



Sentenza n. 509/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Michele	Oricchio	Presidente
Marzia	De Falco	Consigliere
Flavia	D'Oro	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero **74329** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione nei confronti di GALANO Lucrezia, nata a Ischia il 15.12.1975 e residente in Lacco Ameno in Via Caccaviello n. 16, c.f. GLNLRZ75T55E329W, elettivamente domiciliata presso lo studio degli avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Rocco Marino, pec: avv.molinaro@pec.it – avv.roccomarino@pec.it;

LETTO l'atto di citazione della competente Procura depositato presso questa Sezione giurisdizionale il 22.4.2024;

VISTI gli altri atti del giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 26.9.2024, con l'assistenza del segretario dott. Francesco Fiordoro, sentiti il relatore Flavia D'Oro, il rappresentante del pubblico ministero in persona del V.P.G. Raffaele Cangiano e l'avv. Rocco Marino per parte convenuta.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 22.4.2024, la Procura Regionale evocava in giudizio la dott.ssa Lucrezia GALANO per sentirla condannare al pagamento in favore del comune di Lacco Ameno dell'importo complessivo di € 24.230,28, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

Detta richiesta risarcitoria traeva fondamento dalle risultanze dell'attività istruttoria svolta dall'Ufficio requirente in esito alle quali il predetto riteneva sussistente un illecito amministrativo-contabile patito dal comune di Lacco Ameno e consistito nella somma illegittimamente riconosciuta all'avv. Sergio Trani a titolo di rimborso delle spese legali dal responsabile dell'Ufficio legale, avv. Lucrezia Galano, che, con condotta estremamente grave, aveva provveduto a disporre il pagamento di spese legali ulteriori rispetto a quelle liquidate nella sentenza n. 151/2017 di questa Sezione (che aveva liquidato le spese di difesa per ciascuna parte nella misura di euro 2.706,00 oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge) a Sergio Trani, per asserite attività difensive dal predetto svolte per sé stesso e per il collega Castagna, in violazione della normativa di riferimento e dell'orientamento giurisdizionale prevalente.

L'odierna convenuta non avrebbe tenuto conto della circostanza che le spese per l'assistenza legale di entrambi erano state da lei già liquidate agli avvocati costituiti (rispettivamente avv.ti Antonio Trani e Di Meglio) e non avrebbe considerato la circostanza che, all'epoca dei fatti, il Trani non poteva rappresentare né sé stesso né altri non avendo ancora acquisito il titolo di avvocato. Tali ulteriori spese non sarebbero state

neppure congrue ove si considerasse che esse ammontavano al triplo di quelle liquidate nella sentenza dalla Corte.

In buona sostanza, la Galano aveva dapprima provveduto a liquidare gli onorari per l'attività difensiva svolta dagli avvocati costituiti (Antonio Trani per il fratello Sergio e Giovanni Di Meglio per Castagna), nella misura stabilita dalla Corte in sentenza (cfr. determina n. 45 del 18.6.2019, per euro 3.948,38 comprensivo di spese generali, IVA e CPA, in riferimento alla fattura n. 4/2019, per la difesa in giudizio svolta dall'avv.to Antonio Trani in favore dell'avv. Sergio Trani); e poi aveva disposto, per ben due volte, il pagamento di oltre 12.000 € a Sergio Trani per le attività difensive che questi aveva affermato di aver svolto per sé stesso e per Castagna *"nelle fasi giudiziali e stragiudiziali del procedimento"* innanzi alla Corte.

In particolare:

- con determina n. 73 del 9.7.2019 la GALANO aveva proceduto a rimborsare le spese legali per l'attività svolta dall'avv. Sergio Trani "per sé stesso", in accoglimento della sua istanza n. 104 del 4.1.2019 (mandato di pagamento n. 1150 del 12.7.2019, per un importo di euro **12.115,14**) per l'esercizio dell'attività difensiva in fase giudiziale e stragiudiziale (sebbene l'avv. Sergio Trani risultasse in atti essere stato difeso a mezzo dell'avv. Antonio Trani);
- con determina n. 72 del 9.7.2020 (mandato di pagamento n. 1149 del 12.7.2019 per euro **12.115,14**) la GALANO aveva rimborsato le spese legali per l'attività di patrocinio legale svolta dall'avv. Sergio Trani a favore di Giovanni Castagna, arrecando così un danno erariale al Comune complessivamente per euro **24.230,28**.

Pertanto, il proscioltto avv. Sergio Trani, pur non essendosi mai costituito come difensore di sé stesso nel processo innanzi alla Corte dei conti, perché difeso dal fratello avv. Antonio Trani, né come difensore del Castagna, avrebbe provveduto nell'interesse suo proprio e in quello del collega Castagna ad elaborare non meglio specificate strategie difensive per le quali aveva chiesto ed ottenuto dal Comune importi ulteriori – a fronte peraltro di istanze informali, senza data di partenza e protocollo di entrata del Comune e senza documentazione probatoria – rispetto a quelli liquidati in sentenza dalla Corte dei conti per i difensori costituiti.

I medesimi fatti avevano formato oggetto di un procedimento penale con richiesta di rinvio a giudizio a carico, tra gli altri, di Galano Lucrezia, Trani Sergio e Castagna Giovanni per diverse ipotesi di reato, ovvero per la Galano, per il reato di cui all'art. 314 c.p., e per Sergio Trani e Giovanni Castagna per il reato di cui all'art. 316 ter c.p.

Con sentenza n. 1742/2021 il GIP del tribunale di Napoli aveva assolto la Galano dall'accusa di peculato per mancata appropriazione del denaro e Trani Sergio e Castagna Giovanni dall'accusa di indebita percezione di denaro pubblico, per l'insussistenza dei requisiti di attestazione di fatti non veri e conseguimento di somme a titolo di onorari per prestazioni legali mai effettuate, avendo l'avv. Sergio Trani documentato lo svolgimento di attività difensiva nella fase preliminare del procedimento.

La Procura agente, dato atto di quanto testè riportato, fondava il proprio impianto accusatorio sulle seguenti argomentazioni:

a) sussiste il diritto degli amministratori che siano stati definitivamente prosciolti a vedersi restituite le spese sostenute per la difesa nei giudizi di responsabilità amministrativa in cui siano stati coinvolti per ragioni del loro ufficio (e, nel caso degli enti locali, sempre che ricorrano le tre condizioni declinate all'art. 86, comma 5, TUEL come modificato dalla legge n. 125/2015), nei limiti di quanto liquidato dalla Corte dei conti nella statuizione sulle spese sulla scorta del principio per cui è il giudice della causa a dovere regolare le spese in base all'esito della lite; tale interpretazione risulta avvalorata da quanto affermato dalla Corte di Cassazione con sent. n. 19195 del 19.8.2013; l'interpretazione avallata dalla Galano, che ha richiamato la risalente sentenza delle SSUU della Cassazione del 2003 n. 17014, risulta fondata su una lettura erronea della stessa;

b) la Galano ha rimborsato due volte gli onorari per la difesa in giudizio: dapprima in favore degli avvocati costituiti, poi direttamente al Trani Sergio e al Castagna;

c) Trani Sergio non aveva titolo per avanzare tali pretese atteso che egli, all'epoca del procedimento contabile (anno 2014), non era iscritto all'albo degli avvocati (la sua iscrizione, infatti, sarebbe successiva, risalendo al 2017);

d) L'odierna convenuta non avrebbe svolto alcuna valutazione di congruità degli importi richiesti dal Trani, né in relazione alla loro quantificazione, né in relazione all'attività in concreto svolta dallo stesso. Pertanto, ad avviso della Procura, sarebbero sussistiti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo alla Galano che,

pertanto, veniva ritualmente evocata nel presente giudizio.

2. Instauratosi il contraddittorio si costituiva in giudizio la Galano che, in data 3 settembre 2024, depositava una memoria in cui chiedeva il rigetto della domanda formulando le seguenti considerazioni:

a) il richiamo in citazione all'art. 31 C.G.C. sarebbe del tutto inappropriato, in quanto la disposizione non è applicabile alla vicenda in esame, ovvero alla liquidazione dei compensi professionali relativi al procedimento di responsabilità erariale definito con la sentenza n. 151/2017, essendo stato tale giudizio introdotto con atto di citazione depositato in data 27.3.2015;

b) l'art. 31 c.g.c. non si occupa della rimborsabilità delle spese sostenute dal funzionario incolpato nella fase preprocessuale e quindi non potrebbe essere ritenuta norma di chiusura del sistema;

c) al momento in cui Trani Sergio aveva predisposto le deduzioni difensive era un praticante avvocato, avendo egli conseguito l'abilitazione di cui all'art. 8, comma 2, R.D. n. 1578/1933 (essendo iscritto alla sezione dell'Albo dei praticanti avvocati abilitati dal 19.4.2012 fino all'iscrizione all'albo degli avvocati dal 21.2.2017) e quindi poteva svolgere l'attività professionale di natura stragiudiziale; infatti il GUP del Tribunale di Napoli aveva basato la sentenza di proscioglimento per insussistenza dei fatti avendo il Trani Sergio attestato fatti veri in quanto l'attività difensiva era stata effettivamente svolta;

d) sussisterebbe un contrasto ancora attuale tra gli orientamenti giurisprudenziali della Cassazione in merito alla possibilità per la PA di rimborsare tutte le spese legali per la difesa, anche in eccesso rispetto a

quelle liquidate dalla Corte dei conti, come emergerebbe dalla ordinanza delle SSUU della Cassazione n. 1178/2024, sicchè, avendo la Galano agito in conformità ad un indirizzo giurisprudenziale, non sarebbe configurabile la colpa grave; in tal senso anche Cass. 21947/2024;

e) quanto al limite massimo contenuto nell'art. 13, comma 6, l. 247/2012, cui rinvia l'art. 86, comma 5, TUEL, veniva richiamato il D.M. 55/2014, cui faceva riferimento anche la delibera di Giunta n. 22/2017, modificata con delibera di G.M. n. 23/2018. Tali delibere demandavano al Responsabile dell'Ufficio Legale la fase della liquidazione degli importi, senza che occorressero ulteriori atti del Consiglio o della Giunta. Le conseguenti contestate determine erano conformi a tali disposizioni;

f) le istanze del Trani erano state acquisite al protocollo con documentazione a supporto della richiesta di rimborso; il Trani aveva svolto sia attività difensive nella fase preliminare del giudizio sia nella fase giudiziale con gli altri due colleghi costituiti. Le determine di liquidazione erano il frutto di una completa istruttoria ed avevano ottenuto il parere di regolarità contabile dell'Ufficio di Ragioneria, che comprendeva anche la valutazione sulla correttezza sostanziale della spesa;

g) la Procura non aveva provato l'incongruità degli importi liquidati e comunque essa Galano aveva proceduto alla liquidazione anche al fine di evitare azioni giudiziarie con il rischio di maggiori oneri a carico dell'Ente; inoltre, in sede giudiziale sarebbe impossibile sindacare nel merito una scelta di tale tipo in quanto discrezionale.

3. All'odierna pubblica udienza il PM confermava l'atto introduttivo del giudizio chiedendone l'accoglimento. In particolare, evidenziava come

l'art. 31 c.g.c., già vigente all'epoca, non distingue tra spese giudiziali e stragiudiziali ma dispone la liquidazione di tutti gli onorari e diritti; la norma, peraltro, era stata preceduta da interventi normativi (nel 2005 e nel 2015) in linea di continuità con quanto dalla stessa disposto. Evidenziava, inoltre, che Sergio Trani era sì praticante avvocato ma lo stesso aveva avanzato richiesta di rimborso anche per l'attività difensiva svolta in fase "giudiziale", che non avrebbe potuto svolgere e per la quale la Galano aveva già rimborsato le spese legali ai due avvocati costituiti in giudizio: già solo tale elemento avrebbe dovuto indurre la predetta ad una valutazione più approfondita delle istanze. Non si evinceva dagli atti la collaborazione del Trani con i due difensori costituiti, avendo il Trani depositato deduzioni difensive identiche per sé stesso e il Castagna.

