

N. R.G. 2014/8147



TRIBUNALE ORDINARIO di PERUGIA
SECONDA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **8147/2014** promossa da:

, tutti con il patrocinio dell'Avv. _____ elettivamente
domiciliato in _____

RICORRENTI

contro

COMUNE DI _____, con il patrocinio dell'Avv. _____
elettivamente domiciliato in _____

RESISTENTE

Il Giudice,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 1 ottobre 2015,
letti gli atti del procedimento sommario di cognizione *ex art. 702 bis c.p.c.*
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA



I ricorrenti indicati in epigrafe, premesso di essere stati assolti, con sentenza penale irrevocabile dall'imputazione di abuso d'ufficio loro rispettivamente ascritte in qualità di Sindaco e di Consiglieri ed Assessori del Comune di _____, hanno chiesto al Comune resistente il rimborso delle spese legali sostenute per la difesa penale, come da notule rimesse da parte degli Avvocati che li avevano patrocinati.

Hanno argomentato, infatti, che la disamina dei precedenti giurisprudenziali (Sez. Un. Civ. _____, sentenza n. 10/01/2006 n. 478) e dei dati normativi (art. 3 del D.L. 543/1996, conv. L. 639/1996 comma 2-bis; art. 28 del CCNL del 14/09/2000; art. 24 della L. Reg. Sicilia 30/2000), oltre che dei principi generali previsti dall'art. 1720 cod. civ., fondassero il diritto alla refusione delle spese legali sostenute per i fatti commessi a causa dello svolgimento delle funzioni istituzionali ricoperte non solo per i pubblici dipendenti ma anche in favore di coloro che agiscono in forza di un mandato elettorale.

Dedotto quindi che la piena assoluzione dai reati ascritti, posti in essere non in conflitto di interessi, ma nell'esercizio delle funzioni politiche ricoperte, integrasse tutte le condizioni necessarie per il pieno esercizio del diritto al rimborso delle spese legali, hanno concluso chiedendo la condanna del Comune resistente, che era stato inutilmente costituito in mora dai Consiglieri ed Assessori e che aveva annullato in via di autotutela la delibera di rimborso approvata in favore dell'ex-Sindaco, al pagamento della somma di euro 6.075,20 nei confronti di ciascuno degli amministratori e di euro 20.328,08 nei confronti di _____

Il Comune si è quindi costituito contestando la fondatezza della domanda. In particolare ha dedotto come l'art. 28 del CCNL fosse applicabile, con divieto di analogia, soltanto ai dipendenti degli enti locali e che, per altro verso, l'art. 3, co. 2-bis D.L. n. 543/1996, fosse applicabile limitatamente ai giudizi dinanzi alla Corte dei Conti; che la normativa adottata dalla Regione Sicilia, quale ente a "statuto speciale" non esprimesse principi generali dell'ordinamento avendo la Corte Costituzionale (sent. 197/2000) affermato la legittimità della scelta del legislatore di stabilire trattamenti diversi per dipendenti pubblici e amministratori; che non fosse invocabile la disciplina in tema di mandato, dovendosi escludere la ravvisabilità di un nesso di causalità diretta tra la spese sostenute per difendersi in un giudizio penale, avente ad oggetto fatti connessi all'incarico, e l'esecuzione del mandato.

Ha quindi concluso per il rigetto della domanda.

All'udienza di trattazione, i ricorrenti hanno invocato l'applicazione della previsione di cui all'art. 7 *bis* D.L n. 78/2015, conv. Legge n. 125/2015, norma di modifica del comma 5 dell'art. 86 del T.U. Enti locali e il Comune resistente ne ha, invece, contestato l'applicabilità retroattiva, in assenza di previsione di copertura della spesa, rispetto a fatti pregressi.

Tanto premesso ed affermata la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla pretesa al rimborso delle spese legali (cfr. Cass. SS.UU., n. 478 e n. 479 del 2006), deve ricordarsi come la giurisprudenza di legittimità abbia chiarito che, mentre il dipendente pubblico svolge la propria opera sulla base di un rapporto di lavoro subordinato, l'amministratore svolge funzioni pubbliche sulla base di un'investitura politico-elettorale, la cui posizione, anche economica, è di solito direttamente regolata dalla legge, con la conseguenza che le relative posizioni soggettive assumono la consistenza di diritti, assolvendo al proprio incarico a titolo onorario quale rappresentante politico.

