



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE
CENTRALE D'APPELLO

72/2021

composta dai seguenti magistrati:

Agostino Chiappiniello	Presidente
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere
Pierpaolo Grasso	Consigliere rel.
Giuseppe Imparato	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 55782 del ruolo generale, proposto dal Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna

contro

- Vallario Fernanda, nata a Mede (PV) il 16 aprile 1957 (c.f.

VLLFNN57D56F080V), rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Pina

Milione (c.f. MLNMPN68D58I158H pec.

mp.milione@ordineavvocatibopec.it), nonché dall'Avv. Francesco Vinci

(c.f. VNCFNC71A01H688N pec.

francesco.vinci@ordineavvocatiferrara.eu) con domicilio eletto all'indirizzo

di posta elettronica certificata mp.milione@ordineavvocatibopec.it

- Carli Manlio, nato a Comacchio (FE) il 5 settembre 1954 (c.f.

CRLMNL54P05C921B), rappresentato e difeso dall'Avv. Pietro Solinas (c.f. SLNPTR39R28G210R – pec pietro.solinas@ordineavvocatiferrara.eu) e con lui elettivamente domiciliato presso il suo studio in Ferrara, al Viale Cavour, 51)

avverso e per la riforma

della sentenza n. 213/2019 del 20 dicembre 2019 della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna.

Esaminati gli atti e i documenti di causa; uditi, nella pubblica udienza del 29.1.2021, il relatore, il p.m., nella persona del v.p.g. Paola Briguori, nonché i difensori delle parti, come da verbale di udienza.

FATTO

Con l'odierno appello la Procura regionale ha impugnato l'epigrafata sentenza con la quale la Sezione emiliana ha assolto gli odierni appellati dall'ipotesi di responsabilità loro ascritte per il danno asseritamente cagionato al Comune di Comacchio.

In particolare, alla dott.ssa Vallario, dirigente del prefato Comune, veniva contestata la circostanza di aver proceduto al rimborso delle spese legali, in assenza dei presupposti di legge, in favore dell'Arch. Carli Manlio, dipendente dell'ente, assolto in un procedimento penale per i reati di cui agli artt.110, 319 e 321 c.p. unicamente per via dell'assenza di prova in ordine alla sua consapevolezza dell'accordo corruttivo contestato dalla Procura penale.

Veniva inoltre, censurato l'avvenuto pagamento delle parcelle a due avvocati, con duplicazione delle stesse (il primo aveva, poi, rinunciato alla difesa) relativamente alla fase delle indagini preliminari.

Contestava, inoltre, l'assenza di gradimento preventivo da parte dell'amministrazione per uno dei due avvocati, nonché l'assenza di valutazione di congruità della parcella presentata da un legale, nonché l'alterazione del modello di rimborso previsto dalla legge che presuppone il previo pagamento della parcella da parte del dipendente e, solo successivamente la sua rifusione. Al Carli, invece, è stata contestata la condotta concretizzatasi nella particolare insistenza nel chiedere il pagamento del rimborso, ritenuto, appunto illecito.

In particolare, l'azione risarcitoria ha tratto spunto da una segnalazione effettuata dalla Sezione regionale di controllo emiliana. Nelle condotte contestate la Procura ravvisava la violazione dell'art. 184 comma 2 del d.lgs.267/2000 e dell'articolo 12 del CCNL del comparto dirigenti enti locali, chiedendo la condanna pari ad € 25.948,98 in via solidale, ovvero della diversa somma ritenuta giusta e dovuta.

Nell'atto di appello si poneva l'attenzione sulla supposta erroneità della pronuncia di prime cure allorquando ha equiparato la pronuncia assolutoria ex art. 530, comma 2, c.p.p del caso di specie ad un proscioglimento con formula piena. Invero l'appellante ha sostenuto che, dalla disamina dei fatti emergerebbe la piena contrarietà a diritto del fatto contestato al Carli, mancando unicamente la prova della piena consapevolezza dello stesso.

