

Sentenza

n. 117 / 2023

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Angelo Bax Presidente

Giuseppe Di Pietro Consigliere

Claudio Guerrini Consigliere - relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 62444 del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti nei confronti di:

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. ...

6. ...

7. ...

8. ...

9. ...

10. ...

11. ...

Esaminati gli atti e i documenti della causa;

uditi, nell'udienza del 7 aprile 2022, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Paola Altini, il magistrato relatore cons. Claudio Guerrini, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore regionale cons. Roberto D'Alessandro, l'avv. Lorenzo Calvani per i convenuti ...

FATTO

I. Con atto di citazione depositato in data 7 ottobre 2021 e ritualmente notificato, la Procura regionale ha chiamato in giudizio i seguenti convenuti:

Nei loro confronti, la Procura chiede la condanna al pagamento, in parti uguali, in favore dell'erario e del Comune di ..., della somma di euro 70.000,81, maggiorata di rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

A fondamento della domanda, l'attore erariale ha dedotto che i predetti convenuti avrebbero concorso con le rispettive condotte a gravare il bilancio del Comune di ..., senza che ricorressero i presupposti legittimanti, del rimborso delle spese legali relative a un processo penale svoltosi a carico di vari amministratori dell'Ente e conclusosi con una sentenza di assoluzione con formula piena.

La spesa in questione, di importo corrispondente all'indicata somma capitale chiesta in risarcimento, ha costituito oggetto della deliberazione del Consiglio comunale n. 72 del 12.12.2018 con la quale si è provveduto al riconoscimento della legittimità del relativo debito fuori bilancio, in aderenza alla proposta in tal senso approvata dalla Giunta comunale con deliberazione n. 228 del 5.12.2018 e previa acquisizione dei pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile rilasciati entrambi in data 11.12.2018, rispettivamente, dal Dirigente dell'Area Amministrativa e dal Dirigente dell'Area finanziaria-tributaria.

Successivamente, gli uffici comunali ne hanno disposto la liquidazione e, infine, il conseguente pagamento con mandato del 18.2.2019.

Per precisione, le spese legali assunte a carico del Comune hanno riguardato le prestazioni di assistenza e difesa rese da un unico avvocato nel periodo dal 2005 al 2012 a favore di alcuni precedenti amministratori del Comune nell'ambito di un procedimento penale che li vedeva imputati (nelle loro rispettive qualità di Sindaco, Vice Sindaco, Assessore e Consiglieri comunali) per gravi delitti contro la Pubblica Amministrazione e che veniva per tutti definito con la pronuncia di assoluzione piena (*"perché il fatto non sussiste"*) con la sentenza del Tribunale di Livorno n. 208 del 23.3.2012 (passata in giudicato il 21.6.2012).

A seguito dell'attività professionale svolta, il cennato difensore ha trasmesso al Comune due progetti di notula emessi in data 6.9.2017 ed intestati al Comune stesso, per un importo complessivo corrispondente alla già indicata somma poi effettivamente erogata dall'Ente.

Nelle motivazioni esposte nel preambolo delle due citate deliberazioni che hanno dato luogo alla fattispecie di spesa in esame, gli organi comunali hanno dato conto del percorso logico-giuridico seguito per giungere alla conclusione della legittimità delle determinazioni assunte, richiamando anche alcune pronunce giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti ritenute di supporto al proprio operato e valutando economicamente più vantaggioso per l'Ente procedere direttamente al saldo delle suddette parcelle, previa autorizzazione dei soggetti coinvolti nei procedimenti penali.

Nel descritto contesto, la Procura ha invece ravvisato in capo agli odierni convenuti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ritenendo poi di confermare tale impostazione anche dopo l'esame delle controdeduzioni presentate da alcuni dei destinatari degli specifici inviti previamente emessi ai sensi dell'articolo 67 c.g.c.

Soffermandosi in modo particolare, nell'atto di citazione, sulla condotta causativa del danno, identificata nella determinazione e liquidazione della spesa in esame a fronte della presentazione delle fatture da parte del legale, la Procura ne deduce sostanzialmente i seguenti profili di illiceità.

La delibera consiliare in questione sarebbe anzitutto viziata da nullità in quanto la spesa per il compenso del difensore è divenuta conoscibile all'Amministrazione soltanto a posteriori, ovvero in un momento successivo alla sua avvenuta esecuzione, ed è stata interamente rimessa quanto al suo ammontare alla valutazione discrezionale del professionista medesimo.

Inoltre, l'assetto ordinamentale vigente all'epoca dei fatti di cui è controversia e la giurisprudenza formatasi al riguardo non deponevano nel senso di ammettere senza esitazione che un ente locale assumesse a proprio carico gli oneri di difesa di un suo amministratore coinvolto in un procedimento penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del suo ufficio. La possibilità di accollo di spese legali da parte degli enti locali era infatti espressamente consentita solo nei confronti del personale dipendente, in base alle varie norme, anche di contrattazione collettiva, che si sono succedute in materia e che non potrebbero applicarsi anche nei confronti degli amministratori, neanche mediante ricorso al procedimento analogico, tenuto anche conto della giurisprudenza costituzionale che giustifica un trattamento differenziato delle due situazioni in relazione alla diversità delle posizioni giuridiche rispettivamente rivestite.