Inoltre, nel caso in cui un avvocato avesse voluto difendersi personalmente, avrebbe dovuto dichiararlo nell'atto di costituzione: nel caso di specie non vi era tale dichiarazione e si trattava di un praticante avvocato che aveva presentato una istanza di rimborso dopo due anni dalla sentenza, affermando di aver provveduto personalmente alla sua difesa. La Procura richiamava anche l'art. 67 c.g.c che consente all'invitato di presentare deduzioni personalmente, in riferimento a fatti e atti a lui contestati: la norma è finalizzata a consentire a chiunque di difendersi personalmente nel proprio interesse in quanto chiamato come presunto responsabile del danno erariale contestato, per cui non può esservi alcun rimborso di spese. In merito al dedotto contrasto giurisprudenziale, la Procura evidenziava che le determinazioni assunte

dalla convenuta si basavano solo su una decisione della Cassazione risalente al 2003, che peraltro -lungi dall'affermare che è consentito il rimborso di spese ulteriori- si limitava consentire l'impugnazione di un diniego al rimborso opposto dall'Amministrazione. Inoltre, nelle determine non v'era evidenza della conoscenza, da parte della Galano, di detto contrasto sicchè non poteva affermarsi che ella conoscesse la più recente giurisprudenza orientata in senso opposto. In ogni caso, anche qualora ne fosse stata a conoscenza, avrebbe comunque dovuto aderire all'orientamento più prudente e rigoroso per la sana gestione delle risorse pubbliche.

Le paventate conseguenze inerenti all'instaurarsi di un contenzioso non rilevavano a fronte di un danno erariale pari a 24 mila euro per attività in parte già svolte e in parte non remunerabili. La procura contestava anche l'eccezione di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, atteso che ogni decisione incidente sul denaro pubblico è sindacabile. Infine, la cifra liquidata contrasterebbe con i principi di proporzionalità ed adeguatezza, non trattandosi di rimborsi per una attività svolta di particolare pregio ma inerente a fatti riguardanti il Trani stesso; la convenuta avrebbe, peraltro, sul punto potuto munirsi di un parere di congruità ad opera del Consiglio dell'ordine.

La difesa della Galano, a sua volta, chiedeva il rigetto della citazione. Evidenziava che l'art. 31 c.g.c. non costituisce una norma di chiusura del sistema e non sarebbe applicabile al caso di specie, riguardando solo la regolamentazione delle spese processuali e non la fase stragiudiziale. Rappresentava che un conto è la liquidazione delle spese in sentenza e

un altro è il rapporto tra cliente e avvocato, rammentando come sul punto sussisterebbe contrasto nella giurisprudenza. Inoltre, il Trani Sergio era all'epoca praticante abilitato e quindi poteva svolgere l'attività stragiudiziale e, anche se non costituito in giudizio, poteva svolgere attività di ausilio agli avvocati costituiti. Le determine attenzionate si fondavano, dunque, sulla tesi favorevole alla liquidazione ed erano conformi ai regolamenti comunali, avendo verificato l'attività svolta dal Trani e non sussistendo il vincolo di attenersi ai parametri del D.M. 55/2014. Inoltre, nelle determine veniva effettuato un bilanciamento tra la liquidazione del compenso e il rischio di contenzioso, dando prevalenza al primo onde evitare i costi connessi ad eventuali azioni giudiziarie. Terminata la discussione, la controversia veniva trattenuta per la presente decisione assunta sulla base delle seguenti considerazioni in

DIRITTO

1. Ritiene il Collegio che la domanda formulata dalla Procura erariale, avente ad oggetto un danno erariale costituito dagli importi liquidati dalla responsabile dell'Ufficio legale del Comune di Lacco Ameno, avv. Lucrezia Galano in favore dell'avv. Sergio Trani, a titolo di rimborso delle spese legali, in aggiunta a quelle liquidate dalla sentenza n. 151/2017 della Corte dei conti per la Campania, sia fondata e meriti accoglimento.

Va premesso che nella specie sussiste la giurisdizione della Corte dei conti. Infatti, il fulcro dell'indagine riservata alla cognizione del giudice contabile – come nella fattispecie concreta – è costituito non tanto, e non solo, dall'accertamento e conseguente valutazione della mera

legittimità/opportunità degli atti amministrativi adottati (legittimità che pur può costituire un presupposto o elemento che compone ed è sintomatico dell'illecito amministrativo-contabile), quanto piuttosto la condotta complessiva osservata dall'autore sotto il precipuo piano della responsabilità amministrativo-contabile, la quale deve ritenersi integrata – nel concorso degli altri elementi costitutivi rappresentati dal rapporto di servizio e dal nesso di causalità – in presenza di una condotta, dolosa o gravemente colposa psicologicamente riconducibile al soggetto ed illecita in quanto causativa di un danno, patrimoniale o non, come tale contra ius o antigiuridica (Sez. Campania, n. 14/2013 e Sez. Veneto, n. 132/2018).

Infatti, *"il mancato rispetto dei presupposti legali previsti dalla normativa per il rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori coinvolti in un procedimento penale - o in un giudizio di responsabilità civile o amministrativa - non rileva, ai fini del presente giudizio, quale mera illegittimità del procedimento amministrativo e del conseguente provvedimento amministrativo finale adottato, ma unicamente in quanto fatto sintomatico di una condotta o azione amministrativa priva di adeguata giustificazione della spesa occorsa e, di conseguenza, presuntiva della sussistenza di danno erariale (Sez. III centr. app., n. 486/2016). Oggetto di valutazione è, quindi, la condotta tenuta da dipendenti ed amministratori comunali anziché la legittimità del provvedimento amministrativo (determinazione n. 12/2020) di rimborso delle spese legali sostenute disposto in loro favore". (Corte dei conti, MOLISE, SENTENZA n. 23 del 17/05/2023).*

Ne consegue che l'eccezione formulata dalla convenuta Galano, che ha invocato il principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, è priva di fondamento.

In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti -in astratto- alla giurisdizione della Corte dei Conti, non ne comporta la sottrazione ad ogni possibilità di controllo in quanto non priva la Corte dei Conti della possibilità di accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale, ovvero in merito alla congruità dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale od in modo specifico, dal legislatore (Cass., SS.UU. n. 40549/2021; Cass., n. 15979/2022).

Costituisce infatti *“limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione, l'esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici. Ne consegue che la Corte dei Conti, nella sua qualità di giudice contabile, può verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico (da ultimo, v. C. Cass, SS.UU. n. 10814 del 2016). In tale prospettiva, il giudizio di inerenza –condotto alla stregua della documentazione di spesa– consente proprio di verificare la coerenza delle spese con i fini previsti dalla legge, ovvero, nel caso di specie, di valutare la rispondenza ai canoni legislativi”* delle determine di liquidazione adottate dalla convenuta (Corte dei conti, CAMPANIA, SENTENZA n. 85 del 27/02/2020) atteso che l'Ente *“nel considerare la doverosità legale del rimborso, alla luce della ratio di tenere indenni i*

soggetti coinvolti in procedimenti per fatti connessi all'adempimento del rapporto di lavoro o del mandato, dovrà comunque osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile" (Corte dei conti, Sezione Controllo Regione Lazio, Deliberazione n. 58 del 02/08/2018).

Nella specie il Collegio ritiene, quindi, che la cognizione di cui è stato investito concerna la condotta della convenuta che avrebbe contribuito a realizzare un danno economico-finanziario patito dal patrimonio del Comune di appartenenza attraverso l'indebito rimborso delle spese legali disposto al di fuori dei casi consentiti.

Detto potere di accertamento giurisdizionale rientra nella sfera di valutazione volta alla formulazione di un giudizio di responsabilità erariale nei confronti della convenuta, in conseguenza della scelta operata che non deve rivelarsi illogica o irragionevole alla luce dei tradizionali criteri o parametri di legittimità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), vale a dire di efficacia, di efficienza e di economicità di cui all'art. 1 l. n. 241 del 1990 e s.m. e i., collocati all'interno della giurisdizione contabile (cfr., tra le tante, Cass. S.U. n. 6820/2017 e n. 9680/2019; Sez. I centr. app., n. 95/2018) e *"rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa"*. (Corte dei conti, MOLISE, SENTENZA n. 23 del 17/05/2023).

2. Tanto chiarito, osserva il Collegio che la regolamentazione del rimborso delle spese legali si presenta non omogenea, in quanto per i giudizi civili, penali e amministrativi la disciplina è diversa a seconda che si tratti di dipendenti di amministrazioni statali (art. 18, del d.l. n. 67/'97, convertito dalla legge n. 135/'97) ovvero di dipendenti degli Enti locali (art. 67 del

d.P.R. n. 268/'87). Per spese legali si intendono *"quelle sostenute dalle parti processuali (attore e convenuto) per conseguire il risultato voluto e perseguito nel processo e, pertanto (spese per avvocati, periti, etc.), esse si distinguono dalle spese di giustizia normalmente liquidate dal giudice contabile a titolo di rimborso per gli oneri connessi al funzionamento del servizio giustizia"* (Corte dei conti, Sez. I app. n. 20/2006).

La giurisprudenza ha più volte messo in luce, come del resto desumibile dal dettato normativo, che nel nostro ordinamento non si ravvisa un principio generale che consenta di affermare, indipendentemente dalla fonte normativa settoriale e a prescindere dai limiti in cui il diritto viene confermato, l'esistenza di un generalizzato diritto al rimborso di tali spese. Difatti, l'assunzione dell'onere della spesa per l'assistenza legale ai dipendenti/amministratori degli enti locali non è un atto dovuto, né tantomeno automatico, ma è conseguenza di alcuni presupposti e valutazioni che l'Ente è tenuto a fare.

Orbene, con riguardo agli Enti locali, la normativa che disciplina il rimborso delle spese legali a favore dei dipendenti di enti locali era rinvenibile, originariamente, nell'art. 16 del d.p.r. n. 191/1979, il quale prevedeva che *"L'ente, nella tutela dei propri diritti ed interessi, assicura l'assistenza in sede processuale ai dipendenti che si trovino implicati, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, in ogni stato e grado del giudizio, purché non ci sia conflitto di interesse con l'ente"*.

Similmente, l'art. 67, comma 1 e 2, del successivo d.p.r. n. 268/1987

(Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali), successivamente abrogato dal decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5 (c.d. Semplifica Italia), convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012 n. 35, stabiliva che: *"1. L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento. 2. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o con colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio"*.

Tale disposizione è stata sostanzialmente ripresa dall'art. 12 del CCNL 12.2.2002 dell'area della dirigenza degli enti locali e dall'28 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, relativo al personale non dirigenziale.

Nel 2015, per gli amministratori degli Enti locali, è stata introdotta una disciplina specifica all'art. 86, comma 5, del TUEL, richiamato anche nelle determine contestate. La L. 6 agosto 2015, n. 125, con la modifica del comma 5, ha esteso la rimborsabilità delle spese legali per gli amministratori locali in presenza di determinati requisiti, prevedendo che: *"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".

L'inciso "nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247" ha inteso fare rinvio, sotto il profilo quantitativo, ai limiti indicati nel decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, successivamente modificato dal Decreto del Ministero della Giustizia n. 37 dell'8 marzo 2018 "Regolamento recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della Legge 31 dicembre 2012, n. 247".

3. La normativa si differenzia poi ulteriormente qualora si tratti di spese legali sostenute da dipendenti e/o amministratori pubblici nei giudizi innanzi alla Corte dei conti (art. 3, comma 2 bis, della legge n. 20/'94 e s.m.i.).

Infatti, la struttura dei giudizi di responsabilità contabile è tale che il Procuratore generale della Corte dei conti non può chiedere la rifusione delle spese legali, quando sia accolta la domanda di condanna, perché si tratta di parte pubblica, che esercita d'ufficio la relativa azione.

Per le stesse ragioni, il Procuratore generale non può essere condannato al rimborso delle spese in favore della parte che sia stata assolta. Questo

comporta che, in caso di rigetto della domanda del procuratore generale, la parte assolta deve farsi carico delle spese affrontate per la sua difesa.

Per sopperire all'inconveniente di far ricadere le spese sulla parte assolta, nell'ordinamento sono state introdotte norme particolari che, in vario modo, stabiliscono forme di assistenza legale in favore di dipendenti sottoposti a giudizio di responsabilità contabile.