Sotto altro profilo la Procura regionale ha evidenziato i presupposti per poter procedere al rimborso delle spese legali di un dipendente assolto nei casi in cui, comunque non sia radicalmente esclusa la ricorrenza del dolo o della colpa del dipendente brocardo richiamato anche nell'art.12 del CCNL di

comparto che esclude la rimborsabilità nel caso in cui sia possibile intravedere, nella condotta tenuta, anche un potenziale conflitto di interessi fra l'amministrazione ed il dipendente come nel caso di specie giacché emergerebbe l'adozione di atti illegittimi anche da parte del Carli.

Ha poi ampiamente argomentato in ordine all'assenza del previo gradimento da parte dell'amministrazione del secondo difensore nominato, della duplicazione della parcella e per l'assenza del pagamento mediante il modello legale del "rimborso", elementi sui quali la pronuncia di primo grado avrebbe omesso di motivare, così come alcuna motivazione, secondo l'appellante, sarebbe stata fornita in ordine all'assenza dell'elemento psicologico contestato ovvero, quantomeno, della colpa grave.

Si è costituita la dott.ssa Vallario evidenziando che con la pronuncia assolutoria è stata esclusa qualsiasi responsabilità penale del Carli e, perciò tanto basterebbe a riconoscere il rimborso delle spese legali, citando, al riguardo, giurisprudenza del Consiglio di Stato, sostenendo, poi, l'inconferenza del richiamo all'art.12 del CCNL di comparto in ordine al preventivo gradimento del legale. Al riguardo, ha richiamato l'attenzione sulla circostanza che la predetta disposizione contrattuale non preveda alcun obbligo a carico del dirigente di comunicazione immediata; pur tuttavia il Carli ha comunque preventivamente notiziato l'amministrazione individuando anche il legale.

L'avvicendamento fra i legali sarebbe, poi, avvenuto senza soluzione di continuità atteso che, in ogni caso, l'assunzione diretta degli oneri dell'ente era subordinata, in presenza di un conflitto di interessi facilmente riscontrabile in quella fase del giudizio, solo a seguito di una pronuncia assolutoria.

Ha, poi, contestato la supposta illegittimità del meccanismo di rimborso, sottolineando che tale modalità ha costituito un vantaggio per l'ente per l'indubbio snellimento delle pratiche burocratiche.

Si è poi soffermata ampiamente con argomentazioni volte a dimostrare la congruità delle parcelle e sull'inesistenza di alcuna duplicazione delle spese sostenute.

Ha insistito per l'assoluzione ovvero, in via estremamente gradata, per l'esercizio del potere riduttivo, chiedendo, eventualmente, in via istruttoria, una consulenza tecnica d'ufficio per la valutazione della nota spese dei legali difensori del Carli nel procedimento penale.

Si è costituito il Carli che ha sostanzialmente formulato le medesime considerazioni sopra indicate. Ha, altresì, evidenziato, trattandone ampiamente anche in udienza, che anche la Corte d'appello di Bologna, nel giudizio d'appello relativo al procedimento penale, pur se non proposto dal Carli, ha avuto modo di rimarcare la totale estraneità dello stesso ai fatti contestati, rimarcando, invero, la piena legittimità del suo operato.

Con lo specifico riferimento, poi, alla propria posizione, ha posto in evidenza la correttezza del percorso argomentativo del giudice di prime cure che ha escluso alcuna indebita ingerenza nelle procedure di liquidazione, rinvenibile nelle richieste formulate dallo stesso per ottenere il pagamento dei difensori.

All'udienza di discussione della causa, le parti hanno ampiamente illustrato le contrapposte tesi, insistendo nelle rispettive conclusioni.

DIRITTO

Il Collegio ritiene che l'appello debba essere rigettato.

La disamina della questione non può che partire dall'esame della vicenda penale che ha visto protagonista uno degli odierni appellati.

La prospettiva di partenza dell'appellante è la mancanza del presupposto oggettivo per procedere al rimborso (*rectius* liquidazione) delle spese legali sostenute in presenza di una formula assolutoria che non dimostrerebbe l'assoluta estraneità del Carli ai fatti contestati ovvero, quanto meno, la sussistenza del conflitto di interessi.

