



Sent. n.225/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

Dott. Tommaso Miele	Presidente
Dott. Pasquale Fava	Consigliere rel.
Dott. Giovanni Guida	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 80150**
del registro di segreteria, promosso dalla Procura
regionale del Lazio nei confronti di:

- **Antonio CICHETTI** (C.F. CCCNTN52C28H282O), nato a
Rieti (RI) il 28/3/1952 ed ivi residente in Via S.
Rufo n.63 int.9 elettivamente domiciliato in Rieti
alla Via Potenziani n.10 presso lo studio dell'Avv.
Mario Cicchetti (C.F.: CCCMRA77A03H501G) e dell'Avv.
Anna Maria Barbante (C.F.: BRBNMR58A64H282X) che lo
rappresentano e difendono, congiuntamente e
disgiuntamente, giusta procura in atti i quali
indicano per le comunicazioni di rito l'indirizzo
pec: a.barbante@studiolegalebarbantecicchetti.it e

m.cicchetti@pec.studiolegalebarbantecicchetti.it;

- **Daniele SINIBALDI** (C.F. SNBDNL86D24H282X), nato a Rieti (RI) il 24/4/1986, domiciliato in Via dei Villini n. 77, Rieti (RI) ed elettivamente domiciliato presso in Roma alla Via Francesco Denza n. 3 presso lo Studio Legale Galletti rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax 0680307948;

- **Sonia CASCIOLI** (C.F.: CSCSNO73P43H501E), nata a Roma il 03/09/1973 ed ivi residente in via Don Primo Mazzolari, ed elettivamente domiciliata in Rieti alla via delle Ortensie n°8 presso lo studio dell'Avv. Marco Iazzetta (C.F. ZZT MRC 76R24 H501Q) del foro di Rieti che la rappresenta e difende giusta delega in atti e che indica per le comunicazioni di rito l'utenza telefax: 0746218916 ovvero l'indirizzo di posta elettronica certificata: marco.iazzetta@pecavvocatirieti.it;

- **Oreste DE SANTIS** (C.F.: DSNRST53R19D560G), nato a Fiamignano (RI) il 19/10/1953 domiciliato in Via Sant'Ippolito n. 42 Fiamignano (RI), elettivamente domiciliato in 00197 Roma alla Via Francesco Denza n.

3 presso lo Studio Legale Galletti, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax: 0680307948;

- **Antonio EMILI** (C.F.: MLENTN78S07H282B), nato a Rieti (RI) il 07/11/1968 domiciliato in Via Larghetto n. 61/1, Rieti (RI), elettivamente domiciliato in 00197 Roma alla Via Francesco Denza n. 3 presso lo Studio Legale Galletti, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax: 0680307948;

- **Gianfranco FORMICHETTI** (C.F.: FRMGFR49H10H282Q), nato a Rieti (RI) il 10/06/1949 domiciliato in Piazza Sant'Elia n. 4, Rieti (RI) elettivamente domiciliato in 00197 Roma alla Via Francesco Denza n. 3 presso lo Studio Legale Galletti, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza

telefax: 0680307948;

- **Elisa MASOTTI** (C.F.: MSTLSE76D56H282W), nata a Rieti (RI) il 16/04/1976 domiciliata in Rieti alla Via Chiesa Nuova n.12 ed elettivamente domiciliata in 00197 Roma alla Via Francesco Denza n. 3 presso lo Studio Legale Galletti, rappresentata e difesa dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax: 0680307948;

- **Giovanna PALOMBA** (C.F.: PLMGNN67A53H282B), nata a Rieti (RI) il 13/01/1967 domiciliata Rieti alla Via Antonio Gherardi n. 70 ed elettivamente domiciliata in 00197 Roma alla Via Francesco Denza n. 3 presso lo Studio Legale Galletti, rappresentata e difesa dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax: 0680307948;

- **Claudio VALENTINI** (C.F.: VLNCLD68H22H501N), nato a Roma il 22/06/1968 con domicilio Marcetelli (RI) alla Via Roma n. 8, elettivamente domiciliato in 00197 Roma alla Via Francesco Denza n. 3 presso lo Studio

Legale Galletti, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Antonino Galletti (C.F. GLLNNN70S23H501E) il quale indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax: 0680307948;

- **Giampaolo GIUNTA** (C.F.: GNTGPL69M23M088X), nato a Vittoria (RG) il 23/08/1969 domiciliato in Trieste (TS) alla Via Paduina n. 4, ed elettivamente domiciliato in Roma alla via Giuseppe Ferrari n. 11 presso lo studio dell' avv. Mariolina Bernardini del foro di Roma (BRNMLN74S57L182P) rappresentato e difeso dal prof. avv. Andrea Crismani del Foro di Trieste (c.f. CRSNDR69H03L424U) e Andrea Polacco che indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo pec: andrea.crismani@pectriesteavvocati.it e l'utenza telefax 0409720054;