Nella fattispecie in esame, poi, il rimborso delle spese legali sarebbe stato disposto senza che in origine si fosse formata un'espressa intesa tra Ente e amministratori interessati sull'individuazione del difensore da incaricare, con ciò violando l'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268, il quale, disciplinando la materia con riguardo ai dipendenti degli enti locali e prevedendo l'effettuazione della scelta di un legale "*di comune gradimento*", sostanzialmente imporrebbe una valutazione *ex ante* dell'ente, comprensiva anche dell'accertamento della compresenza dei presupposti necessari per assumere la spesa a carico del bilancio comunale, ovvero: a) la necessità di tutelare i propri diritti e interessi e la propria immagine; b) la diretta connessione del giudizio alla posizione rivestita dal dipendente all'interno dell'apparato burocratico; c) l'inconfigurabilità di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal dipendente e l'ente stesso.

Nemmeno la condotta contestata potrebbe trovare legittimazione nel testo attualmente vigente dell'articolo 86, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), come introdotto dall'articolo 7-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, dato il carattere non retroattivo di tale novella legislativa e posto che l'attività defensionale disimpegnata si è conclusa nell'anno 2012 con conseguente insorgenza del relativo diritto di credito a quella data, restando influente sotto questo profilo che i progetti di parcella siano stati presentati soltanto negli ultimi mesi dell'anno 2017.

Ed ancora, la spesa effettuata riguarderebbe un credito ormai prescritto in base agli articoli 2956, comma 2, e 2957, comma 2, del Codice civile, posto che il professionista ne ha chiesto il soddisfacimento mediante invio delle fatture il 6 settembre 2017, ovvero dopo l'avvenuta consumazione del termine prescrizione di tre anni decorrente dalla data della decisione della lite o, al più tardi, del passaggio in giudicato della sentenza, in ogni caso risalente all'anno 2012.

Quanto alla circostanza per cui lo Statuto del Comune di ...in sostanza prevedeva l'obbligo per l'Ente di farsi carico della difesa dei propri amministratori, l'attore erariale afferma che essa sarebbe comunque irrilevante in relazione alla natura delle disposizioni statutarie degli enti locali quali fonti normative di grado secondario e subordinato alle fonti primarie, cosicché nel caso specifico all'indicata previsione non potrebbe riconoscersi alcuna efficacia derogatoria né integrativa rispetto al quadro normativo di rango superiore che escluderebbe l'ammissibilità del rimborso delle spese legali per gli amministratori degli enti locali.

La responsabilità erariale contestata andrebbe imputata anche al sig. ... , sebbene all'epoca dei fatti ricoprisse solo la carica di assessore senza essere

componente del Consiglio comunale, avendo egli concorso alla assunzione della deliberazione della Giunta comunale contenente la proposta di adozione, da parte dell'organo consiliare, della deliberazione poi conformemente assunta.

Con specifico riguardo al Responsabile dell'Area finanziaria-tributaria sig. ... , viene contestato il mancato svolgimento del controllo di legittimità insito nelle funzioni al medesimo attribuite che trovano espressione nel visto di regolarità contabile attestante la sussistenza della copertura finanziaria dei provvedimenti di spesa.

Relativamente all'elemento psicologico, la Procura ritiene che le condotte attribuibili agli odierni convenuti siano connotate dalla colpa grave desumibile dai seguenti profili di condotta: a) lettura superficiale delle sentenze in argomento, in assoluta prevalenza preclusive dell'assunzione certa a carico dell'Ente delle spese in questione; b) mancato approfondimento, invece doveroso, della circostanza dell'avvenuta presentazione dell'istanza di rimborso a distanza di numerosi anni rispetto alla definizione della vertenza; c) insussistente rilievo attribuito alla omessa sottoposizione della scelta del legale al gradimento del Comune; d) mancata valutazione, rispettivamente, della congruità della parcella, dell'insussistenza di conflitto di interessi tra l'Ente e le posizioni degli amministratori sottoposti a procedimento penale, dell'effettiva possibilità di accedere alla dimidiazione del compenso.

Il danno erariale sarebbe ovviamente costituito dagli importi dei rimborsi effettivamente erogati in mancanza dei presupposti per il riconoscimento della spesa, pari a euro 70.000,81.

II. Tutti gli odierni convenuti si sono costituiti in giudizio mediante comparse di risposta depositate dai rispettivi difensori incaricati.

Nei vari scritti defensionali sono state sviluppate le deduzioni volte ad affermare l'infondatezza nel merito della tesi accusatoria elaborata dalla Procura nei confronti della generalità dei convenuti e, in particolare, a dimostrare la legittimità della condotta e l'insussistenza della colpa grave. Esse possono essere accorpate e riassunte in relazione al comune o simile contenuto argomentativo.

In relazione alla ipotizzata nullità della deliberazione consiliare oggetto di esame per mancata originaria quantificazione della spesa e conseguente mancata indicazione della relativa copertura finanziaria, viene osservato che la contestazione in tal senso mossa dalla Procura poggia su norme da tempo ormai abrogate, mentre non considera adeguatamente invece, sia la giurisprudenza che avrebbe chiarito l'inapplicabilità di un tale principio ai provvedimenti riguardanti le spese giudiziarie delle Amministrazioni, in quanto non determinabili all'atto della relativa assunzione, sia la previsione normativa del

procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per le obbligazioni in origine assunte in difformità alle procedure contabili di spesa.

