.2007, da ogni imputazione a loro addebitata.

Dichiara l'intervenuta prescrizione dell' ipotizzato addebito di € 7.675,00 liquidato con determinazione n. 264 del 05.12.2005.

Liquida le spese di giudizio spettanti per le difese dei convenuti prosciolti, in complessivi €1.500,00 di cui €300,00 per spese, €1.000,00 per onorari ed €200,00 per diritti, oltre rimborso forfettario spese generali ex art. 14 della tariffa, C.P.AA. ed I.V.A., come per legge.

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio del 29.03.2012

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to(Stefano Glinianski)

f.to(Eugenio Francesco Schlitzer)

Depositata il 14 GIU. 2012

f.to (dr.ssa Concetta MONTAGNA)