Volendo richiamare soltanto le norme intervenute in materia va citata la legge 20 dicembre 1996, n. 639, di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, che all'art. 3, c. 2-bis ha disposto che *"In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, (...) le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza."*

E' poi intervenuto l'art. 18, 1 comma, del d.l. 25/3/1997 n. 67, convertito con la legge 23/5/1997 n. 135 che ha stabilito 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, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità"*.

Persistendo perplessità applicative nella giurisprudenza contabile sulle succitate norme, è intervenuto il legislatore con la l.n. 248/2005, inserendo, in sede di conversione del d.l. n. 203 del 30/9/2005, l'art. 10 bis, il quale, al comma 10, così recita: *"Le disposizioni dell'art. 3, comma 2 bis, del d.l. 23/10/1996 n. 543, convertito, con modificazione, dalla legge 20/12/1996 n. 639, e dell'art. 18, comma 1, del d.l. 25/3/1997 n. 67 convertito, con modificazioni, dalla legge 23/5/1997 n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 c.p.c., liquida l'ammontare degli onorari spettanti alla difesa del proscioltto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza"*.

Tale ultima disposizione è stata successivamente integrata dall'art. 17, comma 30-quinquies del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102/2009, disponendo che *"all'art. 10-bis, comma 10, del dl 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, dopo le parole: procedura civile, sono inserite le seguenti: non può disporre la compensazione delle spese del giudizio"*.

La normativa dettata per il rimborso delle spese legali nei giudizi innanzi alla Corte dei conti - che si applica a tutti i *"soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti"* - si atteggia quindi in modo diverso da quella prevista per gli altri giudizi in quanto *"la ratio sottesa è evidentemente differente, poiché nei giudizi amministrativo – contabili si presume il rapporto di immedesimazione organica (sicché ove il dipendente sia*

prosciolto nel merito la disposizione sopra citata prevede che il giudice liquidi in sentenza le spese legali), che, invece, non può essere presunto nei procedimenti penali, neanche ove le imputazioni siano per reati propri poiché la verifica circa il rapporto di immedesimazione deve essere effettuata in concreto" (C.d.S., sez. III, 06554/2020).

Il citato intervento normativo del 2005, nel disporre che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, liquidi l'ammontare degli oneri spettanti alla difesa delle persone prosciolte, ha tenuto conto sia dell'esigenza di tutelare il diritto al rimborso per le spese legali sostenute a causa di fatti connessi allo svolgimento di pubbliche funzioni, sia dell'esigenza di rendere compatibile l'esercizio di tale diritto con il contenimento della spesa pubblica, rimettendo alla valutazione del giudice la misura del rimborso. La norma si è resa necessaria per contenere l'ammontare dei rimborsi ottenuti per il pagamento di spese legali soprattutto nelle ipotesi in cui, trattandosi di amministrazioni diverse da quelle statali, non è necessario il parere dell'Avvocatura di Stato.

Il codice di giustizia contabile, all'art. 31, c. 2, ha, poi, previsto che *"Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa."*

4. Recentemente, il Ccnl 2019-2021 ha sostituito la disciplina contenuta nel contratto collettivo del 2000 estendendola espressamente anche ai

procedimenti di responsabilità contabile: l'articolo 59, comma 1, ha disposto che: *"L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile 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, assume a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa, ivi inclusi quelli relativi alle fasi preliminari e ai consulenti tecnici, per tutti i gradi di giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, con l'eventuale ausilio di un consulente"*. Il comma 2, primo periodo, dell'articolo 59 chiarisce ancor meglio che: *"Qualora il dipendente, sempre a condizione che non sussista conflitto d'interesse, intenda nominare un legale o un consulente tecnico di sua fiducia in sostituzione di quello messo a disposizione dall'Ente o a supporto dello stesso, vi deve essere il previo comune gradimento dell'Ente e i relativi oneri sono interamente a carico dell'interessato"*. La disposizione conferma che, in prima battuta, spetta all'ente nominare il legale; il dipendente può decidere di nominarne altri e in questo caso occorre un gradimento dell'ente successivo all'individuazione del dipendente dovendo il dipendente stesso farsi carico degli oneri. La norma prosegue stabilendo che: *"Nel caso di conclusione favorevole dei procedimenti di cui al comma 1 e, nell'ambito di un procedimento penale con sentenza definitiva di assoluzione o decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato o perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, l'Ente procede al rimborso delle spese legali e di consulenza nel*

limite massimo dei costi a suo carico qualora avesse trovato applicazione il comma 1, che comunque, non potrà essere inferiore, relativamente al legale, ai parametri minimi ministeriali forensi. Tale ultima clausola si applica anche nei casi in cui al dipendente non sia stato possibile applicare inizialmente il comma 1 per presunto conflitto di interesse, anche solo potenziale". Quindi nel caso di sostituzione o affiancamento del legale, sussiste il diritto al rimborso, mentre nel caso del comma 1 è l'ente a dover pagare direttamente il legale. La conclusione favorevole dei processi vale a dimostrare l'inesistenza del conflitto di interessi eventualmente rilevato *ab initio*. Il comma 2 conclude specificando che: "Resta comunque ferma la possibilità per il dipendente di nominare un proprio legale o consulente tecnico di fiducia, anche senza il previo comune gradimento dell'Ente. In tale ultimo caso, anche ove vi sia la conclusione favorevole del procedimento, i relativi oneri restano interamente a suo carico". Ai sensi del comma 4 *"In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni stato e grado del giudizio"*. Infatti, la condanna dimostra le responsabilità del dipendente, sicché l'ente non dispone di un titolo giuridico per coprire le spese del condannato.

Più recentemente il contratto dell'Area Funzioni Locali (periodo 2019 - 2021), sottoscritto il 16 luglio 2024, ha previsto una specifica disciplina per il patrocinio legale relativo al personale dirigenziale e ai segretari dell'Area Funzioni Locali. In particolare, l'articolo 24, ricalcando l'articolo 59 del contratto del 16 novembre 2022 relativo al personale del Comparto

Funzioni Locali (periodo 2019 – 2021), ha previsto che: «Le amministrazioni, nella tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti del dirigente, del dirigente amministrativo tecnico e professionale e del segretario, per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti di ufficio, assumono a proprio carico, a condizione che non sussista un presunto e motivato conflitto di interesse, anche solo potenziale, ogni onere di difesa per tutti i gradi del giudizio - ivi inclusi gli oneri relativi ai consulenti tecnici e alle fasi preliminari, ove propedeutiche e necessarie per le successive fasi del giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, previa comunicazione all'interessato per il relativo assenso». Lo stesso articolo 24 prevede, inoltre, che l'amministrazione locale dovrà procedere al rimborso delle spese legali nel limite dei parametri minimi ministeriali forensi nel caso di conclusione favorevole del procedimento penale, con sentenza o decreto di assoluzione, di archiviazione o sentenza di non luogo a procedere, che abbiano valore di cosa giudicata, perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso o per infondatezza della notizia di reato o perché il fatto non è previsto dalla legge come reato. Diversa risulta, invece, la disciplina posta dallo stesso contratto collettivo con riferimento ai giudizi contabili. Il comma 3 dell'articolo 24, infatti, ha previsto che in tali procedimenti il rimborso avverrà «nei limiti di quanto liquidato dal giudice ai sensi dell'articolo 31 del D. Lgs. n. 174/2016. Resta ferma, per tutti i procedimenti, la verifica di congruità della spesa».

5. Premesso il quadro normativo e venendo al merito del giudizio, la

sentenza della Corte dei conti sez. Campania n. 151/2017 ha respinto, per carenza probatoria, la domanda attorea formulata a carico di CASTAGNA Giovanni – rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Di Meglio -, DE LUISE Dante, TRANI Sergio – rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Trani - e IRACE Restituta - i primi tre nella loro qualità di amministratori della Marina di Pithecusa s.r.l., società *in house* del Comune di Lacco Ameno, nonché l'ultima nella sua qualità di Sindaco del predetto ente territoriale - per avere cagionato al Comune di Lacco Ameno un presunto danno erariale di € 159.515,79 in ragione di una serie di spese riconducibili alla cattiva gestione della società in questione -che ne avrebbero causato la perdita del capitale sociale con conseguente liquidazione-, liquidando, *"in favore di ciascuna delle parti e a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti nella misura di € 2.706,00, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge"*.

Orbene, l'art. 3, c. 2-bis della legge 20 dicembre 1996, n. 639, di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, si riferisce alle *"spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza"*, quindi anche quelle sostenute dagli amministratori di una società *in house*, come nella specie; non appare possa costituire una circostanza di per sé idonea a rendere per ciò solo effettivo il danno erariale contestato il fatto che le spese legali sostenute dai due amministratori della società *in house* siano state rimborsate dal Comune e non dalla stessa società (peraltro posta in liquidazione) costituente *"amministrazione"* di appartenenza di Trani

Sergio; infatti, come anche di recente affermato dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con ordinanza 26738/2021, la configurabilità di una società a partecipazione pubblica come società in house giustifica l'assimilazione ad un'articolazione organizzativa interna dell'ente pubblico titolare della partecipazione sociale, cui è immanente il rapporto di servizio tra quest'ultimo e gli amministratori o i dipendenti della società. Ciò comporta il superamento della distinzione tra le rispettive sfere giuridiche e patrimoniali, consentendo di qualificare come danno erariale, cioè come pregiudizio arrecato direttamente al socio pubblico, quello subito dal patrimonio della società per effetto della *mala gestio* degli amministratori o dei dipendenti. Non può infatti applicarsi il principio, operante in tema di società di capitali e normalmente riferibile anche a quelle a partecipazione pubblica, secondo cui la distinzione tra la personalità giuridica della società e quella dei singoli soci e la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi non consentono di riferire al patrimonio del socio il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio dello ente (cfr. Cass., Sez. Un., 11/09/2019, n. 22712; 25/11/2013, n. 26283).

6. La Procura fonda il proprio impianto accusatorio innanzitutto facendo leva sul fatto che il diritto degli amministratori che siano stati definitivamente prosciolti a vedersi restituite le spese sostenute per la difesa nei giudizi di responsabilità amministrativa in cui siano stati coinvolti per ragioni del loro ufficio (e, nel caso degli enti locali, sempre che ricorrano le condizioni declinate all'art. 86 comma 5 TUEL come

modificato dalla legge n. 125/2015), sarebbe limitato a quanto liquidato dalla Corte dei conti nella statuizione sulle spese contenuta nella sentenza, sulla scorta del principio per cui è il giudice della causa a dover regolare le spese in base all'esito della lite. La Procura richiama a tal fine la sentenza della Corte di Cassazione n. 19195 del 19.8.2013, evidenziando come la convenuta abbia fondato la sua determinazione di provvedere alla liquidazione delle ulteriori spese fatturate da Sergio Trani su un'interpretazione errata di una datata sentenza delle SSUU della Cassazione del 2003, nella quale non veniva affatto riconosciuto il diritto al rimborso anche delle spese stragiudiziali o relative alla fase precedente al giudizio -ulteriori rispetto a quelle già liquidate dal giudice della causa- bensì il principio che laddove la Corte dei conti avesse sostanzialmente negato il rimborso compensando le spese (eventualità possibile fino all'intervento dell'art. 17, comma 30-quinquies del d.l. n. 78 del 2009), l'amministratore proscioltto avrebbe potuto avanzare richiesta di ristoro all'amministrazione di appartenenza. È in questo senso che la Cassazione ha affermato che *"il rapporto sostanziale che s'istaura tra quest'ultimo e l'amministrazione di appartenenza non ha nulla a che vedere con quello che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile"*. Peraltro, ad avviso della Procura, la presenza di un più recente orientamento giurisprudenziale di segno contrario sia della Corte di cassazione che della Corte dei conti avrebbe dovuto indurre la convenuta ad una maggiore prudenza nell'istruttoria di istanze di rimborso di spese supplementari, come quelle oggetto del presente giudizio.

Al riguardo la giurisprudenza contabile ha affermato che, premesso che *“il diritto al rimborso delle spese legali non è un diritto al completo ristoro delle spese legali sostenute dal dipendente, avendo carattere indennitario e non risarcitorio o restitutorio in senso stretto (cfr. TAR Liguria, sent. n. 394 del 2023), va rilevato che, per i giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, la normativa di riferimento prevede che, in caso di assoluzione nel merito, il giudice liquidi a carico dell'amministrazione, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa. Le somme liquidate in sentenza costituiscono anche il limite massimo entro cui l'ente potrà rimborsare il dipendente, al ricorrere di tutti gli altri presupposti, a prescindere dall'eventuale diverso disposto di cui alle disposizioni comunali, recessive a fronte della norma primaria”*: ne consegue che gli importi liquidati, ulteriori a quelli indicati in sentenza, costituiscono un danno erariale (Corte dei conti, sez. I, n. 484/2023).