Circa il punto della legittima rimborsabilità delle spese legali sostenute da amministratori di enti locali alla luce del quadro normativo coevo ai fatti, viene osservato che, indubitabilmente, all'epoca esisteva una specifica disciplina solo per le spese di difesa dei dipendenti che non veniva ritenuta applicabile agli amministratori neanche "per analogia", ma ciò non significa che esistessero norme o principi che impedissero o addirittura vietassero l'assunzione a carico di un ente locale delle spese legali degli amministratori, o che la stessa fosse da considerare in ogni caso illegittima. Al contrario, le note difensive segnalano varie pronunce del giudice contabile, anche ulteriori a quelle menzionate nelle premesse delle deliberazioni in esame e senz'altro più recenti rispetto a tutta i precedenti giurisprudenziali menzionati dalla Procura a supporto della soluzione negativa, le quali, in assenza di specifiche norme espresse, si esprimono nel senso di ammettere la possibilità per un ente locale di assicurare la difesa e assumere i relativi oneri per soggetti amministratori ingiustamente accusati e chiamati a rispondere di reati commessi nell'esercizio della propria funzione, sia pur rimettendo al prudente apprezzamento dell'Amministrazione la valutazione circa la ricorrenza nel caso concreto dei vari presupposti legittimanti. D'altro canto, come prova della bontà di tali impostazioni viene inteso l'intervento del 2015 del legislatore che ha riformulato l'art. 86, comma 5, del TUEL prevedendo espressamente la possibilità di rimborso delle spese di giustizia anche per gli amministratori.

Vengono altresì segnalate alcune sentenze del giudice di legittimità che giungono finanche a configurare un diritto al rimborso per gli amministratori, talvolta sulla base della assimilazione della loro posizione alla figura generale del mandatario il quale, a norma dell'articolo 1720 del Codice civile, deve essere tenuto indenne dal mandante da ogni pregiudizio subito a causa dello svolgimento del mandato e, quindi, argomentano i difensori, anche dalle spese sostenute in stretta dipendenza dall'adempimento degli obblighi connessi all'incarico.

In ogni caso, quand'anche si riportasse la questione sul piano del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa nelle scelte adottate dall'Ente, viene evidenziato che, nel caso specifico, i convenuti erano tenuti ad assumere le rispettive determinazioni anche in conformità alla disposizione dello Statuto comunale che fissa l'indirizzo per cui *"il Comune, nella tutela dei propri diritti ed interessi, assicura l'assistenza in sede processuale ai Consiglieri, agli Assessori ed al Sindaco che si trovino, in conseguenza di fatti e/o atti connessi all'espletamento delle loro funzioni, coinvolti in procedimenti per responsabilità civile e/o penale, in ogni grado e stato di giudizio, purché non vi sia conflitto di interessi con l'Ente"*.

Nel caso di specie, inoltre, sarebbero stati pienamente rispettati tutti i principi che, secondo la giurisprudenza contabile e la Procura attrice, dovevano essere posti a fondamento dell'assunzione dell'onere di difesa, ovvero:

- a) la necessità di tutela dei diritti ed interessi dell'Amministrazione e della propria immagine;
- b) la connessione del giudizio con la posizione del soggetto all'interno dell'Amministrazione;
- c) l'assenza di conflitto di interessi.

Sotto quest'ultimo profilo, viene fatto notare che la condotta dei convenuti si rivelerebbe per giunta coerente con il testo novellato dell'articolo 86, comma 5, TUEL, come detto introdotto dal legislatore nel 2015, per il quale viene anche avanzata la tesi della sua diretta applicabilità al caso in esame, in cui il fatto del rimborso si è manifestato nell'anno 2017 quando il legale ha chiesto la liquidazione dei compensi, e quindi in vigenza della nuova norma.

Con riferimento alla lamentata mancata previa condivisione da parte del Comune della scelta del legale cui affidare l'incarico della difesa processuale, viene osservato che:

- in linea generale, un preventivo gradimento dell'ente sul difensore individuato dagli imputati non è previsto da alcuna norma applicabile agli amministratori, posto che tale condizione era prevista con riferimento al caso dei dipendenti coinvolti in vicende giudiziarie dall'art. 67 del d.P.R. n. 268/1987, ovvero da norma che secondo l'impostazione della stessa Procura non è estensibile agli amministratori degli enti locali, mentre neanche il nuovo testo dell'art. 86, comma 5, TUEL fa alcun cenno a una tale necessità;

- in ogni caso, nella specie detto gradimento doveva considerarsi implicitamente sussistente per due motivi, e cioè perché la scelta degli amministratori sottoposti a giudizio era ricaduta su un legale di primaria fiducia per l'Ente, che al medesimo aveva già conferito la maggioranza degli incarichi di assistenza nei vari procedimenti giudiziari in cui è stato coinvolto, e anche perché i titolari degli organi del Comune che avrebbero dovuto prestare il consenso erano gli stessi amministratori che avevano effettuato la scelta di quel legale per le proprie difese.

Il credito vantato dal professionista non poteva poi considerarsi prescritto all'epoca del pagamento, visto che non era decorso il termine decennale ordinario e che le disposizioni richiamate dalla Procura per sostenere il contrario

afferiscono alla "prescrizione presuntiva", che non incide sull'esistenza del rapporto obbligatorio ma comportano soltanto l'inversione dell'onere probatorio.