- **Carlo CICCAGLIONI** (C.F.: CCCCRL53R26H282V), nato a Rieti (RI) il 26/10/1953 ed ivi residente in via Campoloniano n.30, ed elettivamente domiciliato in via delle Ortensie n°8 presso lo studio dell'Avv. Marco Iazzetta (C.F. ZZT MRC 76R24 H501Q) del foro di Rieti, che lo rappresenta e difende giusta procura in atti e che indica per le comunicazioni di rito l'utenza telefax 0746218916 ovvero l'indirizzo di posta elettronica certificata:

marco.iazzetta@pecavvocatirieti.it;

Udito nella pubblica udienza del 21 marzo 2024 il

Consigliere relatore;

Uditi, nella medesima udienza, il Sostituto Procuratore generale Eleonora Lener Attilio e gli Avvocati Barbante, Galletti, Iazzetta e per i convenuti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura

Con atto di citazione del 4 ottobre 2023, la Procura regionale del Lazio ha convenuto in giudizio Sindaco, vice-Sindaco, Assessori e dirigenti del Comune di Rieti per sentirli condannare al pagamento di € 143.000,00 in favore del predetto ente locale prospettando illegittimità connesse alla stipula di un contratto transattivo volto a definire un contenzioso pendente con l'Avv. Tamassia.

L'impianto accusatorio della Procura risulta incentrato sulla Deliberazione della Giunta comunale n. 202 del 14.11.2017 avente ad oggetto il componimento intervenuto con l'Avv. Tamassia al quale è seguito, in data 16.11.2017, il contratto transattivo formalizzato dal dott. Giampaolo Giunta, nella qualità di Segretario Generale nonché Dirigente del Settore VII Servizio contenzioso. L'accordo

transattivo oggetto delle richiamate delibere deriva da un pregresso decreto ingiuntivo, divenuto irrevocabile per mancata opposizione, che ha cristallizzato un credito in favore dell'Avv. Tamassia connesso all'attività di tutoring svolta in favore del Comune nell'anno 2012 e al medesimo affidata all'esito della determinazione n. 332 del 7 febbraio 2012, a firma del Dott. Carlo Ciccaglioni, dirigente del settore I -Ufficio Appalti e contratti. Tale affidamento è stato poi risolto alla data del 31.12.2012 con provvedimento in autotutela n. 59534 del 30.11.2012, a firma del Dirigente del Settore Risorse umane - Ufficio del personale, Arch. Manuela Rinaldi, considerata la particolare situazione economico-finanziaria dell'Ente. Ha precisato, altresì, come la Determinazione n. 332/2012, non aveva ricevuto, in ogni caso, la copertura finanziaria nemmeno quanto all'anno 2012 e, per tale motivo, il Segretario Dott. Ciccaglioni aveva provveduto al suo inserimento nell'elenco dei debiti fuori bilancio con deliberazione n. 40/2013, poi respinta dal Consiglio comunale per violazione del disposto dell'art. 194 TUEL.

All'esito dei citati provvedimenti l'Avv. Tamassia ha quindi invocato, ed ottenuto, l'emissione di una

ingiunzione di pagamento nei confronti del Comune per le prestazioni rese nell'anno 2012. Il provvedimento monitorio è divenuto, come detto, definitivo per mancata opposizione. All'esito è seguita la notifica di atto di precetto. Il tutto ha, quindi, cagionato un debito in capo all'Ente pari a complessivi Euro 54.178,82.

La Procura ha illustrato come la successiva opposizione all'esecuzione, avviata dal Comune con il patrocinio dell'Avv. Bonanni, fosse risultata infruttuosa determinando una ulteriore condanna dell'Ente alla rifusione delle spese del giudizio quantificate in € 4.087,00.

Secondo la prospettazione della Procura la illegittimità dell'accordo transattivo deriva dalla assoluta illogicità ed irragionevolezza dello stesso, avendo di fatto comportato per il Comune un esborso economico addirittura superiore rispetto al semplice adempimento delle obbligazioni connesse alle richiamate pronunce giudiziali. Da ciò discenderebbe, quindi, la non riconducibilità dell'accordo in parola allo schema legale di cui all'art. 1965 c.c. attesa l'assoluta insussistenza dei requisiti posti dal legislatore (reciproche concessioni, componimento di una lite o prevenzione di una lite insorgenda).

Il contratto di transazione, secondo l'assunto della Procura sarebbe comunque in contrasto con le disposizioni in materia di evidenza pubblica attesa la previsione di una proroga dell'attività di tutoring per gli anni 2018 - 2020 conferita sempre in favore dell'Avv. Tamassia.

La condotta dei convenuti sarebbe, in ultimo, foriera di danno erariale in ragione delle conseguenze negative derivanti dalla Deliberazione n. 202 del 14.11.2017, votata dai presenti all'unanimità, poiché assunta in violazione delle norme afferenti i debiti fuori bilancio.