A conforto della tesi della Procura si pone anche la sentenza della Corte dei conti, App. Sicilia, n. 23/2011, che aveva già affermato, dopo l'intervento legislativo del 2005, che l'art. 10-bis, comma 10, D.L. 30 settembre 2005, n. 203, aggiunto dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, è *“una norma che, certamente, si è resa necessaria al fine di contenere l'ammontare dei rimborsi ottenuti per il pagamento delle spese legali, soprattutto nelle ipotesi in cui, trattandosi di dipendenti di amministrazioni diverse da quelle statali, non è necessario il parere dell'Avvocatura dello Stato”*.

Nello stesso senso, la Corte dei conti, sez. Toscana, sent. n. 310/2013, ha affermato come *“l'amministrazione di appartenenza dell'assolto dovrà*

eseguire la sentenza e liquidare tali spese così come sono state liquidate dalla Corte, senza poter entrare nel merito e senza rimborsare anche eventuali altre spese fatturate dal legale di parte"; pertanto "non appare condivisibile la ricostruzione della fattispecie operata dai convenuti, secondo cui il rimborso delle spese diverse da quelle liquidate in sentenza troverebbe il fondamento nel rapporto sostanziale tra dipendente e amministrazione di appartenenza che esulerebbe da quello scaturente dal giudizio di responsabilità".

La tesi interpretativa della Procura viene invero condivisa da questo Collegio, a prescindere dalla questione concernente l'applicabilità o meno nella presente controversia dell'art. 31 c.g.c. – applicabilità che comunque non appare dubbia essendo richiamata nella stessa sentenza n. 151/2017, trattandosi di norma processuale (cfr. Corte cost. n. 41/2020) - in quanto suffragata già dagli interventi normativi del 2005 e del 2015.

Con riguardo alla sentenza richiamata dalla convenuta nelle proprie determinazioni (Cass., SU, n. 17014 del 12 novembre 2003), la stessa ordinanza della Corte di Cass. n. 1178/2024 ha riconosciuto che "le sentenze delle Sezioni Unite sopra menzionate (ossia Cass., SU, n. 17014 del 12 novembre 2003, la quale è, poi, antecedente alle modifiche al sistema in esame avvenute nel 2005, n. 6996 del 24 marzo 2010, e n. 5918 del 14 marzo 2011, che non menziona la riforma della materia del 2005) non hanno incidenza sulla quantificazione del rimborso, in quanto si limitano a stabilire, in maniera ineccepibile, che la giurisdizione in materia di contestazioni concernenti tale rimborso spetta al giudice ordinario nel pubblico impiego contrattualizzato". Anche la sentenza della Cass. n.

21947/24, citata nella memoria della convenuta, riguarda un caso in cui non era applicabile l'art. 10-bis, comma 10, d.l. 203/2005 in quanto la pronuncia di proscioglimento era stata emessa nel 2004.

7. Tuttavia, occorre dare atto che la giurisprudenza non è stata in materia sempre univoca.

In passato, a fronte di alcune pronunce che avevano affermato la permanenza (anche dopo l'entrata in vigore dall'art. 3, c. 2bis, del d.l.n. 543/1996) in capo al giudice contabile del potere di liquidare le spese legali (Sez II centr. n. 115/A/1999), altre sentenze si erano espresse in senso opposto (ex plurimis: Sez. Riunite n. 22/1998, Sez. III centr. n. 270/A/1999, Sez I centr. n. 235/2002 e, più recentemente Sez Campania n. 291/2005, intervenuta dopo la già citata Cassazione n. 17014/2003; Sez. I Centr, con sentenza n. 345/A del 7.10.2002: *"...non vi è luogo a pronuncia in ordine alle spese legali e di difesa, posto che secondo l'art. 18 del d.l. 25 marzo 1997 n. 67, convertito nelle l. 23 maggio 1997 n. 135, dette spese sono rimborsate dall'amministrazione presuntivamente danneggiata, nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Ciò comporta che l'obbligo del pagamento delle spese legali sostenuto dal convenuto assolto consegue ex lege dalla sentenza di assoluzione, ma non è costituito da questa, e nasce anzi al di fuori dell'ambito processuale nel quale l'amministrazione pubblica è istituzionalmente assente, sicchè il giudice contabile non può pronunciare riguardo alla rifusione delle spese legali da rimborsare"*).

Successivamente, la giurisprudenza maggioritaria della Corte dei conti si è pronunciata nel senso di ritenere la liquidazione in sentenza come limite

massimo per l'Amministrazione per procedere al rimborso.

Meritevole in tal senso appare la sentenza della Corte dei conti, LAZIO, SENTENZA n. 461 del 05/09/2019 che riporta i riferimenti giurisprudenziali successivi all'intervento normativo del 2005 e le argomentazioni che tengono conto delle peculiarità del giudizio contabile alla luce delle quali va letta la normativa dettata specificamente per il rimborso delle spese legali per tali giudizi:

“Assume al riguardo particolare rilievo la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n. 19195 del 19.8.2013, la quale, all'esito di un'approfondita disamina della normativa succedutasi in materia e delle diverse tesi interpretative che si dibattevano sul tema in dottrina e in giurisprudenza, ha affermato il seguente principio di diritto: "Dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 203 del 2005, art. 10 bis, comma 10 (convertito, con modificazioni, in L. n. 248 del 2005), in caso di proscioglimento nel merito del convenuto in giudizio per responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti, spetta esclusivamente a detto giudice, con la sentenza che definisce il giudizio, liquidare - ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 c.p.c. e a carico dell'amministrazione di appartenenza - l'ammontare delle spese di difesa del prosciolto, senza successiva possibilità per il quest'ultimo di chiedere in separata sede all'amministrazione medesima la liquidazione di dette spese, neppure in via integrativa della liquidazione operata dal giudice contabile.

Tale principio si applica anche in ipotesi di compensazione delle spese disposta dal giudice contabile nel vigore del testo del D.L. n. 203 del 2005,

cit. art. 10 bis, comma 10 anteriormente alla novella di cui al D.L. n. 78 del 2009, art. 17, convertito, con modificazioni, in L. n. 102 del 2009".

A tale conclusione il Supremo Consesso perviene sulla base di una approfondita analisi delle varie problematiche poste all'attenzione dell'interprete e che il legislatore ha inteso risolvere con le disposizioni sopra richiamate.

La principale problematica affrontata nella citata sentenza è quella che concerne l'esperibilità, dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 203 del 2005 (art. 10 bis, comma 10), di un rimborso extragiudiziale - alternativo od integrativo - nel caso in cui, alla stregua del previgente testo della stessa norma, le spese del giudizio, conclusosi con proscioglimento nel merito, siano state compensate in tutto o in parte.

Era, infatti, emersa in dottrina una tesi favorevole alla sopravvivenza del rimborso extragiudiziale in base all'asserita diversità ontologica rispetto al rimborso giudiziale delle spese in favore di chi sia stato prosciolto nel merito all'esito del giudizio di responsabilità.

Tale posizione traeva spunto dalla sentenza delle S.U. della S.C. n. 17014 del 12.11.03 in cui si evidenziava la diversità ontologica del rapporto sostanziale instaurato tra il convenuto assolto nel giudizio di responsabilità e l'amministrazione di appartenenza ai fini del rimborso delle spese legali (con riferimento all'art. 3, comma 2 bis cit.) e quello che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile.

Secondo tale impostazione, l'antinomia tra le disposizioni disciplinanti i predetti due sistemi (ossia fra rimborso giudiziale ed extragiudiziale delle spese del prosciolto nel merito) sarebbe solo apparente, in quanto essi,

incidenti in ambiti anche parzialmente non coincidenti, si porrebbero su due diversi piani in forza della loro differenza ontologica e teleologica.

La conseguenza sul piano processuale – seguendo tale impostazione dottrinaia – era che delle due forme di rimborso sono destinati ad occuparsi due diversi giudici: quello contabile per il rimborso giudiziale vero e proprio e quello ordinario (cfr. Cass. S.U. 10.1.06 n. 478, secondo cui la giurisdizione sul punto spetta al giudice ordinario) per le controversie insorte in ordine al rimborso extragiudiziale.

Osserva al riguardo il Supremo Consesso che "storicamente il sistema del rimborso giudiziale era nato al precipuo scopo di ovviare all'inconveniente per cui il convenuto prosciolti nel merito all'esito del giudizio contabile doveva sopportare le spese d'un giudizio instaurato contro la sua volontà e al quale non aveva dato causa.

Orbene, proprio la scelta del legislatore di rimettere al giudice contabile il governo delle spese è espressamente finalizzata ad un maggior controllo della spesa pubblica, per evitare tanto i possibili abusi per rimborsi eccessivi concessi dalle amministrazioni di appartenenza, quanto il proliferare di contenziosi in sede civile ove quest'ultima neghi il rimborso chiesto dal suo dipendente prosciolto nel merito del giudizio contabile.

Non a caso il D.L. n. 203 del 2005 si intitola "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" e nel relativo art. 10 bis, comma 10 è trasparente la finalità di prevenire abusi nella liquidazione delle spese ad opera dell'amministrazione di appartenenza, rimettendo alla competenza funzionale del giudice

contabile ogni determinazione a riguardo".

Appaiono illuminanti le obiezioni sollevate a tale tesi dalla Suprema Corte, che osserva: "Ammettere ancora oggi, sempre e comunque, la permanenza di un doppio binario ovvero la coesistenza d'un duplice piano - quello del rimborso giudiziale e quello del rimborso extragiudiziale - sarebbe dissonante rispetto alla ratio del D.L. n. 203 del 2005, cit. art. 10 bis, comma 10 e, soprattutto, non spiegherebbe l'esplicito coinvolgimento in esso tanto del D.L. n. 543 del 1996, cit. art. 3, comma 2 bis quanto del D.L. n. 67 del 1997, cit. art. 18, comma 1, che l'art. 10 bis, comma 10 dichiara di voler interpretare.

In altre parole, la coesistenza di una sorta di doppio binario sarebbe stata ancora ipotizzabile se il D.L. n. 203 del 2005, art. 10 bis, comma 10 si fosse limitato a sancire tout court l'obbligo di pronuncia sulle spese da parte del giudice contabile in caso di proscioglimento nel merito, ma il dichiarato intento di interpretare sia il D.L. n. 543 del 1996, cit. art. 3, comma 2 bis sia il D.L. n. 67 del 1997, cit. art. 18, comma 1 (originariamente riguardanti il rimborso extragiudiziale) indubbiamente milita per una ridefinizione del sistema ad esclusivo appannaggio della sede giudiziale e per la competenza funzionale (anche a fini di contenimento della spesa) del solo giudice contabile (che emette la sentenza di proscioglimento nel merito) in ordine alla liquidazione delle spese, con esclusione di ogni possibilità di loro quantificazione a pié di lista [.....]. Certamente è singolare che l'affermazione del potere del giudice contabile di pronunciare sulle spese si rinvenga in una disposizione che, in apertura, si dichiara interpretativa di norme che,

invece, disciplinavano il rimborso extragiudiziale. Per questo appare più convincente (come già asserito, in motivazione, dalla cit. Cass. S.U. n. 8455/08) riconoscerle la natura di norma sostanzialmente innovativa, ad onta della finalità interpretativa formalmente proclamata".

