



REPUBBLICA ITALIANA

152/2022

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Carmela de GENNARO	Consigliere relatore
Antonietta BUSSI	Consigliere
Fabio GALEFFI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello, in materia di responsabilità, iscritto al n. 57999 del Registro di segreteria, promosso da

De FILIPPIS Raniero Vincenzo (c.f. DFLRRV54R06D662B), nato il 06.10.1954 a Fondi (LT) rappresentato e difeso - giusta procura a margine del presente atto - dall'avv. Mario D'Urso e con lo stesso elettivamente domiciliato in Roma, alla via Luigi Rizzo n.50, presso lo studio del dott. Ugo Caminiti, il quale legale indica, ai fini delle comunicazioni e notificazioni di legge il numero di fax 089.220460 e l'indirizzo pec. studioavvdurso@pec.it

contro

- il **Procuratore regionale** presso la Sezione giurisdizionale della

Corte dei conti per la Regione Lazio;

- il **Procuratore generale** della Corte dei conti;

con l'intervento

della **Regione Lazio** (c.f. 80143490581) in persona del Presidente p.t. e legale rappresentante, Nicola Zingaretti, nato a Roma l'11 ottobre 1965, rappresentata e difesa dall'avv. Rodolfo Murra dell'Avvocatura regionale in forza di procura speciale ed elettivamente domiciliata presso tale difensore in Roma, via Marcantonio Colonna n.27 (pec: rodolfo.murra@regione.lazio.legalmail.it)

per l'annullamento o la riforma

della sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n. 439/2020, depositata in data 05 ottobre 2020 e notificata in data 19 novembre 2020.

Esaminati gli atti di gravame, gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

Uditi, nella pubblica udienza del 25 febbraio 2022, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Carmela de Gennaro, l'avv. Mario D'Urso per l'appellante e l'avv. Murra per l'interveniente Regione Lazio nonché il V.P.G. Marilisa Beltrame per la Procura generale, come da verbale d'udienza

FATTO

Con atto di citazione dell'8 ottobre 2019, la Procura per la regione Lazio ha chiamato in giudizio il sig. De Filippis Raniero Vincenzo, all'epoca dei fatti Presidente e legale rappresentante dell'IPAB "SS. Annunziata di Gaeta", per ivi sentirlo condannare al pagamento, in

favore della Regione Lazio, della somma complessiva di euro 1.000.000,00 oltre rivalutazione ed interessi in relazione a fatti di “*mala gestio*” consistiti nello sviamento di risorse pubbliche vincolate alla realizzazione di un’opera pubblica.

Rilevava la Procura che dalle indagini, all’uopo svolte dalla Guardia di Finanza, era emerso un inappropriato utilizzo (nel periodo compreso tra il 22.11.2011 ed il 31.12.2013) della quota in acconto (pari ad euro 1.000.000,00) del finanziamento stanziato dalla Regione Lazio per la realizzazione di un Centro regionale polivalente a servizio dei migranti presso la ex colonia “Di Donato” di Formia che l’IPAB di Gaeta aveva ricevuto in comodato dal comune di Formia insieme ad una parte dei terreni adiacenti.

Veniva, infatti, accertato che, dell’acconto erogato, soltanto euro 401.581,25 erano stati effettivamente utilizzati per i lavori di riqualificazione dell’ex colonia, mentre la restante parte (euro 598.418,75) veniva destinata dall’IPAB alla copertura di “spese correnti” e, quindi, a finalità diverse da quelle per le quali era stato concesso il finanziamento.

I lavori urgenti di consolidamento dell’immobile, afferenti al I° lotto, venivano completati, rendicontati ed approvati dall’IPAB nel marzo 2013 e tutta la documentazione contabile poi trasmessa alla Regione Lazio nel marzo del 2014. I lavori principali, afferenti al II° lotto, sebbene aggiudicati - e nonostante la stipula del relativo contratto - non venivano mai consegnati alla SACEN srl, né realizzati.