Con riferimento all'elemento psicologico, l'insussistenza di colpa grave dei convenuti sarebbe dimostrata dai seguenti elementi di valutazione: a) sarebbe da considerarsi pacifico che, segnatamente, il previo gradimento sul legale non sia richiesto nelle fattispecie relative ad amministratori di enti locali, che quindi la sua omessa acquisizione non sia stata elemento impeditivo alla liquidazione del compenso e, infine, che il gradimento potesse comunque ritenersi accordato anche se in modo implicito; b) è stato compiuto un serio ed articolato esame del quadro normativo di riferimento e della giurisprudenza sviluppatasi al riguardo, come risulta anche dai precedenti menzionati nelle premesse delle deliberazioni; c) le determinazioni assunte erano in linea con gli indirizzi o obblighi discendenti dallo Statuto comunale; d) il compenso richiesto dal legale è stato ritenuto congruo in quanto conforme ai parametri regolamentari vigenti ed in linea con le tariffe forensi normalmente praticate, oltre che definito nell'ultimo progetto di notula recante modifiche al ribasso rispetto all'importo determinato nelle parcelle inizialmente inviate agli amministratori difesi in giudizio; e) sono stati altresì attentamente valutati eventuali profili di conflitto d'interessi, d'altro canto *ictu oculi* inesistenti nella fattispecie; f) si versa comunque in materia di estrema complessità in ordine alla quale si registravano continui contrasti giurisprudenziali che, peraltro, hanno condotto il legislatore ad intervenire espressamente con il riformulato art. 86, comma 5, TUEL; g) taluni dei convenuti rivestivano la carica di amministratore di ente locale per la prima volta in assoluto e, peraltro, da soli 18 mesi.

Nella comparsa per ..., ..., ..., ... e ..., viene altresì affermata la necessità di rideterminare in misura inferiore il danno da porre a carico dei convenuti ove non assolti, posto che anche il Revisore del Comune avrebbe contribuito alla formazione del contestato evento dannoso rilasciando parere favorevole sulla deliberazione consiliare. Nello stesso atto si invoca l'esimente politica di cui all'articolo 1, comma 1-*ter*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 in relazione alla dedotta buona fede degli amministratori a fronte della complessità della materia e del carattere strettamente tecnico-giuridico della questione.

Venendo poi alle note difensive riguardanti specifiche posizioni di alcuni dei convenuti, la sig.ra ... eccepisce anche, in via preliminare, la genericità ed astrattezza della *vocatio in ius* con conseguente nullità, inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità dell'atto di citazione, il quale risulterebbe privo di una specifica e determinata contestazione idonea a rendere comprensibile l'imputazione formulata nei suoi confronti. Deduce altresì che alcun nesso di causalità potrebbe essere riscontrato tra il suo parere di regolarità rilasciato a margine dei provvedimenti di spesa in esame e il presunto danno erariale che sarebbe derivato.

Il sig. ... ribadisce le proprie controdeduzioni rese a seguito dell'invito a dedurre, evidenziando che nel suo ruolo di Assessore esterno, non anche di Consigliere comunale, ha soltanto votato la delibera della Giunta comunale relativa alla mera proposta di assunzione della spesa in esame, con ciò concorrendo unicamente alla formazione di un atto irrilevante e ridondante nel procedimento di riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio, di esclusiva competenza del Consiglio comunale. Di qui la conseguente inconfingurabilità, in astratto ed in concreto, di un nesso causale tra la condotta del medesimo ed il danno asseritamente arrecato al Comune di Al medesimo, inoltre, non potrebbe essere contestata alcuna condotta resa con colpa grave, posto che, nella sua situazione di amministratore di ente locale all'epoca alla prima esperienza, non poteva far altro che prestare affidamento sulla correttezza dell'istruttoria e degli atti di competenza degli organi tecnici ed amministrativi, considerata anche la peculiarità di una materia, quale quella di specie, di non facile intelligibilità e oggetto di una normativa variamente interpretabile e di pronunce giurisprudenziali tra loro contrastanti.

Quanto al sig. ..., Responsabile dell'Area finanziaria-tributaria che ha rilasciato il visto di regolarità contabile sulle proposte deliberative sottoposte all'approvazione di Giunta e Consiglio comunali, è stato osservato che, in generale, detto organo amministrativo non ha una competenza di controllo in senso generale sulla legittimità della spesa, ad esso spettando soltanto la verifica della regolare gestione del bilancio in occasione dell'accertamento della necessaria copertura finanziaria dei provvedimenti e dell'esatta imputazione di spesa. Nel caso specifico, poi, ciò risulta confermato anche dal Regolamento di contabilità del Comune che assegna alla figura dirigenziale in discorso compiti di natura strettamente contabile e finanziario e mai funzioni complesse di carattere prevalentemente giuridico. Di conseguenza, difetterebbe nella circostanza qualsiasi nesso di causalità tra la sua condotta ed il presunto danno.

Tutte le note defensionali depositate concludono chiedendo il rigetto della domanda della Procura con vittoria di spese e onorari e, solo in via subordinata e gradata, la minore quantificazione del danno addebitato ai convenuti mediante esercizio del potere riduttivo del giudice contabile.

III. All'udienza del 7 aprile 2022, il Pubblico Ministero si oppone all'eccezione di nullità ed insiste per l'accoglimento della domanda avanzata nell'atto introduttivo di giudizio. Seguono quindi i vari interventi dei patrocinanti dei convenuti, ciascuno dei quali si riporta integralmente ai rispettivi scritti difensivi depositati, ponendo l'accento su alcuni degli argomenti ivi già dedotti e concludendo per il rigetto della domanda attorea in quanto infondata. Al termine della discussione la causa viene trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Nel presente giudizio questo Collegio è chiamato a valutare se nella fattispecie esaminata, in cui sono state destinate risorse del bilancio del Comune di ... al rimborso delle spese legali relative a un processo penale svoltosi a carico di vari amministratori dell'Ente e conclusosi con una sentenza di assoluzione con formula piena, siano ravvisabili gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile imputabile in capo a tutti i convenuti per il contributo che, secondo la prospettazione attorea, ciascuno di loro avrebbe a vario titolo apportato al verificarsi dell'evento.