A favore della tesi contraria alla vigenza del doppio binario (rimborso giudiziale ed extragiudiziale) dopo il D.L. n. 203 del 2005 (art. 10 bis, comma 10) militano, secondo la Suprema Corte, le seguenti ulteriori argomentazioni:

1) la novella di cui al D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (art. 17, comma 30 quinquies), che ha escluso la possibilità di compensare le spese, ha oggettivamente rafforzato la scelta legislativa per l'unicità della sede giudiziale, "quasi a voler chiudere ogni possibilità di liquidazione extragiudiziale quale rimedio alla compensazione delle spese disposta dal giudice contabile (come avvenuto nel caso di specie)";

2) la contraria tesi (che ritiene non preclusivo del rimborso extragiudiziale il diniego di quello giudiziale avutosi con la compensazione pronunciata dal giudice contabile) "finirebbe con il dare luogo ad un sistema stabilmente produttivo di conflitti tra giudicati (uno contabile e uno civile) sul regime delle spese, potendosi, in sede civile, porre nel nulla, in tutto o in parte, la compensazione (o la differente liquidazione) delle spese già espressamente disposta dalla Corte dei conti in contraddittorio delle medesime parti (agente prosciolto e amministrazione di appartenenza, rappresentata ex lege dal Procuratore contabile)". Precisa, al riguardo, la Suprema Corte: "Insomma, quella liquidazione negata dalla porta (della pronuncia di compensazione emessa dal giudice contabile)

rientrerebbe dalla finestra (della liquidazione extragiudiziale che, se negata dall'amministrazione di appartenenza, a seguito del ricorso dell'interessato si trasformerebbe in giudiziale, questa volta ad opera del giudice del lavoro o, in ipotesi di pubblico impiego non contrattualizzato, del TAR).

Né, per negare il conflitto di giudicati, varrebbe invocare la citata diversità ontologica tra i due sistemi di rimborso, trattandosi, pur sempre, del medesimo oggetto (spese del giudizio contabile) e delle stesse parti (soggetto prosciolto e amministrazione di appartenenza).

Prova ne sia che, se davvero si trattasse di diritti ontologicamente diversi, il prosciolto nel merito, a seguito del giudizio contabile, potrebbe, in teoria, convenire la (recalcitrante) amministrazione di appartenenza innanzi al giudice del lavoro e chiedere il rimborso delle spese pur dopo averne ricevuto la liquidazione da parte della Corte di conti, con un'inammissibile duplicazione.

Per la stessa ragione non può ammettersi neppure una sopravvivenza integrativa del rimborso extragiudiziale a fronte di un'eventuale incongrua liquidazione delle spese ad opera del giudice contabile e ciò non solo per le ragioni innanzi esplicitate, ma anche per una di coerenza sistematica.

Infatti, in virtù di antica e costante giurisprudenza di questa S.C., il giudice competente per il merito della causa è funzionalmente competente a decidere sull'an e sul quantum delle relative spese e dell'eventuale risarcimento dei danni ex art. 96 c.p.c. (Cass. 23.3.2004 n. 5734; Cass. 12.3.2002 n. 3573; Cass. 4.4.2001 n. 4947; Cass. 5.3.84 n. 1525; Cass. S.U.

6.2.84 n. 874), di guisa che è inammissibile una domanda risarcitoria conseguente all'altrui azione o resistenza temeraria avanzata in separato giudizio (cfr. Cass. 20.3.2006 n. 6116)".

9.3. A sua volta, l'Avvocatura Generale dello Stato, nel parere n. 13436 del 13/01/2016 – sebbene successivo ai fatti di causa - ha espresso l'avviso secondo cui "La liquidazione del giudice contabile rappresenta ex lege la misura del diritto al rimborso delle spese legali da parte dell'Amministrazione".

Nel solco tracciato dalla richiamata sentenza della Suprema Corte, si colloca anche la giurisprudenza della Corte dei conti, che, in più occasioni, ha affermato che il quantum liquidato dal giudice per spese legali al convenuto assolto nel merito nel giudizio di responsabilità contabile costituisce il limite legale del rimborso a carico dell'amministrazione pubblica, escludendo, pertanto, la possibilità per l'Amministrazione di sostituirsi al giudice contabile nella valutazione delle spese legali da rimborsare al dipendente assolto, mediante il riconoscimento di somme ulteriori rispetto a quelle liquidate in sentenza (cfr. ex multis, Corte dei conti, Sez. giur. Toscana, n. 313/2013)".

Ne consegue che in mancanza di impugnazione del capo di decisione relativo alle spese, la liquidazione del giudice contabile rappresenta ex lege la misura del diritto al rimborso delle spese legali da parte dell'Amministrazione (cfr. parere dell'Avvocatura dello Stato n. 13436/2016); pertanto, non sono consentiti rimborsi di spese ulteriori rispetto a quelli liquidati in sentenza, anche se connesse alla difesa in giudizio da parte degli stessi avvocati costituiti.

Pertanto, la Sezione Lazio concludeva che il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di liquidazione delle spese legali in favore del dipendente e/o amministratore prosciolti nel merito dal giudice contabile, successivamente alla riforma del 2005, *“era (o avrebbe dovuto essere, in base alla diligenza ... esigibile in quanto avvocato preposto all'ufficio contenzioso comunale) di tale chiarezza ed evidenza da non giustificare alcun dubbio circa l'individuazione della normativa applicabile al caso di specie”* in quanto, come osservato al riguardo dalla Suprema Corte nella citata sentenza n. 19195 del 2013, *“il pagamento in via stragiudiziale, da parte dell'Ente, di somme ulteriori (rispetto a quelle liquidate dal giudice contabile) asseritamente sostenute per spese legali dal dipendente o amministratore assolto nel merito costituisce, per le ragioni sopra esposte, un esborso contra ius, in quanto tale foriero di danno erariale.*

Neppure merita di essere condivisa la tesi difensiva ... che afferma la legittimità di detto esborso, e, comunque, l'assenza di colpa grave, aderendo ad una isolata decisione del giudice amministrativo (CdS., Sez. 3, sent. n. 3779 del 28 luglio 2017) oppure richiamando un parere reso dalla Sezione di controllo della Corte di Conti per l'Emilia-Romagna (del. n. 73 del 26 aprile 2017).

In disparte il fatto che si tratta di atti di molto successivi all'epoca dei fatti e dei quali il -omissis- non poteva tenere conto, va osservato che, nella decisione citata dalla Difesa, il giudice amministrativo riprende alcune delle argomentazioni non condivise dalla Suprema Corte nella richiamata sentenza n. 19195 del 2013, le cui argomentazioni si intendono

qui integralmente richiamate e dalle cui conclusioni non vi è alcun motivo di discostarsi.

La validità di tale conclusione, che afferma la volontà del legislatore di riservare al giudice contabile la decisione sulla liquidazione delle spese del giudizio in favore del convenuto prosciolto nel merito, è oltremodo corroborata dalla disciplina dettata in materia dal nuovo codice di giustizia contabile (approvato con D. Lgs. 174/2016), la cui formulazione è pressoché identica a quella della normativa vigente all'epoca dei fatti di causa. L'art. 31 del codice, infatti, recita: "1. Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. 2. Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa [.....]".

Come può agevolmente evincersi dalla lettera della richiamata disposizione, il legislatore del nuovo codice di giustizia contabile ha inteso mantenere sostanzialmente intatto l'impianto precedente, e ciò traspare nettamente dall'eliminazione di qualsiasi riferimento al parere dell'Avvocatura, a conferma dell'intento di evitare possibili dubbi interpretativi, sebbene tale parere, nell'originaria formulazione, assumeva un valore formale di mero riscontro della regolarità del

quantum liquidato dal giudice contabile".

8. Il Collegio osserva che, sebbene si riscontri, successivamente alla modifica normativa del 2005, un orientamento maggioritario nella giurisprudenza della Corte dei conti di segno opposto rispetto alla tesi sostenuta da parte convenuta, non può dirsi che il contrasto giurisprudenziale in materia sia stato risolto, neppure a seguito dell'adozione del c.g.c., come dimostra la recente ordinanza della Cass. del gennaio 2024 citata nella memoria di costituzione della Galano.

La stessa sentenza della sez. giur. Lazio n. 461/2019 -sopra ampiamente richiamata- è stata poi riformata in appello, dalla III sez., con sentenza n. 249/2021, che ha ritenuto l'assenza di elementi sufficienti per affermare un rimprovero per gravità della colpa, richiamando *"la natura essenzialmente normativa del giudizio in ordine alla sussistenza della colpa grave"* che impone al giudice una doppia valutazione, dovendosi dapprima *"individuare il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare che esprime, in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta – diligente, perita e prudente - sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze patrimoniali negative per l'Erario. Conseguentemente, se ne verificherà la conoscenza, o la conoscibilità (prevedibilità) da parte dell'agente e le condizioni di operatività (prevenibilità, evitabilità) nelle quali sono state poste in essere le condotte. Definito in tal modo il parametro oggettivo di riferimento del titolo soggettivo della colpa grave, occorrerà accertare, in concreto, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione*

delle condizioni concrete della gestione. In tal senso occorrerà riscontrare la corretta individuazione da parte dell'agente della situazione gestionale tipica che richiede l'adempimento degli obblighi di servizio a contenuto cautelare (prudenza, diligenza e perizia), la sussistenza delle condizioni operative per il loro adempimento, l'inesistenza di circostanze anomale dell'agire che ne impediscano l'osservanza o falsino la percezione dell'agente circa il necessario adempimento degli obblighi cautelari (v. ex plurimis, Sez. III n. 132 del 2019)". (Corte dei conti, TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 249 del 19/05/2021). Applicando tali coordinate interpretative, la Sezione d'Appello ha affermato che il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di liquidazione delle spese legali in favore del dipendente e/o amministratore prosciolti nel merito dal giudice contabile, come si presentava nel corso del 2014, non potesse essere considerato di tale chiarezza ed evidenza da non giustificare alcun dubbio circa l'individuazione della normativa applicabile al caso di specie in quanto sussisteva un contrasto nella giurisprudenza.

Richiamava a tale riguardo:

- la sentenza delle SSUU della Corte di Cass. del 14 marzo 2011, n. 5918, che ha affermato che "...il rapporto, che si instaura fra l'incolpato, poi assolto, e l'amministrazione di appartenenza, nulla ha a che vedere con quello che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile. Il primo, infatti, si riferisce al rimborso delle spese sopportate dall'incolpato, poi assolto e si costituisce tra l'interessato e l'amministrazione di appartenenza. A questo rapporto è estraneo quello relativo al giudizio di

responsabilità contabile. Tra i due rapporti non vi sono elementi di connessione, in ragione della diversità del loro oggetto (così S.U. 12.11.2003 n. 17014). Ora, mentre sul giudizio contabile la regolamentazione delle spese spetta appunto al giudice contabile, la statuizione sulle spese relative al rapporto sostanziale che intercorre fra amministrazione di appartenenza e dipendente – e sulla base del quale l'amministrazione è onerata ex lege del suo rimborso in favore del dipendente prosciolto – esula dalla giurisdizione contabile e appartiene a quella del giudice del rapporto di lavoro – da cui il diritto al rimborso promana -, con la conseguenza che essa deve ritenersi attribuita, di norma, al giudice ordinario (v. in questo senso anche S.U. 24.3.2010 n. 69969)."

- "Di contrario avviso la sentenza della Corte di Cassazione, sez. lavoro, 19.8.13, n. 19195, richiamata dalla Procura attrice e seguita dal giudice di primo grado nella sentenza n. 461/2019, per la quale, invece, dopo l'entrata in vigore dell'art. 10 bis, del Decreto legge 203/2005, introdotta in sede di conversione avvenuta con la legge 248/05, in caso di proscioglimento nel merito del convenuto nel giudizio avanti alla Corte dei Conti, spetta esclusivamente a detto giudice liquidare, con la sentenza che definisce il giudizio, l'ammontare delle spese di difesa spettanti al prosciolto senza successiva possibilità di chiedere all'amministrazione di appartenenza la integrazione della liquidazione operata dal giudice.

- Successivamente il Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3779/2017, pubblicata il 28.7.2017, ha disatteso l'assunto della P.A. appellante che

“sosteneva la riserva esclusiva in capo al giudice contabile del potere di determinare le spese legali da rimborsare ed ha sostenuto che la questione andrebbe risolta in base al principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza 14.3.2011 n. 5918 e, pertanto, distinguendo il rapporto tra incolpato assolto e amministrazione di appartenenza e il rapporto che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile”.