2. Le difese dei convenuti.

Tutti i convenuti hanno spiegato difese costituendosi ritualmente in giudizio.

2.1. Cicchetti Antonio (Sindaco).

Con memoria del 27 febbraio 2024 si è costituito in giudizio il Cicchetti, all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di Rieti, eccependo in via preliminare la prescrizione dell'azione erariale atteso il decorso del termine quinquennale tra la data dell'atto di costituzione in mora notificatogli in data 8.12.2022 e la data della Delibera di giunta n. 202 del 14.11.2017, oggetto della contestazione mossa a proprio carico dalla Procura. Ha altresì precisato

che dovrebbe, quantomeno, ritenersi prescritta la
posta di danno afferente le spese di lite
riconosciute in transazione la cui liquidazione è
avvenuta con mandato del 30.11.2017. Nel merito, ha
in ogni caso, contestato quanto dedotto dalla Procura
poiché infondato in fatto ed in diritto concludendo
per il rigetto dell'azione e, in subordine, ha
invocato il potere riduttivo dell'addebito.

**2.2. Sinibaldi Daniele (Vicesindaco); De Santis
Oreste (Assessore al personale); Emili Antonio
(Assessore ai lavori pubblici); Formichetti
Gianfranco (Assessore alla cultura); Masotti Elisa
(Assessore all'innovazione); Palomba Giovanna
(Assessore ai servizi sociali); Valentini Claudio
(Assessore all'ambiente).**

I predetti convenuti hanno tutti presentato memoria
con il patrocinio del medesimo difensore formulando
doglianze sovrapponibili.

Hanno contestato i via preliminare la prescrizione
dell'azione erariale; nel merito hanno contestato la
fondatezza dell'azione in ragione della insussistenza
degli elementi costitutivo dell'illecito erariale
invocando, altresì, l'applicabilità della c.d.
esimente o scriminante politica di cui all'art. 1,
co. 1-ter, L. 20 del 20.1.1994 e s.m.i.. In via

subordinata, hanno contestato la nullità della citazione e invocato il potere riduttivo dell'addebito.

2.3 Cascioli Sonia (Assessore al bilancio).

Con memoria del 28 febbraio 2024 si è costituita in giudizio la Sig.ra Cascioli, all'epoca dei fatti Assessore al bilancio, invocando in via preliminare la prescrizione dell'azione erariale per l'intera posta contestata o, quantomeno, per la somma di € 35.000,00 erogata dal Comune a titolo di spese legali con mandato del 30.11.2022. Nel merito ha concluso per l'infondatezza dell'azione erariale rivendicando la correttezza dell'azione amministrativa in quanto conforme al disposto dell'art. 107 co. 6 TUEL. In subordine, ha concluso invocando il potere riduttivo dell'addebito.

2.4. Giunta Giampaolo (Segretario Generale e Dirigente del Settore contenzioso).

Con memoria del 28.02.2024 si è costituito in giudizio il Giunta, all'epoca dei fatti Segretario Generale e Dirigente del Settore contenzioso, il quale in via preliminare ha eccepito la nullità dell'atto di citazione per violazione degli artt. 87 e 95 c.g.c. sull'assunto che la Procura erariale non avrebbe valutato le deduzioni offerte con conseguente

erroneità della ritenuta omessa prova a discarico. Ha, altresì, eccepito la prescrizione del credito erariale, quanto meno in relazione alla somma di € 35.000,00 liquidata con mandato del 30.11.2017. Nel merito, ha concluso per l'infondatezza dell'azione rilevando l'insussistenza del danno erariale e, in ogni caso, la propria estraneità ai fatti oggetto di contestazione avendo assunto le proprie funzioni solo in data 1° settembre 2017 all'atto dei provvedimenti di riorganizzazione della "macro struttura" posti in essere dal Sindaco. In estremo subordine, ha invocato il potere riduttivo dell'addebito.

2.5. Ciccaglioni Carlo (Dirigente del Settore I° - Ufficio Appalti e contratti).

Con memoria depositata in data 27 febbraio 2024 si è costituito in giudizio il Ciccaglioni, all'epoca dei fatti Dirigente del Settore I° - Ufficio Appalti e contratti, contestando in via preliminare la prescrizione del credito erariale quanto meno in relazione alla somma di € 35.000,00 liquidata con mandato del 30.11.2017. Nel merito, ha contestato l'infondatezza dell'azione nei propri confronti rivendicando la legittimità della Determinazione n. 332 del 7 febbraio 2012 con la quale era stato affidato il servizio di tutoring all'Avv. Tamassia e

la conformità del proprio operato alle norme di legge, concludendo per il rigetto dell'azione erariale. In via subordinata, ha invocato il potere riduttivo dell'addebito.