2. In via preliminare va respinta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata dalla sig.ra

Ed invero, in base ai termini complessivi della *vocatio in ius* formulata dalla Procura erariale emerge che ciascuno dei convenuti è stato chiamato a rispondere per le modalità con cui avrebbe asseritamente concorso alla formazione della volontà amministrativa che ha trovato formale manifestazione nella deliberazione del Consiglio comunale n. 72 del 12.12.2018.

Di conseguenza, risulta evidente che la condotta contestata alla sig.ra ... Sandra non può dirsi genericamente ed astrattamente individuata, bensì è agevolmente rinvenibile nell'aver espresso, in qualità di Responsabile dell'Area amministrativa del Comune, i pareri favorevoli di regolarità tecnica sia della suddetta deliberazione consiliare sia della relativa proposta approvata dalla Giunta comunale con deliberazione n. 228 del 5.12.2018.

3. Venendo al merito, nessun dubbio ricorrendo circa la sussistenza per tutti i soggetti evocati in giudizio del rapporto di servizio quale presupposto della responsabilità erariale, avendo essi agito, a seconda dei casi, in qualità di amministratori o dipendenti del Comune di ..., occorre anzitutto esaminare le condotte in discussione, sotto i profili, sia oggettivo, relativo alla anti giuridicità contestata dalla Procura regionale, sia soggettivo, concernente l'imputabilità dell'elemento psicologico, nella specie rilevato dall'attore erariale in termini di colpa grave.

3.1 Al riguardo, va osservato che, all'epoca dell'emanazione dei summenzionati provvedimenti, la materia della rimborsabilità delle spese legali a favore di amministratori di enti locali si presentava caratterizzata, in generale, da un quadro legislativo alquanto incerto e da orientamenti giurisprudenziali non omogenei e, anzi, tra loro contrastanti.

È vero che con l'art. 7-*bis*, comma 1, d.l. n. 78/2015, n. 78 (inserito in sede di conversione dalla legge n. 125/2015) è stato introdotto un nuovo testo dell'art. 86, comma 5, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), con la previsione dell'ammissibilità del rimborso delle spese legali anche per gli amministratori locali nel caso di

conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, e comunque in presenza di determinati requisiti.

Tuttavia, difformemente da quanto affermato in alcune memorie dei convenuti, è altrettanto vero che la giurisprudenza assolutamente prevalente aveva escluso l'applicabilità retroattiva della disposizione con riferimento a spese legali relative a vicende giudiziarie concluse prima della sua entrata in vigore.

In ogni caso, come emerge dalle premesse della deliberazione di Giunta comunale n. 228/2018, richiamata dalla deliberazione consiliare n. 72/2018, è questa la posizione di partenza assunta nella specie dagli organi deliberanti i quali, tenuto conto che la sentenza penale assolutoria degli amministratori beneficiari del rimborso era divenuta irrevocabile nel 2012, hanno pertanto considerato i dati normativi preesistenti alla predetta novella.

Senonché, una tale ricerca non ha potuto e non può che condurre a rinvenire la vigenza di una specifica disciplina positiva soltanto per il rimborso delle spese di difesa dei dipendenti degli enti locali. Trattasi in particolare dell'art. 67, d.P.R. n. 268/1987 e dell'art. 28 del Contratto collettivo nazionale di lavoro del 14 settembre 2000, che, in particolare, configuravano l'assunzione a proprio carico degli oneri di difesa del dipendente in termini di obbligo dell'ente sin dall'apertura del procedimento e che, inoltre, stabilivano come condizioni legittimanti, segnatamente, la riferibilità delle imputazioni a *"fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio"*, l'insussistenza di *"conflitto di interessi"* e l'affidamento dell'assistenza a *"legale di comune gradimento"*.

Anche in questo caso, tuttavia, l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario, confortato dalla giurisprudenza costituzionale che aveva rilevato nella diversità delle posizioni giuridiche dei dipendenti e degli amministratori locali il fondamento della legittimità della differente disciplina (Corte cost. sent. n. 197/2000), era nel senso che detta normativa non potesse ritenersi applicabile nei confronti della seconda categoria di soggetti, né *"per analogia"*, né *"in via estensiva"*.

Devesi dunque constatare che, fino alla riformulazione dell'art. 86, comma 5, TUEL avvenuta nel 2015, nessuna norma di legge regolava espressamente la possibilità per gli enti locali di disporre il pagamento o il rimborso di spese legali sostenute da propri amministratori per la difesa in giudizio inerente a fatti connessi all'esercizio delle proprie funzioni.

A fronte di tale *"vuoto legislativo"*, il tema è stato assai spesso affrontato dalla giurisprudenza, sia civile che amministrativa e contabile, senza tuttavia il

raggiungimento di soluzioni univoche sulla maggior parte delle questioni oggetto di definizione.