- *“Recentemente è intervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza 6-31 luglio 2020, n. 189, pubblicata in data 5 agosto 20, avvalorando la posizione espressa dalla Corte di Cassazione nel 2011 e dal Consiglio di Stato., Evidenzia la Corte Costituzionale, “... che anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto che... risponde a un interesse generale, quello di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 luglio 2015, n. 13861). Analogamente, il Consiglio di Stato ha affermato che il fine avuto di mira dal legislatore è volto a evitare «che il dipendente [...] tema di fare il proprio dovere» (Consiglio Stato, sezione quarta, sentenze 13 gennaio 2020, n. 280, e 28 novembre 2019, n. 8137).” La Corte Costituzionale precisa che non viene in discussione la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'andamento della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente, in quanto deve essere distinto il rapporto che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile da quello che si instaura fra*

l'incolpato, poi assolto o proscioltto, e l'amministrazione di appartenenza, relativamente al rimborso delle spese per la difesa. Sia la giurisprudenza ordinaria, sia quella amministrativa, infatti, hanno riconosciuto che tra i due rapporti non vi sono elementi di connessione, in ragione della diversità del loro oggetto (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 28 luglio 2017, n. 3779; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 14 marzo 2011, n. 5918, 24 marzo 2010, n. 6996, e 12 novembre 2003, n. 17014). In sintesi la ratio della normativa in esame la quale declina e traduce un principio generale dell'ordinamento, quale il divieto di locupletatio cum aliena iactura (così Consiglio di Stato, Comm. Spec., 6 maggio 1996, n. 4) sarebbe stata individuata nel tenere indenne i soggetti che abbiano agito in nome e per conto, ed anche nell'interesse, dell'amministrazione di appartenenza, dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 913)".

Anche nella giurisprudenza amministrativa si rinvencono decisioni in tal senso. Il TAR Sicilia, Palermo, sez. I n. 2859/2023 ha affermato che *"La giurisprudenza più recente ha condivisibilmente interpretato le suddette norme distinguendo il rapporto processuale, in cui è riservata alla Corte dei conti la liquidazione delle spese di lite, dal rapporto tra dipendente e amministrazione di appartenenza, in cui quest'ultima è invece tenuta al rimborso complessivo delle somme spettanti al richiedente (Corte cost., 31 luglio 2020, n. 189; Cass. civ., sez. II, 6 giugno 2022, n. 18046)"* affermando (il caso riguardava un'amministrazione statale) che *"In tale ultimo rapporto è centrale il parere dell'Avvocatura dello Stato,*

costitutivo dello stesso diritto soggettivo al rimborso delle spese di giudizio; tanto che il dies a quo del diritto al suddetto rimborso è stato individuato proprio nel momento del rilascio del suddetto parere, atteso che: a. l'amministrazione ha un peculiare potere valutativo con riguardo all'an e al quantum del rimborso; b. quest'ultimo è parametrato in base alla valutazione dell'Avvocatura dello Stato, che non è tenuta ad attenersi all'importo preteso dal difensore, ma deve tenere conto delle effettive necessità difensive; c. tale valutazione ha carattere tecnico-discrezionale ed è sindacabile entro i relativi – ristretti – limiti”.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, sebbene la sussistenza di una giurisprudenza contraria rispetto a quella seguita dalla convenuta avrebbe dovuto indurre la stessa ad una maggiore prudenza nello svolgimento dell'istruttoria delle richieste di rimborso, ad avviso del Collegio, sotto tale profilo, non può ritenersi che sussistano elementi sufficienti per un rimprovero in capo alla convenuta per colpa grave, che, si ricorda, deve essere contrassegnata da un elevato tasso di negligenza, imperizia ed accuratezza per gli interessi dell'amministrazione interessata (Corte dei conti, PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 57 del 08/02/2022).

9. Orbene, alla luce della normativa e della giurisprudenza sopra citata, il Collegio ritiene che il procedimento seguito dalla convenuta per il rimborso delle spese legali fatturate dal Trani Sergio (con fatture intestate a sé stesso e al Castagna) non possa comunque ritenersi conforme alla legge sotto plurimi profili con conseguente declaratoria di fondatezza della domanda attorea.

In primo luogo, nelle determine contestate non emerge alcun esame sul contenuto intrinseco della sentenza n. 151/2017 necessario per verificare gli ulteriori presupposti richiesti dall'art. 86, comma 5, TUEL, citato nelle stesse determine.

Come emerge dalla normativa sopra richiamata, requisito necessario per procedere al rimborso delle spese legali è costituito dalla sussistenza di una sentenza di assoluzione (cfr. art. 86, comma 5, TUEL, art. 3, c. 2-bis della legge 20 dicembre 1996, n. 639) ovvero di definitivo proscioglimento nel merito (art. 10 bis della l.n. 248/2005), ovvero di una sentenza o provvedimento che escluda la responsabilità (art. 18, comma 1, del d.l. 25/3/1997 n. 67). In modo ancora più chiaro l'art. 31 c.g.c. richiede una *"sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave"*.

A fronte del chiaro tenore letterale delle diverse normative intervenute nel tempo, la giurisprudenza ordinaria e contabile non ha mai riconosciuto il rimborso delle spese legali nel caso di proscioglimento con formule meramente processuali e non liberatorie.

La Corte dei conti, SEZIONI RIUNITE, con sent. n. 3 del 27/06/2008, ha affermato che *"In applicazione dell'art. 10 bis comma 10 del d.l. n. 203/2005 convertito nella legge n. 248/2005, non spetta al convenuto prosciolto per prescrizione dell'azione di responsabilità il rimborso da parte dell'amministrazione di appartenenza delle spese per onorari e diritti di difesa e non sussiste nemmeno, per conseguenza, l'obbligo del giudice contabile di liquidare le spese stesse"*. La norma ribadisce infatti

che le sentenze favorevoli al soggetto chiamato in giudizio -quali quelle che dichiarano la prescrizione e le sentenze in rito- ma senza alcun accertamento, "nel merito", dell'insussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa - danno, nesso di causalità, dolo o colpa grave - non comportano un diritto del convenuto al rimborso delle spese legali sostenute e non comportano nemmeno, per conseguenza, un obbligo di liquidazione delle spese stesse da parte del giudice contabile. Orbene, come ricordato nella ricostruzione fattuale, il Trani non è stato condannato dalla Corte dei conti *"atteso che parte attrice non ha assolto all'onere della prova su di essa incombente"*, essendo la citazione *"carente sotto il profilo probatorio"*, e quindi per *"indeterminatezza dell'atto introduttivo"*.

Inoltre, per una parte del danno (dato *"dalle spese relative ad attività di collaborazione che potevano essere svolte o all'interno della Società o della Amministrazione controllante effettuate nel 2008 dopo l'entrata in vigore del DL, 122/ 2008, sia le spese relative alla procedura di liquidazione inutilmente protrattasi più del necessario a causa del comportamento inerte del socio di controllo (compensi al liquidatore e quant'altro), sia le spese sostenute dall'ufficio per l'accertamento del danno"*) è stata dichiarata la prescrizione: infatti, nella medesima sentenza si dà atto che con sentenza-ordinanza n. 584 dell'11 novembre 2016 la Sezione aveva tra l'altro, accolto l'eccezione di prescrizione e, per l'effetto, dichiarato l'estinzione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile con riguardo alle erogazioni effettuate ai vari titoli indicati nell'atto introduttivo del giudizio (personale 2008, consulenze

degli Studi IANNOTTA e NICLA- sino all'ottobre 2009). Pertanto, manca nella sentenza un accertamento della insussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativo-contabile. Ne consegue che la sentenza non ha accertato l'assenza di dolo o colpa grave, come richiesto dal medesimo art. 86, comma 5, TUEL al fine di procedere al rimborso.

Non può dirsi quindi che la sentenza abbia una connotazione assolutoria nel merito, a dispetto di quanto affermato nelle determine (che fanno riferimento, a pag. 2, ad un "procedimento definito con sentenza ampiamente liberatoria"), né che la stessa abbia escluso in modo incontrovertibile ogni profilo di responsabilità dell'amministratore (art. 31 c.g.c.) e la presenza del dolo o della colpa grave (art. 86, comma 5, TUEL).

Né, in relazione alle caratteristiche concrete del fatto e alle specifiche finalità delle condotte contestate in capo all'amministratore della società in house comunale, Sergio Trani -che ad avviso della Procura avrebbe causato un danno al Comune- può escludersi la sussistenza di un conflitto di interessi.

Infatti, il contributo da parte della P.A. alle spese per la difesa del proprio dipendente *"presuppone l'esistenza di uno specifico interesse, ravvisabile ove l'attività sia imputabile alla P.A. – e dunque si ponga in diretta connessione con il fine pubblico – e sussista un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto, atteso che il diritto al rimorso costituisce manifestazione di un principio generale di difesa volto, da un lato, a tutelare l'interesse personale del dipendente coinvolto nel giudizio nonché l'immagine della P.A. per cui*

lo stesso abbia agito, e, dall'altro, a riferire al titolare dell'interesse sostanziale le conseguenze dell'operato di chi agisce per suo conto" (Cass. n. 20561/2018). La giurisprudenza ritiene sussistente una situazione di conflitto di interessi laddove il soggetto richiedente il rimborso delle spese legali abbia trascurato il perseguimento dei fini pubblici e istituzionali nell'espletamento delle proprie funzioni, attraverso la sostituzione o la posposizione dei fini pubblici agli interessi personali.

Viene quindi ritenuto integrato il conflitto di interesse in presenza di fatti compiuti con dolo o colpa grave e quando emergono o possono emergere estremi di natura disciplinare e amministrativa per fatti contestati in sede giudiziaria. Per tale motivo il conflitto di interesse è escluso solo in presenza di una sentenza di assoluzione nel merito (come definita dall'art. 31 c.g.c.), condizione necessaria per procedere al rimborso delle spese legali.

Anche la giurisprudenza amministrativa (cfr. V sezione del Consiglio di Stato, nella decisione n. 2242/2000) ha affermato la sostanziale eccezionalità del rimborso delle spese legali, necessariamente circondata da garanzie procedurali che non hanno valore puramente formale, ma mirano ad accertare la presenza dei necessari presupposti sostanziali delle pretese, la quale, in ultima analisi, postula l'accertamento dell'assenza di responsabilità dell'amministratore in relazione al fatto generatore dell'esborso anticipato nel giudizio.

Ai fini del rimborso, è necessario accertare che le spese siano state sostenute a causa e non semplicemente in occasione dell'incarico e sempre entro il limite costituito dal positivo e definitivo accertamento

della mancanza di responsabilità degli amministratori che hanno sostenuto le spese legali. Ulteriore condizione è l'assenza di un conflitto di interessi tra l'attività dell'amministrazione e la condotta dell'amministratore, da valutarsi ex post, a conclusione del procedimento (cfr. Corte di Cassazione, sezione I, sentenza n. 15724 del 13.12.2000 e n. 54 del 2.01.02). In base all'orientamento della magistratura (Corte dei Conti, sezioni riunite, 18.6.86, n. 501; TAR Lombardia, sezione II, 14.01.93, n. 14; TAR Piemonte, sezione II, 28.02.95, n. 138; Consiglio di Stato, sezione VI, 13.01.94, n. 20) il contrasto di interessi va escluso quando l'amministratore abbia adottato atti d'ufficio nell'esclusivo interesse dell'amministrazione e non può essere valutato in astratto ed ex ante, cioè con puro e semplice riferimento alle accuse rubricate, ma deve essere preso in considerazione in concreto, a conclusione del processo, tenuto conto dell'esito dell'istruttoria e del conseguente giudizio.

Nel caso di specie non è possibile escludere tale situazione, atteso che la Procura, nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 151/2017, ha contestato al CASTAGNA Giovanni, DE LUISE Dante, TRANI Sergio e IRACE Restituta - i primi tre nella loro qualità di amministratori della Marina di Pithecusa s.r.l., società *in house* del Comune di Lacco Ameno, nonché l'ultima nella sua qualità di Sindaco del predetto ente territoriale - di avere cagionato al Comune di Lacco Ameno un presunto danno erariale di € 159.515,79 in ragione di una serie di spese riconducibili alla cattiva gestione della società in questione, che ne avrebbero causato la perdita del capitale sociale con conseguente liquidazione (in particolare veniva contestato l'illegittimo conferimento di incarichi esterni -sotto il

profilo della mancata adozione di una procedura comparativa di evidenza pubblica- e ritardi nella procedura di liquidazione).