3. All'udienza pubblica del 21 marzo 2024 la Procura ha insistito nell'accoglimento dell'azione e i procuratori delle parti convenute (Avvocati Barbante, Galletti, Iazzetta e Polacco) hanno richiamato i propri scritti e le relative conclusioni.

4. La causa matura è stata introitata per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Deve essere preliminarmente valutata l'eccezione di nullità sollevata dalle difese di alcuni dei convenuti.

L'eccezione non ha pregio.

L'atto di citazione rispetta il Codice di giustizia contabile contenendo tutti gli elementi essenziali richiesti per il corretto esercizio dell'azione contabile e a tutela del contraddittorio (tutte le parti costituite hanno esercitato, con ampiezza e nel dettaglio, il proprio diritto di difesa).

2. L'eccezione di prescrizione sollevata da tutti i convenuti è parzialmente fondata.

L'exordium praescriptionis deve essere individuato

nel momento del pagamento, tempo in cui si realizza il danno (art. 1, comma 2, L. 20/1994).

L'eccezione è, tuttavia, fondata limitatamente alle somme pari ad € 35.000,00 erogate con il mandato di pagamento del 30.11.2017 essendo il primo atto interruttivo utile del 28.11.2022 notificato ai convenuti rispettivamente il 2.12.2022 (Emili Antonio; Formichetti Gianfranco; Palomba Giovanna; Valentini Claudio; Giunta Giampaolo; Ciaccagliani Carlo), il 5.12.2022 (Cascioli Sonia; Masotti Elisa) e il 8/12/2022 (Cicchetti Antonio).

Per il solo convenuto Sinibaldi Daniele, quindi, l'eccezione è infondata atteso che la prescrizione non era ancora compiuta al tempo della notifica del predetto atto interruttivo (intervenuta il 30.11.2022 - ultimo giorno utile).

Per le ulteriori poste creditorie contestate, rilevato che i relativi mandati di pagamento sono stati emessi in data 12.12.2017 (mandato di pagamento 09853 del 12.12.2017 per la somma di € 62.000,00) e in data 25.03.2019 (mandato di pagamento n. 02243 del 25.03.2019 per la somma di € 46.000,00), l'atto di costituzione in mora è stato tempestivamente e utilmente notificato nei confronti di tutti i convenuti entro il termine di legge, evenienza che

impone di valutare il merito del giudizio.

3. L'azione è infondata (art. 2697 c.c. e art. 1 della legge 20/1994).

A tal uopo è utile ripercorrere i fatti tenendo conto della prospettazione della Procura.

L'azione erariale ruota attorno all'atto di transazione sottoscritto perfezionato il 16.11.2017 tra l'Avv. Tamassia e il Comune di Rieti (in persona del Segretario Generale e Dirigente del Settore VII - Servizio contenzioso Dott. Giampaolo Giunta), previa approvazione della Giunta comunale con delibera n. 202 del 14.11.2017, anche se la scaturigine della vicenda risale agli anni 2011/2012. L'atto transattivo ha posto fine al rapporto sorto tra le parti per effetto della determina dirigenziale n. 2964 del 22.12.2011 con la quale veniva affidato all'Avvocato Tamassia il servizio triennale di assistenza giuridico amministrativa in tutoring per l'attuazione del D.lgs. n. 150/2009. Affidamento, che tuttavia, veniva revocato per gli anni successivi al 2012 con provvedimento in autotutela emesso da Comune (determina 332 del 7.12.2012). Tale provvedimento dava, quindi, avvio ad un contezioso azionato dal Tamassia teso, da un lato, a vedersi riconosciuto il compenso per l'annualità 2012 e, dall'altro, ad

ottenere il ristoro dei danni derivanti dal provvedimento di autotutela che revocava l'incarico per le successive due annualità.

È circostanza pacifica tra le parti come il decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Modena in favore del Tamassia, e dal medesimo notificato in data 3.12.2013, fosse divenuto irrevocabile per mancata opposizione da parte del Comune (sotto la precedente gestione politico-amministrativa).

L'Avv. Tamassia, quindi, notificava atto di precetto intimando il Comune al pagamento delle somme riconosciute dal Tribunale maggiorate delle relative spese di precetto.

Il Comune esperiva opposizione all'esecuzione dopo la notifica di atto di pignoramento presso terzi (cfr. transazione) conferendo incarico all'Avv. Barbara Bonanni. L'opposizione vedeva il Comune soccombente con ulteriore aggravio di spese.

Di tal ch  dopo numerose comunicazioni rese dall'Avv. Bonanni, che ha indicava come pi  che opportuna la strada della conciliazione (cfr. doc. 7, 8, 9, 10 e 11 memoria Cicchetti), il Comune addiveniva alla sottoscrizione dell'atto in parola con l'assistenza della medesima professionista. La Giunta, infatti, all'unanimit , prendendo atto delle indicazioni della

Professionista e del proprio Dirigente, approvava l'accordo ed i relativi contenuti.