Un dato certo è, tuttavia, che, oltre alle sentenze (per la verità piuttosto risalenti) citate dall'attore erariale a sostegno della tesi accusatoria, si registravano altresì varie posizioni assunte in non poche altre pronunce (rese, nel caso della Corte dei conti, anche nelle sedi di controllo e consultiva) tendenzialmente favorevoli ad ammettere la possibilità per un ente locale di assumere a carico del pubblico bilancio gli oneri relativi alla difesa di amministratori coinvolti, in ragione dell'esercizio delle proprie attribuzioni, in procedimenti penali conclusi con sentenza assolutoria. A tale conclusione, i giudici sono pervenuti seguendo percorsi argomentativi anche differenti tra loro, ovvero: talvolta assimilando l'incarico di amministratore locale all'istituto generale del mandato e riconducendo quindi la fattispecie nell'ambito di applicazione dell'art. 1720 c.c. (cfr.: *ex pluribus*, Cass. civ. III, sent. 1557/2019; Cons. St. V, sent. n. 2146/2021; Sez. giur. Puglia n. 787/2012); talaltra invocando l'esistenza di un principio generale fondamentale dell'ordinamento secondo il quale chi agisce per conto di altri, in quanto legittimamente investito del compito di realizzare interessi estranei alla sfera personale, non deve sopportare gli effetti svantaggiosi derivanti dalla fedele esecuzione dell'incarico ricevuto, e da ciò derivando che il diritto al rimborso delle spese di patrocinio legale non poteva essere circoscritto ad alcuni soggetti ed escluso per altri (cfr. Sez. II centr. App., sent. n. 522/2010); o ancora, similmente, ritenendo che l'esigenza di tutelare economicamente i soggetti che agiscono nell'interesse pubblico, qualora ingiustamente coinvolti in procedimenti penali per fatti connessi all'adempimento del mandato, sia rispondente ad un canone di ragionevolezza ed equità (cfr. Sez. contr. Lombardia, delib. n. 86/2012/PAR) o persino espressione di civiltà giuridica (cfr. Sez. contr. Lazio, delib. n. 14/C/2004); oppure riconoscendo che trattasi di determinazioni rientranti nell'ambito riservato delle scelte discrezionali dell'amministrazione agente e quindi rimesse al prudente apprezzamento dei suoi organi decisionali, i quali devono valutare se, nel caso concreto, ricorrano i presupposti di rispondenza alla tutela di interessi pubblici per poter procedere al rimborso in parola (cfr.: Cons. St. V, sent. n. 2242/2000; Cass. civ. I, sent. n. 15724/2000; Sez. contr. Veneto, delib. n. 334/2013/PAR). Tali divergenti elaborazioni circa i principi e le norme cui riferirsi in materia si riflettevano poi sull'individuazione delle condizioni e dei requisiti ritenuti necessari per poter accordare il rimborso agli amministratori, che non sempre venivano fatti coincidere in via estensiva con quelli richiesti dalla disciplina relativa ai dipendenti degli enti locali.

3.2 In un siffatto contesto di incertezza normativa e di non sicuri approdi ermeneutici si sono venuti a trovare gli odierni convenuti, dei quali diventa a questo punto rilevante verificare l'azione amministrativa in concreto posta in essere mediante, come detto, la deliberazione del Consiglio comunale n.

72/2018, la relativa conforme proposta di approvazione di cui alla deliberazione della Giunta comunale n. 228/2018 ed i pareri di regolarità tecnica e contabile su entrambi i provvedimenti.

L'*excursus* logico-giuridico seguito ai fini della decisione di rimborsare le spese legali in questione risulta esplicitato, in particolare, nelle premesse della citata delibera di Giunta n. 228/2018 e nella Scheda per il riconoscimento del debito fuori bilancio redatta dal Responsabile dell'Area amministrativa, sig.ra ..., ovvero di atti entrambi richiamati e, quindi, fatti propri dalla deliberazione consiliare finale.

In estrema sintesi, tale determinazione, pur rilevando in diritto che la normativa dell'epoca in cui si era svolto il giudizio penale disciplinava la materia solo con riferimento ai dipendenti degli enti, ha poi citato varie precedenti pronunce che hanno riconosciuto analoga possibilità di rimborso delle spese giudiziarie anche riguardo agli amministratori locali, o partendo dal principio ex art. 51 Cost. per cui tutti i cittadini hanno il diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (Corte dei conti, Sezioni riunite n. 501/1986), oppure richiamando l'applicazione dei principi e delle norme sul mandato (Sez. giur. Puglia, sent n. 787/2012) o di principi di civiltà giuridica (Sez. contr. Lazio, delib. n. 14/C/2004), o ancora rimettendo la decisione alla rigorosa valutazione dell'ente (Sez. giur. Basilicata, sent n. 196/2012). Ha poi rammentato la giurisprudenza che aveva già affermato l'ammissibilità del rimborso *ex post* delle spese legali, in quanto non escludibile in ragione della sola mancata espressione di assenso preventivo sulla scelta del difensore (Tar Abruzzo n. 108/1997, Tar Veneto n. 1505/1999, Sez. contr. Veneto, delib. n. 184/2012/PAR e n. 285/2012/PAR).

Ha quindi dato conto dell'accertata sussistenza in concreto dei presupposti ritenuti necessari per procedere al rimborso, come individuati in base a specifiche indicazioni giurisprudenziali e a quanto previsto dell'art. 86, comma 5, TUEL, ovvero: la conclusione del procedimento penale con sentenza di assoluzione degli amministratori con formula piena (*"perché il fatto non sussiste"*); la connessione della vicenda giudiziaria con le funzioni pubbliche esercitate dagli amministratori; l'assenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dagli amministratori e i fini istituzionali dell'Ente; la congruità degli importi richiesti dal legale con i due progetti di notule emessi nel 2017 (rispettivamente, di euro 40.292,65 e di euro 29.708,16, per complessivi euro 70.000,81 in riferimento a tutti gli imputati assistiti) rispetto alle tariffe professionali vigenti al momento della pronuncia conclusiva del procedimento giurisdizionale.

A questo riguardo, non si condividono le censure mosse dall'attore erariale secondo cui l'attività istruttoria diretta a valutare la ricorrenza delle condizioni

per procedere al rimborso si sarebbe rivelata, sotto vari profili, approssimativa e scarsamente approfondita ed avrebbe quindi condotto ad esiti valutativi non corretti.