Ciò chiarito, deve rilevarsi che la domanda dei ricorrenti ben potrebbe essere decisa sulla base del principio della "ragione più liquida", dovendosi considerare che gli stessi si sono limitati ad allegare, a fondamento della pretesa al rimborso delle spese legali, l'intervenuta assoluzione da imputazioni di abuso di ufficio loro ascritte in relazione agli incarichi politico-elettorali ricoperti nell'ambito dell'Amministrazione Comunale convenuta. Ciò che manca, sia nell'esposizione del fatto sia, conseguentemente, nel materiale probatorio prodotto a corredo, è infattil'esposizione delle ragioni dell'imputazione, indicate solo genericamente con riferimento al *nomen iuris* del titolo del reato, senza descrizione degli estremi della condotta addebitata.

Della stessa pronuncia di proscioglimento resa all'esito del procedimento per giudizio abbreviato, è, del resto, prodotto il solo dispositivo, tanto che nulla è dato desumere in merito alla consistenza del fatto rispettivamente addebitato ed alle motivazioni poste a fondamento dell'assoluzione.

Pertanto, anche a voler seguire il percorso argomentativo prospettato dai ricorrenti, non pare francamente sostenibile che un'accusa di abuso d'ufficio sia, per il solo fatto di riferirsi ad una condotta posta "nello svolgimento delle funzioni o del servizio", assimilabile all'ipotesi di "reato commesso a causa dell'esercizio delle funzioni". Il primo termine dell'equazione prospettata dai ricorrenti (l'aver operato nello svolgimento del servizio) vale infatti ad identificare il reato di cui all'art. 323 cod. pen. quale "reato proprio" (e cioè un titolo di reato che non può essere commesso da chiunque ma solo da colui che rivesta una determinata qualifica soggettiva), mentre è solamente

il nesso di consequenzialità necessaria che deve coesistere tra il reato addebito e le funzioni ricoperte che si prospetta quale condizione necessaria al fine di costituire il diritto al rimborso.

Deve a tale proposito considerarsi come ciò che risulta carente, nel caso di specie, è l'allegazione, e quindi la prova, delle condizioni che, astrattamente, varrebbero a fondare la pretesa di rimborso e, quindi, che l'accusa fosse stata mossa non già in relazione alla funzione svolta bensì in ragione della fedele esecuzione dei compiti inerenti alla medesima. Da quanto illustrato ed argomentandosi in forza delle considerazioni espresse da Cass. n. 12645/2010, deriva quindi che in assenza di un nesso di causalità tra l'adempimento dell'ufficio e la perdita pecuniaria (ovvero della allegazione e della prova di detto nesso) non possa essere riconosciuto il diritto al rimborso delle spese sostenute dal mandatario - ovvero gli amministratori ricorrenti nel caso di specie esaminato dalla Cassazione - in quanto, come sopra detto, la risarcibilità del danno presuppone un comportamento incolpevole dell'amministratore, ove la richiesta di rimborso, nel caso in esame è stata formulata sulla base del mero dato della corresponsione delle spese legali all'esito di un procedimento conclusosi con sentenza di condanna di cui non sono note (per non essere state depositate) le motivazioni. Ed infatti, anche a fronte di una pronuncia di proscioglimento, deve essere verificata l'effettiva portata della stessa dal punto di vista dell'accertamento di innocenza dell'amministratore coinvolto, e del venir meno del conflitto di interessi con l'ente politicamente amministrato che richiede un'incondizionata affermazione in positivo di innocenza.

La necessaria sussistenza delle condizioni sopra descritte è, del resto, ben presente anche nell'ambito della giurisprudenza della Cassazione in materia di pubblico dipendente, ove si afferma (Cass. n. 24480/2013; Cass. n. 5718 /2011): *“In tema di rimborso delle spese legali, l'amministrazione è legittimata a contribuire alla difesa del suo dipendente imputato in un procedimento penale se sussiste un proprio interesse specifico, da individuarsi qualora l'attività oggetto dell'imputazione sia connessa all'espletamento del servizio o all'assolvimento di compiti istituzionali. Ne consegue che il diritto al rimborso del pubblico dipendente va escluso nel caso in cui l'amministrazione abbia, al contrario, l'interesse a vedere sanzionate le attività abusive compiute dal soggetto in violazione dei doveri d'ufficio ed al fine di perseguire utili privati”*.