Il fulcro della controversia - stando alla prospettazione di parte attrice - deve, quindi, individuarsi nella legittimità dell'atto transattivo intervenuto tra il Comune di Rieti e l'Avv. Tamassia censurato dalla Procura in quanto nemmeno riconducibile al genus "transazione atteso l'estremo "sbilanciamento" delle obbligazioni assunte dalle parti in favore del solo Avv. Tamassia.

L'assunto non è corretto.

Ai sensi dell'art. 1965 c.c. la transazione è quel contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro. In quanto tale, la transazione è esercizio di un potere discrezionale dell'Amministrazione, la quale deve pur sempre agire rispettando il canone di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost, in tal modo mirando alla migliore cura dell'interesse intestato all'ente che, nel caso delle transazioni, si risolve essenzialmente in un contenimento della spesa pubblica.

In materia di accordi transattivi occorre tenere ben presente la demarcazione del limite che incontra il

sindacato giurisdizionale atteso che il Giudice contabile giammai può impingere nel merito delle scelte dell'Amministrazione, ma può e deve verificare esclusivamente la legittimità dell'attività amministrativa, anche attraverso una valutazione del rapporto tra gli obbiettivi conseguiti e i costi sostenuti. Secondo questo principio, ormai consolidato nella giurisprudenza del Giudice di legittimità, *"il giudice contabile può invero e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità delle (dell') azione amministrativa"* (ex multis, tra le più recenti, Cass. SSUU n. 40549/2021 del 17 dicembre 2021; Cass. SSUU n. 15979/2022 del 18 maggio 2022). Con specifico riferimento alla materia degli accordi transattivi, il Giudice Contabile ha fissato principi (cfr. ex multis, Sezione Controllo Regione Lombardia deliberazione n. 80/2017/PRSE; Sezione Controllo Regione Lombardia deliberazione n. 1116/2009/PAR; Sezione Controllo Regione per l'Umbria deliberazione n. 123/2015/PAR) sintetizzabili nei termini che seguono:

- gli Enti pubblici possono di norma transigere le controversie delle quali siano parte ex art 1965 C.C.;

- i limiti del ricorso alla transazione da parte degli Enti pubblici sono quelli propri di ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, e cioè la legittimazione soggettiva e la disponibilità dell'oggetto, e quelli specifici di diritto pubblico, e cioè la natura del rapporto tra privati e pubblica Amministrazione. Sotto quest'ultimo profilo va ricordato che, nell'esercizio dei propri poteri pubblicistici e della capacità di diritto privato, l'attività degli Enti territoriali è finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici e quindi alla migliore cura dell'interesse intestato all'Ente. Pertanto, i negozi giuridici conclusi con i privati non possono condizionare l'esercizio del potere dell'Amministrazione pubblica sia rispetto alla miglior cura dell'interesse concreto della comunità amministrata, sia rispetto alla tutela delle posizioni soggettive di terzi, secondo il principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa;

- la scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione

dell'oggetto della stessa spetta all'Amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza delle stesse a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa (uno degli elementi che l'Ente deve considerare è sicuramente la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio, intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali);

- ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica (e non di un semplice conflitto economico), che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata (di conseguenza il contrasto tra l'affermazione di due posizioni giuridiche è la base della transazione in quanto serve per individuare le reciproche concessioni, elemento collegato alla

contrapposizione delle pretese che ciascuna parte ha in relazione all'oggetto della controversia; si tratta di un elemento che caratterizza la transazione rispetto ad altri modi di definizione della lite);

- la transazione è valida soltanto se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, co 2 cc) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale (è nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge);

- requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal codice civile (artt. 1965 e ss. cc) è, in forza dell'art 1321 dello stesso codice, la patrimonialità del rapporto giuridico;

- inoltre, come affermato dalla giurisprudenza civile (cfr., ex multis, Cass. 6 maggio 2003 n. 6861), costituisce transazione soltanto quell'accordo che cade su un rapporto che, oltre a presentare, almeno nell'opinione delle parti, carattere di incertezza, è contrassegnato dalla reciprocità delle concessioni (oggetto della transazione, quindi, non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la

discorde valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni).

Alla luce di questi principi è stato quindi precisato che "sarà, dunque, foriera di potenziale responsabilità erariale una transazione che abbia ad oggetto, a titolo esemplificativo, una pretesa, nei confronti di una Pubblica amministrazione, manifestamente infondata, oppure una transazione riguardante un credito prescritto o, ancora, una transazione caratterizzata da condizioni manifestamente svantaggiose per l'Amministrazione. Da ultimo, si evidenzia che se a transigere è "un soggetto pubblico [...] i parametri valutativi sono decisamente più ristretti e maggiormente, se non quasi esclusivamente, ancorati a risparmi di spesa (sia gestionali che per contenziosi), a tutela delle casse pubbliche e della collettività che vi contribuisce finanziariamente. Un ente pubblico [...] non gode dunque di un arbitrio transattivo, riconoscibile ad un privato, ma deve pur sempre avere come parametro l'equilibrio di bilancio che impone una attenta e oculata valutazione delle poste in transazione". Ciò in considerazione nel necessario

rispetto di regole che si pongono a presidio di "garanzie costituzionali di buon andamento e di integrità delle finanze pubbliche che esprimono tutela finale dei diritti dei contribuenti e dei cittadini tutti (art. 97 cost.)" (cfr. sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, n. 196/2019)" (Corte conti, Sezione Controllo Lombardia, parere n. /65 /2020/PAR).