Ed invero, il requisito dell'assenza di conflitto d'interessi tra amministratori ed Ente è stato correttamente acclarato in base alla conclusione del procedimento penale con sentenza di assoluzione con la formula "*il fatto non sussiste*", che esclude la materialità del fatto illecito.

Circa gli importi degli onorari richiesti dal legale, la Procura non fornisce spiegazione delle perplessità avanzate sulla conformità rispetto al tariffario professionale vigente durante l'intero procedimento giudiziario (di cui al D.M. Giustizia 5.10.1994 n. 585, in G.U. n. 247 del 21.10.1994).

Riguardo alla lamentata mancata espressione da parte del Comune del previo gradimento sulla scelta del legale incaricato, si osserva che, indipendentemente dall'incertezza anche in questo caso sussistente circa la configurabilità in fattispecie relative ad amministratori di tale condizione prevista dalle norme applicabili ai dipendenti degli enti locali (e, peraltro, neanche inserita nel nuovo testo dell'art. 86, comma 5, TUEL), in generale è da ravvisarsi l'impossibilità di una nomina preventivamente condivisa ove l'imputato sia stato chiamato a rispondere in sede penale per reati contro la pubblica amministrazione (cfr. Sez. contr. Lombardia, delib. n. 86/PAR/2012 e delib. n. 124/PAR/2010; Sez. contr. Veneto, delib. n. 245/2012/PAR e delib. n. 184/2012/PAR). In ogni caso, nella situazione specifica l'elevazione del mancato espresso gradimento ad elemento impeditivo della refusione *ex post* delle spese legali appare alquanto pretestuoso, giacché i titolari degli organi del Comune che avrebbero dovuto prestare il consenso erano gli stessi amministratori sottoposti a processo che avevano effettuato la scelta del legale per le proprie difese.

3.3 Alla luce delle considerazioni complessivamente suesposte, questo Collegio ritiene in definitiva che, a carico degli odierni convenuti, non possa configurarsi una marcata ed inescusabile trasgressione della normativa applicabile *ratione materiae* ai fatti in questione o delle ordinarie regole di diligenza e cautela dell'agire amministrativo.

In sostanza, in base ad un giudizio prognostico doverosamente condotto *ex ante* e in concreto (cfr.: Sez. II centr. App., sent. n. 246/A/1999; Sez. riun. n. 56/A/1997), e tenuto conto della specificità delle funzioni e qualifiche rivestite, non si rinvergono nella condotta dei convenuti gli elementi integranti l'elemento psicologico della colpa grave, necessario ai fini dell'addebito di responsabilità erariale. Non si riscontra, infatti, nella fattispecie alcuno degli indici specifici individuati dalla giurisprudenza come rivelatori dell'inosservanza del grado minimo di diligenza, dell'ingiustificata negligenza o imprudenza, della

macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione, in cui si sostanzia tale profilo soggettivo, ovvero, con riferimento particolare al caso in questione: il grave disinteresse per la cura degli interessi pubblici; la totale negligenza nella fase dell'esame del fatto e dell'applicazione del diritto; la grossolana superficialità nell'applicazione delle norme di diritto; l'equivoca interpretazione personale di limpide disposizioni di legge (cfr.: Sez. giur. Abruzzo, sent. n. 48/2017; Sez. giur. Prov. Trento, sent. n. 137/2006).

È stato all'opposto evidenziato come, nella specie, la formazione della volontà amministrativa e l'espletamento dell'attività istruttoria da parte dei vari organi secondo le rispettive competenze, siano state sufficientemente serie e ponderate a fronte di una materia, quale quella trattata, di non facile intelligibilità e connotata dall'incertezza normativa ed interpretativa esistente, sia sulla stessa ammissibilità del rimborso delle spese legali a favore degli amministratori locali, sia sui presupposti necessari per procedervi.

Orbene, la giurisprudenza ha pacificamente chiarito che, in generale, in siffatte situazioni in cui ricorrano dati normativi non chiari ed inequivoci e persistono oscillazioni giurisprudenziali non risolte in modo univoco, l'eventuale errore interpretativo è scusabile e la colpa grave va esclusa (cfr: Sez. I centr. App., sent. n. 77/2011 e sent. n. 300/1997; Sez. riun. n. 23/1998).

Nel caso considerato, tale conclusione è ulteriormente rafforzata dalla circostanza che l'articolo 13 dello Statuto del Comune di ..., approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 43 del 16 luglio 2005, prima ancora che avesse inizio la vicenda processuale cui si riferiscono le spese giudiziarie in questione, con disposto mantenuto nel successivo Statuto approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 14 dell'8 aprile 2008, ha espressamente previsto che: *"Il Comune, nella tutela dei propri diritti ed interessi, assicura l'assistenza in sede processuale ai Consiglieri, agli Assessori ed al Sindaco che si trovino, in conseguenza di fatti e/o atti connessi all'espletamento delle loro funzioni, coinvolti in procedimenti per responsabilità civile e/o penale, in ogni grado e stato di giudizio, purché non vi sia conflitto di interessi con l'Ente"*.

Pur non facendo ad essa richiamo, le determinazioni oggetto del presente esame si rivelano in linea con tale disposizione, appunto inserita nell'ambito della norma fondamentale dell'Ente, cui debbono attenersi gli organi comunali nell'esercizio delle varie funzioni regolamentari e amministrative.