Al riguardo, va premesso che il Collegio concorda con le considerazioni formulate dal Procuratore regionale allorquando ritiene che, per poter procedere al rimborso delle spese legali non sia sufficiente una semplice pronuncia assolutoria, sebbene il supremo organo di giustizia amministrativa (cfr. Cons Stato, Sez.IV, 4 settembre 2017, n. 4176), abbia rimarcato la circostanza che tra le formule assolutorie di cui all'art. 530 c.p. che danno diritto al rimborso delle spese rientra anche quella di cui all'art. 530, comma 2, c.p.p., formula con la quale, nel caso concreto, è stato assolto il Carli.

Tuttavia, da tempo la Suprema Corte ha avuto modo di escludere l'esistenza di qualunque automatismo financo nel caso di assoluzione con formula piena, sostenendo che "Il fatto che l'attore sia stato assolto, unitamente agli altri coimputati "perché il fatto non sussiste" non esime questo giudicante dal valutare in concreto i fatti che dettero luogo al procedimento penale allo scopo proprio di rilevare l'esistenza o meno di conflitto di interessi. Orbene, dalla sentenza penale che ha dato luogo al presente giudizio emerge chiaramente che la Commissione edilizia, abusando dei suoi poteri, aveva approvato il progetto ed autorizzato il rilascio della concessione edilizia che così come presentata non poteva essere autorizzata. Anche se tale fatto non costituì illecito penalmente perseguibile, purtuttavia costituiva comportamento illegittimo verso l'Ente Comune. Pertanto, in presenza di

evidente conflitto di interesse, la domanda attrice non può essere accolta” (cfr. Corte di Cassaz., Sez. I, 13 dicembre 2000, n.15724).

Da tali aspetti è dato ricavare che il provvedimento di ristoro delle spese legali deve necessariamente fondarsi su solidi aspetti che pongano in evidenza:

- la diretta connessione del reato ascritto e l’assolvimento dei compiti d’ufficio;
- la carenza di conflitto di interessi fra l’Ente e l’attività compiuta dal funzionario e/o l’amministratore incriminato;
- la totale assenza di responsabilità non solo penale dei presunti responsabili.

Tuttavia, dall’esame degli atti posti a base del provvedimento che l’appellante ritiene foriero di danno erariale, il Collegio non rileva l’esistenza di un comportamento, di natura extra penale dal quale possa emergere un conflitto di interessi e la sussistenza, nella condotta del Carli, di una qualche responsabilità che possa confliggere con le finalità cui l’amministrazione deve tendere.

Ed invero, nella sentenza di primo grado, una volta escluso il coinvolgimento del Carli nell’accordo corruttivo, non si rivengono alcune ulteriori considerazioni in ordine ad eventuali atti illegittimi o comunque in conflitto di interessi posti in essere dallo stesso, nell’ambito delle funzioni pubbliche rivestite.

D’altra parte, come ha evidenziato anche la difesa del Carli, nella sentenza di secondo grado pronunciata sulla base dell’appello proposto dagli altri imputati, ad ulteriore conferma di quanto sopra esposto, la Corte d’Appello di Bologna ha sottolineato che la pratica amministrativa sottesa al supposto accordo corruttivo (intercorso, a questo punto, con altri soggetti ma non con il Carli), non ha subito alcuno sviamento, né in termini di velocizzazione, né

anticipazione rispetto al regolare *iter* amministrativo e che il progetto presentato dalla società “Brico” non presentava carenze, difetti ovvero anomalie progettuali.

Pertanto, in assenza dell’ accordo corruttivo intercorso con l’ odierno appellato, l’ adozione di atti non contrari ai propri doveri d’ ufficio esclude la sussistenza, a seguito di una valutazione, in concreto, di un conflitto di interessi con l’ ente di appartenenza.