Alla luce dei richiamati principi, per quel che è qui d'interesse, si può affermare che il sindacato giurisdizionale sugli accordi transattivi delle pubbliche amministrazioni deve essere contenuto nei limiti della rispondenza delle transazioni medesime a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, nonché all'idoneità dell'accordo transattivo a conseguire un risparmio di spesa.

In sintesi, deve trovare applicazione il principio generale in base al quale il limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione risiede nella esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici.

Venendo ai fatti già rappresentati, va preliminarmente sottolineato come la Relazione della

Guardia di finanza del 17.11.2022 indichi tra i soggetti incisi dall'indagine l'Avv. Tamassia, il Dott. Ciccaglioni e la Dott.ssa De Altieri, mentre con successiva relazione del 24.11.2022 si identificano i soggetti cui a vario titolo può essere ricondotta la deliberazione n. 202/2017.

La Dott.ssa De Altieri, viene individuata come soggetto responsabile dell'inutile decorso del termine di opposizione a decreto ingiuntivo (pur non figurando tra i convenuti in giudizio).

Occorre in ogni caso distinguere la posizione dei membri della Giunta Comunale (Cascioli, De Santis, Emili, Formichetti, Masotti, Palomba e Valentini), dell'allora Sindaco Cicchetti, del vicesindaco Sinibaldi (oggi Sindaco), da quelle dei Dirigenti Ciccaglioni (settore contratti ed appalti responsabile della Delibera di aggiudicazione del servizio di tutoring all'Avv. Tamassia nel 2012 -n. 332 del 7 febbraio 2012) e Giunta, anche nella propria funzione di Segretario Generale che ha gestito l'accordo transattivo sottoscrivendolo.

3.1. Non può che ritenersi ragionevole e proporzionata la decisione assunta dalla Giunta di definire transattivamente la controversia insorta con l'Avv. Tamassia avente ad oggetto non solo il decreto

ingiuntivo emesso in favore di quest'ultimo dal Tribunale di Modena bensì l'intero rapporto connesso alle attività di tutoring al medesimo attribuite all'esito della delibera di affidamento.

Appare evidente come la mancata opposizione al Decreto ingiuntivo in parola (che ha cristallizzato un debito in capo al Comune già antecedentemente all'insediamento della nuova Giunta) abbia determinato quasi una "scelta obbligata" in capo agli organi politici del Comune.

Peraltro, la delibera della Giunta è stata sorretta da un parere "qualificato" reso dall'Avv. Bonanni che, dapprima incaricato di esperire un giudizio di opposizione all'esecuzione, ha più volte sottolineato l'opportunità dell'accordo. La stessa Legale ha inoltrato con pec del 22.1.2016 (doc. 11 memoria Cicchetti) la quantificazione complessiva della sorte e connessi onorari maturati in favore dell'Avv. Tamassia all'esito dei giudizi intercorsi che indicavano un debito complessivo per il Comune pari ad € 96.463,00 (comprensivi di sorte, interessi legali e spese legali).

All'esito della transazione quindi la definizione di tutte le suddette poste ha visto un risparmio per l'Ente che ha riconosciuto la minor somma di €

95.000,00 comprensiva, altresì, delle ulteriori spese connesse alla redazione dell'accordo transattivo.

Non vi è dubbio che nel caso di specie la intangibilità delle somme portate in d.i. e la successiva soccombenza nel procedimento di opposizione all'esecuzione hanno reso la posizione del Comune astretta ad un limitato potere transattivo.

Unica pattuizione dove il Comune avrebbe potuto avere un maggior peso sarebbe stata al più quella afferente le spese legali sulla quale, tuttavia, ad esclusione della posizione del Sinibaldi, è intervenuta la prescrizione nei confronti di tutti i convenuti.

Quanto all'ulteriore impegno assunto dal Comune teso alla proroga dell'incarico di tutoring per il biennio a decorrere dal 2018, non muta la natura dell'accordo transattivo in quanto ha evidentemente funzione conciliativa con riguardo alle doglianze sollevate dal Tammassia all'esito del provvedimento di revoca dell'affidamento emesso in autotutela dal Comune.