Sul punto le determine contestate non contengono alcuna motivazione, né per il vero riportano il nominativo del soggetto beneficiario del rimborso (Trani Sergio, per la determina n. 73/2019, e Castagna Giovanni, per la determina n. 72/2023, a fronte di fatture dello stesso Trani Sergio). Non può dirsi quindi che l'Ente locale abbia verificato la suddetta condizione, richiamata dalla normativa menzionata nelle stesse determine (art. 86, comma 5, TUEL), che esclude qualsiasi automatismo nell'assegnazione delle spese legali: infatti, non emerge dalle determine contestate alcun elemento o valutazione che porti ad escludere la sussistenza di un conflitto di interessi.

10. Inoltre, non appare rispettata neppure la procedura di rimborso a fronte di spese effettivamente sostenute dall'interessato. L'odierna convenuta non ha svolto alcuna valutazione sui significativi importi richiesti dal Trani, provvedendo a liquidare interamente quanto fatturato dallo stesso e richiesto da lui e dal Castagna.

Nel caso della richiesta di rimborso per aver provveduto alla difesa di sé stesso, peraltro, si tratta di una attività svolta nel suo interesse e nell'esercizio di un suo diritto, ai sensi dell'art. 67 c.g.c., che consente all'invitato di presentare deduzioni personalmente a seguito dell'invito a dedurre.

Il Collegio evidenzia che la procedura di rimborso presuppone l'allegazione di spese effettivamente effettuate per la difesa mentre nella specie agli atti risultano soltanto due fatture emesse dallo stesso Trani

Sergio, senza alcuna documentazione dell'attività in concreto svolta, né tale valutazione è contenuta nelle determine contestate, attraverso una motivazione in merito al *quantum* richiesto.

Come affermato dalla giurisprudenza, il rimborso, ove ammesso, non deve riguardare automaticamente ed integralmente tutte le spese dedotte dal richiedente, ma soltanto quelle essenziali e adeguatamente documentate, ritenute congrue dall'amministrazione che ne dispone la rifusione per essere strettamente connesse alla difesa in giudizio.

Dovrà essere eventualmente il richiedente a comprovare la particolare complessità del procedimento e detta condizione dovrà essere ritenuta ragionevole e congrua dall'amministrazione - tenendo conto delle necessità difensive dell'assistito in relazione alle accuse che gli sono state mosse ed ai rischi del giudizio e deve riguardare la conformità della parcella presentata dal difensore alla tariffa professionale ed ai criteri di fissazione del compenso ivi previsti - perché la stessa si determini favorevolmente sempre direttamente agli amministratori richiedenti e mai nei confronti del professionista. L'Amministrazione potrà rimborsare l'importo dovuto previa dimostrazione dell'effettivo pagamento della relativa somma al difensore, da parte del dipendente, in ossequio al principio dell'effettività del rimborso ed al fine di evitare qualsivoglia forma di possibile locupletazione in capo al beneficiario (Consiglio di Stato - Sentenza 28 luglio 2017, n. 3779).

La palese carenza nell'istruttoria del procedimento di rimborso appare ancora più evidente se si considera che:

- la Galano ha rimborsato due volte gli onorari per la difesa in giudizio:

dapprima con determina n. 45/2019 per le spese liquidate in sentenza per la difesa in giudizio da parte degli avvocati costituiti – avv. Antonio Trani e avv. Di Meglio - e poi a Trani Sergio e al Castagna per attività difensive svolte dallo stesso Trani sebbene avesse già provveduto alla liquidazione delle spese legali con la determina n. 45/2019 (che individua chiaramente anche i beneficiari del rimborso),.

L'odierna convenuta non ha poi esitato a liquidare anche le due fatture successivamente presentate da Trani Sergio su di una asserita generica attività svolta -di cui una intestata a sé stesso- *"per l'esercizio dell'attività difensiva svolta sia nella fase stragiudiziale che giudiziale"*, sia per sé stesso che per il Castagna, in difformità a quanto affermato nelle stesse determinazioni (in cui a pag. 3 si evidenzia che "non è ammissibile una duplicazione del rimborso delle spese legali") e senza alcuna esplicita valutazione della compatibilità di tali esborsi con quelli precedentemente effettuati e della insussistenza di "conflitti di interesse". In particolare, la documentazione ritenuta giustificativa del rimborso è costituita solamente da una nota di Castagna Giovanni in cui il medesimo *"comunica che per l'assistenza legale della vertenza in oggetto nelle fasi stragiudiziali nonché per la preparazione dei documenti e delle strategie difensive si è avvalso della figura professionale dell'avv. Sergio Trani del foro di Napoli"* e da una nota dell'avv. Sergio Trani in cui comunica *"di aver personalmente provveduto ad elaborare strategie difensive e redigere documenti sia nelle fasi stragiudiziali che giudiziali"*, nonché dalle due fatture intestate a Trani Sergio ed indirizzate una a sé stesso per euro 12.113,90 e l'altra al

Castagna per euro 12.115,14.

La Galano ha dunque rimborsato spese per attività giudiziali già rimborsate con la determina n. 45/2019 e che il Trani non avrebbe potuto svolgere (in quanto praticante abilitato) e comunque riguardanti l'esercizio di un diritto previsto in capo all'invitato dall'art. 67 c.g.c., che, come rilevato dalla Procura, consente di presentare personalmente nel proprio interesse le controdeduzioni nella fase preprocessuale, in quanto chiamato quale presunto responsabile di un danno erariale.

Il Trani Sergio -il cui nome, al pari del Castagna, non risulta neppure menzionato nelle determine- all'epoca dell'avvio delle indagini non era nemmeno iscritto all'albo degli avvocati (la sua iscrizione, infatti, è successiva, del 2017) sicchè ove difese fossero state svolte, queste avrebbero dovuto essere inquadrare fra quelle "personali" di cui al richiamato articolo e, in disparte tutte le altre considerazioni, non avrebbero mai potuto trovare accoglimento a seguito di richiesta di onorari propri dell'avvocato, secondo le tariffe professionali, come invece risulta essere accaduto.

Infatti, con le due istanze accolte dalle due determine il Trani e il Castagna hanno avanzato richiesta di rimborso di asserite ed indimostrate spese legali sostenute (sia per la fase giudiziale che per quella stragiudiziale), per una attività asseritamente svolta dal Trani sia per sé stesso che per il Castagna, per complessivi 24.000 € circa.

11. Peraltro, anche a voler superare tali insuperabili considerazioni, si osserva che, per quanto attiene al profilo della quantificazione dell'importo del rimborso esso sarebbe egualmente gravemente viziato

per il fatto nel caso di specie, il solo fatto che gli importi richiesti fossero pari al triplo di quanto liquidato dalla Corte in sentenza, a titolo di onorari, in relazione all'attività svolta dai due avvocati costituiti, fa emergere la macroscopica esosità delle due fatture che, in teoria, avrebbero dovuto coprire le spese per la sola fase preprocessuale; l'importo richiesto, infatti, appare contrastare con i principi di proporzionalità e adeguatezza che devono governare il rapporto tra gli onorari reclamati dal professionista e l'attività effettivamente prestata che, nel caso di specie, è consistita nella redazione, da parte del Trani, di due memorie identiche e di poche pagine (quali appunto quelle depositate come deduzioni all'invito). Ciò avrebbe dovuto indurre la convenuta ad una maggiore attenzione nell'esame dei presupposti di rimborso, attesa anche, come sopra chiarito, la sussistenza di una giurisprudenza sfavorevole – di cui nelle determinate non si dà atto – al rimborso delle spese legali ulteriori rispetto a quelle liquidate dal giudice in sentenza.

Non risultano peraltro essere state minimamente applicate le previsioni contenute negli artt. 4 e 8 e 18 e sg. del D.M. 10.3.2014 n.55.

Le motivazioni sul punto contenute nelle determinate (pag. 3), che peraltro richiamano il principio del "*contenimento della spesa pubblica*" (pag. 1), appaiono generiche limitandosi a fare riferimento, in generale, al rispetto dei parametri medi del D.M. 55/14 e alle delibere di Giunta, senza contenere, tuttavia, alcuna valutazione in concreto dell'attività svolta a giustificazione della ritenuta sussistenza dei presupposti di importanza, complessità del procedimento, gravità delle imputazioni, complessità delle questioni giuridiche ecc. Le fatture del Trani -di cui una intestata a

sé stesso- menzionano solo le fasi di giudizio (di studio, introduttiva, istruttoria, decisionale) specificando il relativo compenso; esse menzionano, peraltro, tutte le fasi giudiziali, pur non essendo il Trani l'avvocato costituito in giudizio, e duplicano quindi in modo evidente gli importi già liquidati per la difesa in giudizio da parte degli avvocati costituiti.

Peraltro, le determine richiamano l'art. 86, comma 5, TUEL, che prevede che l'Ente non può "superare i limiti massimi definiti dai parametri del decreto indicato all'art. 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247", che includono quelli elencati nel decreto del Ministero della Giustizia (DM 55/2014).

Il Collegio rammenta come il principio di corretta gestione della spesa pubblica imponga all'Amministrazione l'applicazione rigorosa dei presupposti normativi per procedere al rimborso delle spese legali, verificando la congruità delle stesse.

Al riguardo, con riferimento ai criteri cui bisogna attenersi per procedere alla liquidazione delle spese relative alla fase istruttoria del giudizio di responsabilità, il Collegio richiama l'ordinanza della Cass. I sez. n. 21947 del 5.8.2024, menzionata dalla convenuta nella sua memoria.

In particolare, la sentenza ha affermato che *"il pubblico funzionario ingiustamente accusato per fatti inerenti a compiti e responsabilità dell'ufficio ha diritto, ai sensi dell'art. 18 del D.L. n. 67 del 1997, al rimborso delle spese sostenute per la sua difesa, la cui entità va riconosciuta nei limiti dello "strettamente necessario" secondo il parere di congruità, di natura consultiva, dell'Avvocatura erariale, il quale, nella prospettiva di*

un contemperamento tra le esigenze di salvaguardia della spesa pubblica e di protezione del dipendente, non può limitarsi ad una applicazione pedissequa delle tariffe forensi, ancorata ai minimi tariffari, né mirare a tenere indenne da ogni costo l'interessato, ma, nel valutare le necessità difensive del funzionario in relazione alle accuse mosse ed ai rischi del processo, nonché la conformità della parcella del difensore alla tariffa professionale o ai parametri vigenti, deve considerare ogni elemento nel rispetto di principi di affidamento, ragionevolezza e tutela effettiva dei diritti riconosciuti dalla Costituzione (cfr. Cass., Sez. Un., 6/07/2015, n. 13861)".

Non è infatti possibile *"un'equiparazione tra il debito di protezione del dipendente, posto a carico dello Stato, e quello del cliente verso il professionista, il quale risponde al soggettivo andamento da lui impresso al rapporto professionale, di cui non può farsi carico l'Amministrazione, venendo altrimenti meno qualsiasi rilevanza pubblicistica della spesa e dei relativi doveri di governo"*; pertanto la liquidazione - ovvero il parere dell'Avvocatura dello Stato nel caso di amministrazioni statali - *"deve ispirarsi ai principi di affidamento, ragionevolezza e tutela effettiva dei diritti riconosciuti dalla Costituzione, valutando "sia le necessità difensive del funzionario, in relazione alle accuse che gli erano state mosse ed ai presupposti, alla rilevanza e all'andamento del giudizio, sia la conformità della parcella presentata dal difensore alla tariffa professionale o ai compensi contemplati secondo i vigenti parametri". ... "il riferimento al limite di quanto "strettamente necessario", contenuto in una precedente pronuncia di legittimità (cfr. Cass., Sez. lav., 23/01/2007, n. 1418), se inteso*

pedissequamente, "traduce male, e rischia di tradire, il concetto di contemperamento dell'esigenza di salvaguardia della prudenza nell'erogazione della spesa pubblica e di protezione del dipendente infondatamente accusato, che è però ben spiegata dai riferimenti, che si rinvencono già nella pronuncia suddetta e nei precedenti giurisprudenziali noti, ai principi di affidamento, ragionevolezza e tutela effettiva dei diritti riconosciuti dalla Costituzione".