Ciò chiarito, deve rilevarsi che il percorso ermeneutico prospettato dai ricorrenti non convince neppure con riferimento alla prospettazione di diritto. Come è noto il quadro normativo di riferimento è costituito dal D.L. 25 marzo 1997, n. 67, art. 18, convertito in L. 23 maggio 1997,



n. 135, che prevede che le 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 l'assolvimento di obblighi istituzionali, e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, siano rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Disposizioni similari si rinvencono - oltre che con specifico riguardo ai soggetti sottoposti al giudizio della corte dei conti: D.L. n. 543 del 1996, art. 3, comma 2 bis, conv. in L. n. 639 del 1996; nonché D.L. n. 203 del 2005, art. 10 bis, comma 10, conv. in L. n. 248 del 2005 - anche nella disciplina degli enti locali (D.P.R. n. 268 del 1987, art. 67; contrattazione collettiva di comparto). La giurisprudenza di legittimità ha tuttavia affermato, secondo un condivisibile orientamento cui deve essere accordata continuità, che queste disposizioni non sono tuttavia suscettibili di interpretazione analogica, né estensiva, al caso di coloro che agiscono in forza di incarichi politico-elettorali: i parametri di riferimento riguardano infatti, per un verso, materie disciplinate, secondo parametri di rigore e tassatività, le modalità ed i presupposti sostanziali di impiego di denaro pubblico, ma anche perché relative ad una fattispecie resa peculiare dalla sussistenza di un rapporto di pubblico impiego, non riscontrabile con riguardo all'amministratore (così, n. 8103/2013 e nello stesso senso, Cass. n. 5264/2015, Cass. n. 12645/2010, Cass. n., 25690/2011; Cass. n. 12645/2010).

Nel caso dell'incarico politico-amministrativo, in altri termini, il rimborso viene richiesto con riguardo ad una situazione obiettivamente differente da quelle disciplinate dalla normativa speciale invocata dai ricorrenti e contrassegnata, invece, dall'assenza di un rapporto organico di dipendenza con l'ente. *“Sicché appare conforme”* – come osservato da Cass. n. 20193/2014 - *“ai criteri interpretativi generali (ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit) ritenere che non si sia qui di fronte, in realtà, ad una vera e propria lacuna normativa suscettibile di essere colmata in via di interpretazione analogica, bensì di una diversa disciplina prevista e voluta come tale dal legislatore. E tale diversa disciplina trova giustificazione proprio nella specificità insita nella mancanza - nel caso dell'assessore comunale - di un rapporto di lavoro dipendente con l'ente locale e, in particolare, nella natura onoraria di tale rapporto”* (così anche Cass. SS. UU. n. 478 del 13/01/2006; Cass. n. 12645/10; Cass. 25690/11).



La ricerca di un eventuale basamento normativo idoneo a sostenere il diritto al rimborso non pare ravvisabile neppure nella recente novella normativa invocata dai ricorrenti (vale a dire il nuovo comma 5 dell'art. 86 TUEL il quale, testualmente dispone “ *Gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:*a) *assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;*b) *presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;*c) *assenza di dolo o colpa grave*”.

Ed invero, in relazione alla possibilità dell'ente di "assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", è evidente come ciò che i ricorrenti hanno dedotto nel caso in esame non sia il rapporto di assicurazione, ma l'obbligo di rivalsa direttamente a carico dell'amministrazione locale. Ciò che va quindi considerato è che la norma invocata dai ricorrenti non viene a regolamentare gli aspetti economici del rapporto tra amministratori politici e enti amministrati, ma opera esclusivamente nell'ambito dei poteri dell'ente attribuendo la facoltà, senza maggiori oneri di spesa, di assicurare la responsabilità penale di coloro che rivestono incarichi elettivi.

Si tratta quindi di previsione che, priva di incidenza diretta nel rapporto economico tra amministratori ed ente amministrato, introduce la differente previsione, proprio in considerazione del quadro normativo vigente e dell'orientamento giurisprudenziale di cui si è dato atto, dell'assicurazione dei propri amministratori.

E ciò non senza osservare, infine, come la previsione di una copertura assicurativa per rischi *propri* degli amministratori e dei rappresentanti (destinati, come tali, a produrre i loro effetti esclusivamente nella sfera giuridica e patrimoniale degli amministratori stessi e non già nei confronti dell'ente amministrato che non risponde del fatto di colui che agisce in forza di un mandato politico-elettorale) deponga, se mai, a favore dell'inesistenza, in via generale, di un diritto di rivalsa di costoro nei confronti dell'ente di appartenenza.