Peraltro, sul punto la Procura dà atto che non vi è stato effettivo e completo adempimento di tale accordo atteso che, dopo un primo pagamento intervenuto con mandato del 25.03.2019 (mandato di pagamento n. 02243 del 25.03.2019), il Comune non ha

provveduto al versamento dell'ulteriore somma per l'anno 2019.

Anche la difesa del Sinibaldi assevera che il Comune ha provveduto ad opporre un nuovo decreto ingiuntivo richiesto dall'Avv. Tamassia relativo proprio alle poste di danno connesse alla proroga dell'attività di tutoring (cfr. doc. 18 memoria difensiva) in seno alla quale è stato altresì conferito incarico al legale di spiegare domanda riconvenzionale per la ripetizione di parte delle somme già erogate in adempimento dell'atto di transazione.

In relazione a tale posta di danno, pertanto, la condotta dei convenuti non può essere ritenuta foriera di danno erariale per le considerazioni già esposte attese, altresì, la diligente azione avanzata in sede giudiziale tesa a rivendicare i diritti del Comune che ancora debbono ritenersi *sub iudice*.

Va ribadito, e precisato, che la responsabilità erariale connessa all'accordo transattivo in parola non potrebbe in ogni caso ritenersi ascrivibile ai membri della Giunta Comunale che hanno deliberato all'unanimità dopo avere acquisito, come esposto, parere qualificato da parte di un legale ed essersi affidati all'istruttoria che nella specie è riconducibile al Segretario Generale e Dirigente

Dott. Giampaolo Giunta. Peraltro, risultano in atti, allegati all'atto di transazione, anche i pareri di regolarità tecnica (a firma del medesimo Dott. Giunta) e contabile (a firma della dirigente Dott.ssa Giammarchi).

Per tali ragioni con riguardo ai convenuti titolari di poteri politico-amministrativi (sindaco, vice-sindaco e assessori) non sussiste alcun dolo, né colpa grave e, in ogni caso, può essere applicata la c.d. "esimente politica" di cui all'art. 1, comma 1-ter, legge 20/1994 (*"Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione"*).

3.2. Per diverse considerazioni l'azione è parimenti infondata anche nei confronti dei due Dirigenti evocati in giudizio (Ciccaglioni e Giunta).

Sul punto è utile richiamare la relazione della Guardia di Finanza che ha concentrato i rilievi sulle condotte del Ciccaglioni e dell'Avv. Tamassia dando atto, altresì, degli esiti di un giudizio penale svoltosi presso il Tribunale di Rieti che conclusosi con l'archiviazione.

La posizione del Ciccaglioni va valutata in relazione all'atto genetico del rapporto contrattuale insorto tra le parti: la determina n. 332 del 7 febbraio 2012 con la quale veniva disposto l'affidamento triennale del servizio di assistenza giuridico amministrativa nella modalità di tutoring per l'attuazione a regime del D.lgs. 150/2009.

Risultano in atti i provvedimenti, a firma del convenuto Ciccaglioni (determina n. 2964 del 22.12.2011 e successive lettere di invito) che hanno dato l'avvio alla procedura negoziata di affidamento del servizio che non si palesano in contrasto con le norme dell'evidenza pubblica. Il successivo provvedimento di revoca in autotutela, del resto, è stato motivato sulla scorta della particolare situazione economica dell'ente senza nulla rilevare in merito a presunte irregolarità amministrative.

La Procura ha ricostruito il fatto nel dettaglio ma non ha fornito elementi univoci atti a comprovare la condotta dolosa del Ciccaglioni e il volontario aggiramento delle norme in materia finalizzato e preordinato a favorire l'Avv. Tamassia che, di contro, si è aggiudicato il contratto in una procedura alla quale risultano aver partecipato altri professionisti del settore legale.

Le successive vicende connesse all'azione giudiziale dal medesimo avviata per le rivendicazioni delle proprie ragioni che ha, poi, visto soccombente il Comune non possono essere imputate a dolo del convenuto. Analogamente non può essergli imputata la successiva scelta dell'Amministrazione di addivenire ad un accordo transattivo, né la contestata illegittimità e dello stesso.

3.3. In ultimo la posizione del Giunta.

Come precisato dalla difesa il convenuto ha assunto la funzione di Segretario generale solo in data 1° settembre 2017 allorquando, analogamente a quanto si è esposto per la Giunta comunale, il credito del Tamassia era divenuto certo ed esigibile.

I numerosi pareri resi dall'Avvocato Bonanni e il carteggio dalla stessa reso al Comune con il quale si caldeggiava, quale unica soluzione percorribile, l'accordo transattivo rendono anche in questo caso insussistente infondato l'addebito mosso dalla Procura nei confronti del medesimo.

Anche la ulteriore previsione, in transazione, della proroga dell'affidamento per ulteriori due anni rappresenta l'esercizio discrezionale di una valutazione comparativa di interessi in gioco condotta dalle parti che non è sorretta, diversamente

da quanto ipotizzato dalla Procura, dall'elemento soggettivo del dolo (né quello della colpa grave). La Procura, del resto, non fornire elementi utili in tal senso atti a sostenere la positiva valutazione quanto alla sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito erariale.