Di qui l'affermazione per cui "la mera circostanza che nella disciplina del giudizio di responsabilità erariale la fase dell'istruttoria non richieda obbligatoriamente il patrocinio tecnico non può essere ritenuta aprioristicamente idonea ad escludere l'ammissibilità del rimborso delle relative spese, dovendosi valutare in concreto la capacità dell'interessato di difendersi personalmente e d'interloquire adeguatamente in ordine all'invito a dedurre, in relazione alle competenze tecnico-giuridiche di cui dispone, alla rilevanza degli'interessi economici coinvolti e alla complessità delle questioni di fatto e di diritto da affrontare, nonché alla consistenza ed al contenuto della documentazione da esaminare e alla strategia processuale da seguire".

Anche la giur. amministrativa (cfr. T.A.R. Liguria n. 394/2023) ha affermato che "secondo una consolidata giurisprudenza (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 17.10.2019, n. 11962; Cass. SS.UU., 6.7.2015, n. 13861), la ratio legis dell'istituto in esame è quella di tenere indenne il pubblico funzionario dalle spese legali sostenute per difendersi da un'accusa ingiusta per fatti inerenti ai compiti ed alle responsabilità dell'ufficio, con il limite di quanto

strettamente necessario, trattandosi di erogazioni che gravano sulla finanza pubblica, che quindi devono essere contenute entro stretti limiti: tant'è che, ai sensi dell'art. 20 del medesimo decreto legge n. 67/97, l'attuazione delle sue disposizioni "deve risultare coerente con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica"). Ed è proprio a tal fine che è richiesto il parere di un organo tecnico altamente qualificato per valutare le effettive necessità difensive del funzionario, in relazione alle accuse che gli vengono mosse ed ai rischi del giudizio penale (TAR Lazio, III-ter, 5.12.2018, n. 11803). Corollario di tale principio è che il diritto al rimborso non è un diritto al completo ristoro delle spese legali sostenute dal dipendente. Infatti, non è postulabile un'equiparazione tra il debito del cliente verso il professionista e quello di protezione del dipendente, che è a carico dello Stato, "giacché il debito del cliente risponde al soggettivo andamento da lui impresso al rapporto professionale, cioè, esemplificando, all'impostazione difensiva prescelta; alla frequenza delle consultazioni che ha richiesto al legale; agli scritti difensivi non indispensabili, ma sollecitati e prodotti per sola cautela; alle spese vive eventualmente concordate per trasferte e partecipazione a ogni tipo di udienze" per cui si tratta di oneri "di natura casuale" di cui "non può farsi carico l'amministrazione, sicché prudentemente il legislatore ha previsto che siano vagliati, sotto il profilo della congruità, dall'Avvocatura dello Stato" (Cass. SS.UU., n. 13861/2015 cit.). Diversamente opinando, tale spesa – che finirebbe per gravare interamente, in ultima istanza, sulla finanza pubblica - resterebbe soggetta alla determinazione pattizia tra il dipendente pubblico assistito e il suo difensore di fiducia, o anche alla

sola verifica limitata alla riconducibilità delle voci alla tariffa e all'attività svolta su mandato del cliente, senza alcun riguardo per la posizione del terzo obbligato (lo Stato) verso quest'ultimo (così, ancora, Cass. SS.UU., n. 13861/2015 cit.). Si tratta, pertanto, di un diritto da soddisfare e liquidare soltanto nei termini riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato, nel bilanciamento tra l'interesse del dipendente ad essere tenuto indenne dalle spese legali effettivamente sostenute e l'interesse pubblico ad evitare erogazioni non appropriate, cioè non causalmente congrue in relazione al rilievo ed all'importanza dell'attività difensiva necessaria (Cons. di Stato, IV, 24.5.2005, n. 2630). In questa prospettiva, può dirsi che l'istituto del rimborso delle spese legali, disciplinato dalla normativa in esame, si giustifica per evidenti ragioni di ordine equitativo, ed ha carattere di indennizzo, e non risarcitorio o restitutorio in senso stretto (Cons. di Stato, III, 26.4.2017, n. 1925)".

Il rispetto del principio di prudente gestione della spesa pubblica comporta che anche le amministrazioni locali, oltre a riconoscere il rimborso nei casi tassativamente previsti dalla legge, "debbono poter procedere al rimborso delle spese legali (quando ne sussistano i presupposti sostanziali) con il supporto di documentazione idonea ad attestare la congruità delle spese poiché anche per gli enti locali sussistono le medesime esigenze in ordine alla valenza ed alla opportunità di un parere da esprimersi sulle richieste di rimborso delle spese legali, tenuto conto sia della necessità di una esatta individuazione delle voci che potrebbero concorrere alla determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità dovute agli avvocati per l'esercizio della loro

attività professionale e dei relativi parametri, sia della necessità di ridurre il rischio di annoverare nella parcella spese superflue o non proporzionali all'opera prestata". (Deliberazione n. 54/2024/PAR SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL SEDE di TRENTO).

Tale parere di congruità potrebbe essere espresso dall'avvocatura civica e, in mancanza della stessa, potrebbe eventualmente essere espresso anche dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, ossia da un organo avente elevata competenza in materia, la cui valutazione risulterebbe certamente utile in punto di ausilio alle decisioni dell'Ente (del. 170/2017 della Corte dei conti, sez. Emilia-Romagna).

Né può rilevare la circostanza che la convenuta avrebbe, con l'adozione delle due determine, evitato azioni giudiziarie con maggiori oneri a carico dell'Ente, non potendo dar rilievo a tali affermazioni che risultano del tutto generiche e prive di alcuna prova, tenuto conto poi che un siffatto generico rischio di contenzioso è insito nello svolgimento di tutta l'attività amministrativa degli Enti pubblici (cfr. corte cost. 41/2020: *"l'attività amministrativa è intrinsecamente pericolosa, essendo chiamata la P.A. a perseguire, anche in via autoritativa, il fine pubblico, valorizzando al contempo le istanze di tutela provenienti dagli amministratori, spesso confliggenti tra loro, oltre che con gli obiettivi dell'Amministrazione"*).

L'art. 86, comma 5, del TUEL contiene poi una clausola di invarianza finanziaria ("senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica") da valutarsi *"in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo tale che non sia alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente. Ne*

deriva che l'ente può sostenere le spese di cui all'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 nei limiti in cui tali spese trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie già stanziata in bilancio, con la conseguenza di non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente». (Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2021/QMIG, BASILICATA/68/2023/PAR, SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA, Sez. controllo Basilicata, delibere n. 37/2016/PAR; n. 39/2016/PAR e n. 45/2017/PAR, Sez. controllo Abruzzo, delib. n. 127/2017/PAR). Alla luce delle coordinate ermeneutiche di natura nomofilattica espresse dalla Sezione delle Autonomie ne discende che la copertura delle nuove spese – in ipotesi quelle relative alle spese legali sostenute dagli amministratori assolti – può considerarsi legittima se – e nei limiti in cui – trovi capienza nelle risorse finanziarie ordinarie, ovvero in specifici accantonamenti.

La giurisprudenza contabile ha precisato a tale riguardo che: *“La disposizione di legge in esame (art. 86, comma 5, TUEL) non stabilisce che gli amministratori dell'Ente locale hanno senz'altro il diritto di pretendere che le spese legali da essi sopportate, pur quando ne ricorrono le condizioni, siano comunque e interamente poste a carico del bilancio dell'Ente e, in definitiva, della collettività amministrata(...) In verità non è di tale aspetto che si preoccupa il Legislatore, il quale invece si è preoccupato di comporre il conflitto tra l'interesse proprio degli amministratori – di assicurare a se stessi il rimborso delle spese legali eventualmente sostenute per vicende giudiziarie legate al mandato – e l'interesse della collettività all'uso delle risorse finanziarie per altre e*

diverse spese. Tale conflitto si supera, appunto, imponendo il rigoroso rispetto degli equilibri al momento della costruzione del bilancio di previsione e limitando la spesa nei limiti quantitativi della previsione approvata". (Corte dei conti, sez. regionale Basilicata, n. 45/2017/PAR; da ultimo Corte dei Conti, sez. reg. contr. Campania n. 102/2019).

12. Per tutte le suesposte considerazioni, il Collegio ritiene che ricorrano nel caso di specie tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo alla convenuta, che con la sua condotta gravemente colposa -essendo caratterizzata da un marcato ed evidente disinteresse per la gestione del bilancio pubblico, bene giuridico costituzionalmente garantito, che la stessa era tenuta a tutelare (art. 97 Cost.)- ha arrecato un danno erariale al Comune di Lacco Ameno adottando i provvedimenti di liquidazione in difetto dei necessari presupposti richiesti dalla normativa in vigore; la stessa ha, infatti, omesso - pur possedendo la specifica professionalità di avvocato e la competenza riconducibile alla posizione apicale ricoperta - l'effettiva e concreta verifica dei presupposti di rimborsabilità delle suddette spese e causando così al Comune un'ingiusta diminuzione patrimoniale pari alla somma indebitamente erogata a titolo di rimborso per spese legali fatturate da Sergio Trani.

La condotta tenuta dalla Galano è stata dunque posta in essere in violazione dei propri obblighi di servizio, quantomeno ignorando colpevolmente il dato normativo, nonché la copiosa e notoria elaborazione giurisprudenziale sul tema (che non potevano e non dovevano essere ignorati da un dirigente della sua esperienza), i quali

non consentivano, nella fattispecie, il rimborso delle spese legali di Sergio Trani.

Per tali ragioni, ricorrono i presupposti per l'integrale accoglimento della domanda dell'Ufficio Requirente in ordine alla condanna della Galano al risarcimento del danno arrecato al Comune di Lacco Ameno e pari alla somma (€ 24.230,28) illegittimamente corrisposta a Trani Sergio e a Castagna Giovanni a titolo di rimborso delle spese di lite nel procedimento definito dalla Corte dei conti, sez. Campania con sentenza n. 151/2017.

In considerazione della palese illegittimità dell'azione amministrativa all'origine del danno erariale, il Collegio ritiene di non applicare il richiesto potere riduttivo, né può assumere rilievo ai fini della riduzione del danno la circostanza che le determine siano corredate dal "visto di regolarità contabile" che, come specificato nello stesso, attesta "la copertura finanziaria" dell'atto, essendo evidentemente privo di qualsiasi nesso causale di merito rispetto all'adozione dell'atto deliberativo che ha statuito sulla legittimità del rimborso (Corte dei conti, CAMPANIA, SENTENZA n. 2966 del 23/12/2010).

13. Con riferimento agli accessori sulla somma dovuta, stante la natura di debito di valore pacificamente riconosciuta all'illecito contabile, vanno altresì corrisposti gli interessi legali, da computare sulla (predetta) somma rivalutata a scadenze fisse e predeterminate, che il Collegio stabilisce, in fattispecie, in linea con la diffusa prassi consistente nel seguire la cadenza annuale. Il dies a quo della liquidazione, nello specifico, va individuato nelle date di erogazione dei benefici indebiti; il dies ad quem,

invece, va individuato nella data di pubblicazione della presente sentenza. Sul totale, risultante da tale calcolo, sono altresì dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, comma 1, c.c. Ciò in quanto a seguito della pubblicazione, tutte le somme per cui è condanna risarcitoria divengono certe, liquide ed esigibili, determinandosi la conversione del debito di valore in debito di valuta, di modo che devono essere calcolati gli interessi c.d. corrispettivi o di pieno diritto, di cui al predetto art. 1282 c.c.

14. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

definitivamente pronunciando sulla domanda di cui in epigrafe, così decide:

A) CONDANNA Galano Lucrezia al pagamento , in favore del Comune di Lacco Ameno, della somma di € 24.230,28, oltre rivalutazione monetaria - dalla data del pagamento costituente danno erariale e sino alla pubblicazione della presente pronuncia - e interessi legali - da quest'ultima data e sino al soddisfo;

B) CONDANNA altresì la convenuta a pagare all'Erario le spese di giudizio, liquidate dal funzionario di Segreteria con nota a margine del presente atto ex art. 31, comma 5, c.g.c.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del 26.9.2024.

Il Primo Ref. estensore

f.to digitalmente

(Flavia D'Oro)

Il Presidente

f.to digitalmente

(Michele Oricchio)

Depositata in Segreteria il giorno 14/10/2024

Il Direttore della Segreteria

f.to digitalmente

(dott. Maurizio Lanzilli)