Non si può, inoltre, riconoscere pregio alla contestazione di nullità della deliberazione consiliare oggetto di esame per mancata originaria quantificazione della spesa e conseguente mancata indicazione della relativa copertura finanziaria. Al riguardo si osserva in primo luogo che, in regime di vigenza delle norme abrogate da tempo richiamate dalla Procura (articoli 284 e 288 del Regio

decreto n. 383/1934), la giurisprudenza aveva evidenziato l'inapplicabilità di un tale principio ai provvedimenti riguardanti le spese giudiziarie delle Amministrazioni, in quanto non determinabili all'atto della relativa assunzione (cfr. Cass. civ. S.U., sent. n. 11098/2002). Ma soprattutto si considera che l'istituto del riconoscimento del debito fuor bilancio di cui all'art. 194 TUEL, applicato nella fattispecie, ha proprio lo scopo di consentire agli enti di provvedere alla liquidazione e al pagamento di spese in origine oggettivamente non prevedibili, sull'*an* e/o sul *quantum*, come avviene nel caso tipico delle spese legali relative ad un processo di cui non sono di norma conoscibili, *ex ante*, l'esito, la durata e la complessità o meno delle attività del difensore (Cass. civ. I, ord. n. 13913/2019).

Neppure condivisibile, infine, è l'affermazione attorea dell'intervenuta prescrizione del diritto di credito del professionista in relazione al periodo superiore a tre anni trascorso dal raggiungimento dello stato di irrevocabilità della sentenza penale in discussione (2012) alla richiesta di pagamento delle parcelle (2017). Ed invero, l'art. 2956, comma 2, c.c. a tale scopo invocato dalla Procura attiene all'istituto della prescrizione presuntiva, che non incide sul rapporto obbligatorio ma comporta solo un'inversione dell'onere probatorio (Cass. civ. II, ord. n. 1435/2021) e che, peraltro, proprio per tale natura, non è applicabile ai debiti della Pubblica Amministrazione, in considerazione delle puntuali ed inderogabili disposizioni di legge in materia di pagamento dei debiti (Cass. civ. VI, ord. n. 10658/2020 e sent. n. 13707/2019). Nella specie, pertanto, il credito del difensore, soggetto all'ordinario termine prescrizionale decennale (Cass. civ. VI, sent. n. 13707/2019), non poteva considerarsi estinto.

3.4 Per le motivazioni predette, questo Collegio ritiene conclusivamente di non poter accogliere la richiesta di condanna per nessuno degli odierni convenuti. Nello specifico, ai fini della presente decisione, la rilevata non configurabilità dell'elemento della colpa grave imputabile a carico dei convenuti, assorbe ogni altra questione relativa all'accertamento degli ulteriori elementi costitutivi della responsabilità erariale, ivi compreso quello relativo alla obiettiva illiceità della condotta, in rapporto alla disciplina effettivamente applicabile *ratione temporis* al rimborso delle spese legali relativa a procedimento penale a carico di amministratori di enti locali.

4. Per quanto a questo punto superfluo, si ritiene ugualmente opportuno analizzare la posizione del Responsabile dell'Area finanziaria-tributaria del Comune di ..., sig. ... , al quale viene imputato di aver espresso parere favorevole di regolarità contabile sui provvedimenti, rispettivamente, consiliare e di Giunta.

Al riguardo, si osserva che risulta dimostrato come, il Regolamento di contabilità del Comune in questione, adottato in attuazione dell'art. 153, comma 5, TUEL,

all'articolo 5 indica chiaramente quali sono contenuto e significato dei suddetti pareri contabili, evidenziando che in essi possono ritenersi espresse "*valutazioni strettamente riferite agli aspetti economico-finanziari e patrimoniali dell'atto*", non costituendo invece esercizio di alcuna forma di controllo generalizzato di legittimità delle proposte di deliberazione.

Pertanto, in aderenza a quanto già sostenuto da questa Sezione (cfr. Sez. giur. Toscana, n. 273/2019), il responsabile del servizio finanziario di un ente locale non esercita in tale veste "*nessun controllo sulla legittimità della spesa, ma si limita all'accertamento della necessaria copertura di bilancio dell'atto emanato e dell'esatta imputazione della spesa ...essendo preclusa una verifica di complessiva legittimità degli atti*".

Da ciò deriva che, nei confronti del predetto Responsabile dell'Area finanziaria-tributaria del Comune di ..., la domanda di risarcimento formulata dall'attore pubblico non è accoglibile, prima ancora che per la già evidenziata assenza di colpa grave, per l'assenza di qualsiasi nesso di causalità tra la sua condotta e l'asserito danno erariale individuato nel pagamento della spesa in argomento.

5. A termini dell'art. 31, comma 2, c.g.c., all'esclusione della responsabilità amministrativa per i convenuti segue la liquidazione delle spese in loro favore, da porre a carico dell'Amministrazione di appartenenza secondo quanto stabilito in dispositivo, in cui si è tenuto conto della presentazione di comparse di risposta uniche per più convenuti o, in un caso, comunque sostanzialmente sovrapponibili per due convenuti.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, definitivamente pronunciando con riferimento al giudizio iscritto al n. 62444 del registro di segreteria, rigetta la domanda.

Liquida le spese di giudizio spettanti per le difese dei convenuti, nella misura stabilita per ciascun difensore in euro 1.500,00 (*millecinquecento/00*) per il primo assistito, cui si aggiungono euro 300,00 (*trecento/00*) per ogni ulteriore convenuto assistito, oltre rimborso forfettario di spese generali, C.P.A. ed I.V.A., come per legge. Il relativo onere è posto a carico del Comune di

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 7 aprile 2022.