A contrario appare, evidente, come la previsione in parola abbia avuto carattere eminentemente transattivo attesa la peculiarità dei fatti pregressi (ai quali il Giunta non ha fornito alcun apporto causale) che hanno preso avvio dal provvedimento di autotutela che ha "risolto" l'affidamento.

Del resto, la legittimità dei provvedimenti caducatori fondati sull'esercizio del potere di autotutela intervenuti dopo l'aggiudicazione del contratto hanno mostrato il contrapporsi di diverse ricostruzioni giurisprudenziali che ne hanno ammesso o negato la legittimità.

In ordine all'ammissibilità dell'esercizio del potere di revoca rispetto a provvedimenti inerenti rapporti di matrice contrattuale successivamente all'intervenuta stipula del contratto, si sono contrapposte due tesi.

Secondo un primo orientamento, sarebbe possibile per la P.A. revocare gli atti di gara anche a seguito

della stipula del contratto, con conseguente automatica caducazione di quest'ultimo, stante la stretta consequenzialità che sussiste tra l'aggiudicazione e il vincolo contrattuale.

Una diversa opzione interpretativa, invece, nega siffatta possibilità, ritenendo che il ripensamento dell'Amministrazione in ordine alla realizzazione dell'opera per sopravvenuti motivi di inopportunità vada ricondotto al potere contrattuale di recesso, in ragione del rapporto giuridico paritetico che si instaura tra le parti, pubblica e privata, dopo la stipula del contratto.

Sul punto, si è pronunciata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Cons. St., Ad. Plen. 14/2014), che ha fermamente escluso l'ammissibilità dello strumento pubblicistico della revoca dell'aggiudicazione dopo la conclusione del contratto ed ha affermato che l'unico rimedio consentito per dissolvere il vincolo contrattuale sia il recesso.

Il potere di annullamento in autotutela, nel preminente interesse pubblico al ripristino della legalità dell'azione amministrativa anzitutto da parte della stessa amministrazione procedente, va quindi riconosciuto anche dopo l'aggiudicazione della gara e la stipulazione del contratto (cfr. già Cons.

Stato, V, 26 giugno 2015, n. 3237), con conseguente inefficacia di quest'ultimo, stante la stessa consequenzialità tra aggiudicazione e stipulazione del contratto (così Cons. Stato, III, 22 marzo 2017, n. 1310, che ne rinviene il fondamento normativo dopo le riforme della legge n. 124 del 2015, "anche nella previsione dell'art. 21-nonies, comma 1, della l. n. 241 del 1990, laddove esso si riferisce anche ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici, che non possono non ritenersi comprensivi anche dell'affidamento di una pubblica commessa"; cfr. in termini, anche Cons. Stato, V, 1 febbraio 2021, n. 938; V, 1 aprile 2019, n. 2123; V, 30 aprile 2018, n. 2601).

L'accordo transattivo oggetto del giudizio, in conclusione, non è altro che l'espressione di una complessiva ponderazione di contrapposti interessi in gioco che legittimamente hanno trovato componimento nelle singole previsioni. Sull'opportunità e la migliorabilità degli accordi intervenuti questo Collegio non ha facoltà di delibare se non nei limiti sopra chiariti che, nel caso di specie non possono condurre ad una pronuncia di condanna, in considerazione del fatto che la normativa vigente preclude un sindacato nel merito delle scelte

amministrative e negoziali (art. 1 legge 20/1994).

Peraltro, risulta dagli atti l'inizio di un ulteriore contezioso afferente proprio le previsioni connesse alla proroga dell'affidamento che è attualmente *sub iudice*, in relazione al quale la Procura ha riservato ulteriori eventuali azioni.

4. In conclusione, attese le considerazioni esposte, l'azione della Procura è infondata e deve essere respinta.

5. Spese, diritti ed onorari seguono la soccombenza (art. 31, commi 1 e 2, c.g.c.) e, in mancanza di nota spese ex art. 75 disp. att. c.p.c., possono essere liquidati dal Giudice in € 3.000,00 in favore di ciascun convenuto, tenendo conto dei criteri di cui al D.M. 10 marzo 2014, n. 55 (come modificato dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147), recante "Regolamento recante 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, ed in particolare della Tabella 11 relativa ai "Giudizi innanzi alla Corte dei conti".

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, accoglie parzialmente l'eccezione di

prescrizione, rigetta per il resto la domanda e liquida le spese in favore di ciascun convenuto quantificandole, nei termini di cui in motivazione, in complessi Euro 3.000,00.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 marzo 2024.

L'estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Antonio Ciaramella

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 17 maggio 2024

Il Dirigente

Luciana Troccoli

F.to digitalmente