Resta quindi da valutare - sgombrato il campo della disciplina speciale di riferimento - se un siffatto diritto possa in ipotesi discendere dalla normativa generale del codice civile e, in particolare, dall'art. 1720, comma 2, in forza del quale il mandante deve risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico. Nemmeno questa strada risulta praticabile. In primo luogo, l'adattamento alla funzione pubblica dell'amministratore di un istituto tipico della sfera di cooperazione giuridica nei rapporti tra privati, qual è il mandato, non può non risultare forzato; il che appare evidente se solo si consideri la radicale incompatibilità con la suddetta funzione pubblica, improntata ad autonomia e responsabilità anche politico- istituzionale, delle tipiche modalità di svolgimento del mandato privatistico (ancorché privo di rappresentanza). E così quanto, tra gli altri, l'obbligo del mandatario di attenersi alle direttive del mandante; di comunicargli le circostanze sopravvenute suscettibili di determinare la revoca o la modificazione dell'incarico; di presentare il rendiconto del proprio operato.

L'affermazione del rimborso a carico dell'amministrazione comunale non potrebbe quindi, anche in tal caso, che muovere da una interpretazione analogica dell'art. 1720, in esame, opzione ermeneutica alla quale si frappongono gli stessi fattori ostativi già esaminati nella disamina della disciplina speciale mancando un rapporto di dipendenza con l'ente nel cui ambito è stata espletata la funzione pubblica.

Ancora, la ravvisabilità dell'*eadem ratio* è esclusa dalla valutazione che l'art. 1720, comma 2, cod. civ. iscrive l'obbligo del mandante nell'ambito di una fattispecie risarcitoria che, per sua natura, richiede che il danno subito dal mandatario si ponga in rapporto di diretta derivazione causale con l'espletamento dell'incarico. Sul punto va però qui riaffermato il principio, già affermato in sede di legittimità - in base al quale il nesso di diretta derivazione causale viene eliso - nell'ipotesi di processo penale intentato a carico dell'esponente politico - dal sopravvenire di un evento esterno, costituito dall'accusa sulla base della quale il processo penale viene instaurato: il danno trova, nell'espletamento dell'incarico, un'occasione - ma non la causa, intesa quale eziologia diretta - del proprio verificarsi. Ed invero, la distinzione nell'ambito di operatività dell'art. 1720 cod.civ., comma 2, tra rapporto di causa ed occasionalità nella risarcibilità del danno subito dal mandatario - già ritenuta dirimente, nella sua più ampia portata, da SSUU n. 10680 del 14/12/1994 con riguardo al rapporto tra l'amministratore e la società di capitali, fattispecie peraltro assai più vicina al mandato di quella qui in esame - ha successivamente trovato applicazione proprio con specifico riguardo ad incarichi di natura pubblicistica, quale quello del consigliere comunale. La



sottoposizione ad un processo penale, pur riferito a fatti connessi all'incarico non è "causa" dell'esborso sostenuto per la difesa anche qualora l'amministratore politico venga prosciolto dall'imputazione, "*poiché in tal caso la necessità di effettuare le spese di difesa non si pone in nesso di causalità diretta con l'esecuzione del mandato, ma tra l'uno e l'altro si pone un elemento intermedio, dovuto all'attività di una terza persona, pubblica o privata, e costituito dall'accusa poi rivelatasi infondata*".

Il ricorso, pertanto, deve essere respinto.

Le spese di lite, liquidate nella misura indicata in dispositivo sulla base del d.m. n. 55/2014 con riferimento ad aliquota contenuta entro l'importo medio dello scaglione corrispondente al valore della causa determinato ai sensi dell'art. 10 co. 2 c.p.c., sono quindi da porre a carico dei ricorrenti, soccombenti, secondo la regola generale di cui all'art. 91 c.p.c..

P.Q.M.

Rigetta il ricorso;

Condanna i ricorrenti alla refusione in favore dell'Ente territoriale convenuto della spesa di lite, che si liquidano in € 4.000,00 per compenso professionale, oltre i.v.a., c.p.a. e rimborso forfettario in misura del 15,00 % del compenso per spese generali come per legge.

Si comunichi.

Perugia, 11 novembre 2015

Il Giudice