Sotto altro profilo il Collegio ritiene non sia stato violato il disposto di cui all’ art.12 del C.C.N.L. in quanto dagli atti risulta che il Carli aveva proceduto a notificare l’ amministrazione dell’ esistenza del procedimento penale; tuttavia l’ amministrazione, in quel momento, in presenza di una valutazione positiva in ordine alla sussistenza del conflitto di interessi (ci si trovava ancora nella fase di indagine) non aveva ritenuto di assumere a proprio carico l’ onere di difesa e, conseguentemente, del tutto irrilevante è poi, ai fini che ci occupa, la scelta di un legale che non trovi il preventivo assenso e/o gradimento dell’ ente.

Va da sé che tale giudizio prognostico non può poi condizionare la successiva possibilità di rimborsare le spese legali sostenute in caso di assoluzione, atteso che la valutazione (in quel momento legittima) di non assumere a proprio carico ogni onere di difesa, non può riverberarsi in termini negativi sul successivo procedimento che dovrebbe attivarsi a seguito di assoluzione nel merito e, quindi, sulla scorta di diverse valutazioni sia fattuali che giuridiche. Nel caso di specie, fra l’ altro, l’ amministrazione comunale aveva comunicato al dipendente che avrebbe valutato solo *ex post* la praticabilità del rimborso in ragione dell’ ipotetico attuale conflitto di interessi, in risposta all’ espletata richiesta preventiva formulata dal Carli; pertanto alcun rilievo può avere la

circostanza di aver proceduto alla sostituzione del legale giacchè in quel momento già era nota l'intenzione di procedere ad una possibile valutazione del rimborso solo al termine della vicenda penale.

D'altronde la giurisprudenza è alquanto unanime nel ritenere legittimo un diniego di rimborso nel caso di mancata richiesta preventiva formulata all'ente (che, va ribadito, nel caso di specie è stata effettuata), ma non pone alcun divieto di procedere al rimborso qualora, appunto, sussistano i presupposti sostanziali per poter procedere in tal senso.

Anche in relazione all'assenza di un parere di congruità e di una presunta duplicazione delle spese (peraltro obbligatorio per i soli impiegati dello Stato ex art.18 del d.l. 67/1997) il collegio non riviene alcun elemento di anti giuridicità in quanto la difesa della Vallario ha ben argomentato nelle pagine da 12 a 14 della propria memoria difensiva - cui si rimanda - in ordine alla linearità del percorso logico argomentativo seguito nella valutazione delle note spese presentate e sulla quale la Procura generale non ha formulato, neanche in sede di udienza, alcun specifico rilievo.

Infine, con riferimento all'assunzione diretta della spesa da parte dell'amministrazione, il collegio ritiene che, in presenza dei presupposti sostanziali per poter ristorare le spese legali sostenute, alcun nocumento in termini erariali può derivare per effetto di una procedura che la giurisprudenza di secondo grado della Corte dei conti ha definito, in fattispecie analoga, una mera "*irregolarità amministrativa*" e comunque non ascrivibile, nel generale contesto fattuale, a colpa grave degli odierni appellati (cfr. Sez. II App., 2 novembre 2020, n.181).

Conseguentemente, anche la condotta del Carli non può essere ritenuta in alcun modo illecita in quanto sostanziandosi nell'esplicazione di richieste (peraltro non si rinviene il carattere di insistenza evidenziato dall'appellante)

volte al riconoscimento di un proprio diritto.

Alla luce delle superiori argomentazioni, l'appello va respinto.

Vanno riconosciuti agli appellati gli onorari e diritti sostenuti per la difesa del presente grado di giudizio, nell'importo di euro 1.000,00 (mille/00) per ciascun appellato, oltre 15% a titolo di rimborso forfettario delle spese, iva e c.p.a.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **55782** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione respinge l'appello. Liquidata in favore degli appellati le spese di giudizio nella misura di €. 1.000,00 (mille/00) ciascuno, oltre 15% a titolo di rimborso forfettario delle spese, iva e c.p.a.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 29.1.2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Pierpaolo Grasso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata il 12 marzo 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise Rota