L’IPAB, infatti, in data 14 gennaio 2015, restituiva

anticipatamente al comune di Formia il complesso immobiliare dell'ex colonia "Di Donato", *"attesa l'impossibilità di completare i lavori per mancanza di personale tecnico idoneo nonché di qualsiasi competenza nel settore della progettazione di opere, ..."*, mentre la Regione Lazio, dopo aver disposto il commissariamento dell'Istituto, in data 11 settembre 2015, disponeva l'avvio della procedura di revoca dell'intero finanziamento stante l'impossibilità dell'Istituto di portare a termine l'opera e la conseguente inutilità anche della parte di finanziamento utilizzato per le opere di consolidamento.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, condividendo la tesi accusatoria della Procura, con la sentenza n. 439 del 05.10.2020 ha condannato, in contumacia, il sig. De Filippis Raniero Vincenzo, all'epoca dei fatti, Presidente e legale rappresentante dell'IPAB "SS. Annunziata" di Gaeta, al risarcimento, in favore della Regione Lazio, del danno di euro 1.000.000,00, oltre rivalutazione monetaria dal dicembre 2013 fino alla data di notifica della sentenza ed interessi legali a far tempo da tale data e fino al soddisfo, assumendo la sussistenza di una responsabilità, per colpa grave, del predetto Presidente nella vicenda; responsabilità da ricondursi, per un verso, alla "scorretta ingerenza" del medesimo nella gestione dei lavori di consolidamento dell'immobile e delle relative procedure contabili di spesa, per altro, all'improprio utilizzo delle risorse vincolate per la copertura di spese correnti ed al loro mancato recupero.

Avverso la sentenza n.439/2020 ha proposto gravame il sig. De Filippis Raniero Vincenzo, con atto in data 11 gennaio 2021,

deducendo i seguenti motivi:

1. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art.1

l.n.20/1994. Regolarità delle procedure amministrative e contabili.

L'appellante lamenta l'erroneità della sentenza laddove si afferma che *"tutti gli atti ed i decreti assunti dal presidente dell'IPAB con riguardo a tale procedura amministrativa si appalesano violativi della normativa specifica edilizia"* atteso che, a contrario, sarebbero state rispettate le disposizioni contenute sia nel Codice degli appalti (d. lgs n.16372006) che nel Regolamento dei contratti pubblici (d.P.R. 10/12/2010 n.207).

Né risponderebbe al vero l'affermazione secondo la quale il De Filippis *"si è inserito personalmente nella gestione dei lavori"* atteso che il Consiglio di Amministrazione dell'IPAB con la delibera n.73 del 18/11/2011, oltre a ratificare la variante al progetto preliminare generale per realizzare i lavori nell'ex colonia *"Di Donato"* di Formia, disponeva di *"delegare il Presidente Raniero Vincenzo De Filippis ad adottare tutti gli atti necessari e conseguenti per la realizzazione ed il completamento del progetto"*. Atti, perciò assunti legittimamente dal Presidente, peraltro in approvazione di atti tecnici redatti e sottoscritti dalla Direzione lavori e dal Responsabile unico del procedimento.

L'appellante lamenta l'erroneità, in punto di diritto, anche dell'affermazione secondo la quale vi sarebbe stato *"un utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di "spese correnti", senza che poi sia seguito il reintegro delle somme"*. A tal proposito, premesso che l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi

specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti è espressamente consentito dall'art.195 TUEL e preferito alle anticipazioni di cassa di cui al successivo art.222, in quanto non comportante il pagamento di interessi passivi al Tesoriere, sottolinea che alla ricostituzione del fondo vincolato avrebbero dovuto provvedere altri soggetti atteso che egli lasciava l'incarico rivestito nell'IPAB in data 9 gennaio 2014.

Per le stesse ragioni spettava ad altri provvedere a completare i pagamenti in favore della ditta appaltatrice negli anni 2014 e 2015.

2. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art.1, co.1 ter, l.n.20/1994. Esimente politica e buona fede del dott. De Filippis.

A parere dell'appellante, l'affermazione contenuta nella sentenza appellata secondo la quale il De Filippis si sarebbe "*inserito personalmente nella gestione dei lavori e delle procedure contabili di spesa*" sarebbe errata anche sotto altro profilo stante il principio di separazione tra organo politico ed organo di gestione contenuto al comma 1 *ter* dell'art.1 della legge n.20/1994.

L'appellante ritiene, pertanto che non possa essergli imputata alcuna responsabilità atteso che, nel caso di specie, si sarebbe semplicemente limitato a sottoscrivere, peraltro in buona fede, atti redatti da professionisti tecnici altamente qualificati in materia di lavori pubblici, quali il D.L. ed il R.U.P., e nei quali riponeva la propria fiducia.

3. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art.1 l.n.20/1994; art.2697c.c.. Insufficienza di motivazione. Rigetto della

sentenza.

Con tale motivo di impugnazione, il De Filippis lamenta la carenza e contraddittorietà dell'*iter* motivazionale contenuto nella sentenza n.439/2020. Il Giudice, a suo parere, avrebbe motivato la sentenza sulla base di presupposti *faci et iuris*, violativi della verità storica ed in assenza di prove concrete e documentate, facendo leva solo su di una interpretazione molto discutibile e soggettiva dei fatti di causa dimenticando di considerare: 1) la delega conferita all'appellante dal C.d.A. dell'IPAB con la delibera n.73 del 18.11.2011; 2) che la gestione dei capitoli di spesa, ai sensi del TUEL, sia per quanto attiene all'utilizzo delle somme vincolate che per le varie fasi dell'entrata e della spesa, compete all'Ufficio di Ragioneria; 3) che, il Presidente, avendo lasciato l'incarico in data 9 gennaio 2014, non poteva considerarsi responsabile della mancata ricostituzione del fondo vincolato.

4. *Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art.83, co.2.*

D.lgs n.174/2016 e del D.lgs correttivo n.114 del 7/10/2019.

L'appellante, ritenendo che alla vicenda dannosa abbiano concorso anche altri soggetti, non evocati in giudizio, auspica che il giudice, in applicazione dell'art.83, comma 2, c.g.c., voglia tenerne conto in sede di eventuale conferma di responsabilità a proprio carico.

5. *Error in iudicando. Violazione art.1 l.n.20/1994. Errata quantificazione: a) del contributo totale erogato, b) della somma impiegata per "spese correnti"; c) della somma da restituire alla Regione Lazio.*

L'appellante, rinviando a quanto evidenziato nella informativa redatta dalla Guardia di Finanza nel 2017 e nella nota della Regione Lazio n.419393 del 29.12.2016, evidenzia che l'acconto erogato dalla Regione per la realizzazione dei lavori di ristrutturazione dell'ex colonia "Di Donato" ammonterebbe a complessivi **euro 950.000,00** e non ad euro 1.000.00,00 e che essendo stati effettuati pagamenti alla impresa appaltatrice dei lavori per **euro 401.581,25**, la somma utilizzata dall'IPAB per spese correnti ammonterebbe ad **euro 548.415,75** e non ad euro 598.415,75.

Insiste, poi, nel sostenere che la spesa di euro 401.581,25 non rappresenterebbe danno erariale, in quanto con essa sarebbe stata realizzata la finalità tecnico-funzionale perseguita, e cioè la realizzazione di opere di consolidamento di un immobile in condizioni fatiscenti.

L'appellante rileva, inoltre, che né la quota di danno connessa al mancato completamento dei lavori e alla conseguente inutilizzabilità dell'immobile (pari ad euro 548.415,75) poteva essergli imputata, atteso che sia la decisione di non far eseguire i lavori principali di completamento (II° lotto) che quella di rinunciare al finanziamento della Regione Lazio erano state assunte nell'anno 2015, in via del tutto autonoma, dagli amministratori in carica all'epoca.

6. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art.1 l.n.20/1994. Erroneità dei presupposti di fatto e di diritto; carenza di danno erariale; c.d. "motivazione apparente". Nullità della sentenza.

L'appellante sostiene che, diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata, con riferimento alla quota di finanziamento utilizzato per spese correnti non sussisterebbe "*... un danno, ma solo l'obbligo dell'IPAB di ricostituire con proprie risorse libere la quota di fondo vincolato utilizzata a suo tempo per spese correnti (pagamento stipendi ai dipendenti dell'Ente) e di restituire tale somma alla Regione Lazio, evidenziandosi che il mancato adempimento di tale obbligo realizza un non consentito indebito arricchimento dell'IPAB nei confronti della Regione Lazio*".

Pertanto, secondo l'appellante, la responsabilità del danno sarebbe da imputare al Responsabile dell'Ufficio di Ragioneria dell'IPAB, al direttore della filiale di Gaeta della Banca Tesoriere ed al Revisore dei conti dell'Ente, ciascuno per quanto di propria competenza.

La sentenza sarebbe, perciò, affetta da vizio di "motivazione apparente" ossia di mancato esame di punti decisivi della controversia e di insanabile contrasto tra le argomentazioni addotte, tale da rendere l'esposizione non idonea a far rilevare le ragioni della decisione.

7. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art.1 l.n.20/1994. Mancata valutazione dei vantaggi comunque conseguiti.

L'appellante rileva l'erroneità della sentenza anche laddove ha affermato che "*la revoca totale del finanziamento esclude ogni valutazione in termini di vantaggio che possa essere derivato all'Ente per la parte di finanziamento impiegato...*".

Il giudice di *prime cure* avrebbe, quindi, errato nel non aver tenuto conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione attesa la asserita obbligatorietà di tale valutazione ai sensi dell'art.1 della legge n.20/1994. L'esecuzione dei lavori urgenti (I° lotto) regolarmente eseguiti, collaudati ed approvati dall'IPAB, secondo l'appellante, avrebbero impedito l'aggravarsi dello stato di deterioramento della struttura della costruzione rappresentando così un valore aggiunto per l'immobile restaurato.

8. *Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione art.1 l.n.20/1994. Carezza di colpa grave. Erronea indicazione presupposti di fatto.*

L'appellante, infine, contesta che possa essergli imputata una condotta gravemente colposa atteso che egli ha agito sulla base di una delega speciale conferitagli dal C.d.A. dell'IPAB, all'unanimità dei presenti, ed utilizzata nei limiti di legge e nell'interesse esclusivo dell'Ente.

L'appellante ha, quindi, concluso per il rigetto della domanda attrice per assenza degli elementi strutturali della responsabilità, in particolare, per l'assenza di danno erariale e della colpa grave, nonché per carezza di legittimazione passiva con riferimento alla quota di danno asseritamente conseguita dal mancato utilizzo dell'immobile e, comunque, per la riforma della sentenza in considerazione dell'apporto causale di altri soggetti non evocati in giudizio e dei vantaggi comunque conseguiti dall'IPAB e dalla collettività locale a seguito dei lavori straordinari ed urgenti effettuati e collaudati.

Con liquidazione delle competenze professionali spettanti per il presente grado di giudizio con distrazione in favore del procuratore antistatario ai sensi dell'art. 93 c.p.c.

In data 29.01.2021 si è costituita anche la Regione Lazio, già interveniente nel giudizio di primo grado ai sensi dell'art.85 c.g.c., chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata nonché il favore delle spese di lite.

La Procura generale con memoria in data 31 gennaio 2022, contrastando le pretese avversarie e concludendo per il rigetto dell'appello, ha concluso, in sintesi, nei seguenti termini:

- in via preliminare, inammissibilità, per tardività, della produzione documentale ai sensi del combinato disposto degli artt.194 e 93, comma 11, c.g.c., nonostante l'appellante abbia scelto di rimanere contumace in primo grado;
- nel merito, premessa la coerenza motivazionale della sentenza sotto il profilo logico-giuridico, con riferimento all'utilizzo del finanziamento per la copertura di spese correnti ha evidenziato che il De Filippis avrebbe dovuto provvedere alla ricostituzione dello stesso nel minor tempo possibile non potendo rinviare l'adempimento ad esercizi finanziari successivi;
- con riferimento all'invocata "esimente politica" ne ha rilevato l'inapplicabilità in tutte le ipotesi in cui, come nel caso di specie, risulti essere stato alterato il fisiologico riparto di competenze e funzioni nonché violato il divieto di interferenza reciproca;
- non sarebbe ipotizzabile alcun vantaggio per l'IPAB né per la

collettività atteso che il bene è rimasto abbandonato ed inutilizzato e che le opere di rafforzamento non risultano neanche approvate dal competente Ufficio del Genio civile;

- la responsabilità dell'appellante, per colpa grave, sarebbe stata adeguatamente provata e motivata dal giudice di *prime cure*.

In data 1° febbraio 2022, l'appellante ha presentato ulteriori note difensive nelle quali ha sostanzialmente richiamato tutti i motivi di gravame riportati nell'atto di appello.

All'udienza pubblica del 25 febbraio 2022 le parti hanno ampiamente illustrato le contrapposte tesi insistendo per l'accoglimento delle rispettive richieste.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene che le produzioni documentali effettuate dall'appellante nel presente giudizio, identificate ai numeri 2, 9, 10, 12, 13, 20, 22, 29, 30, 31, 32, 37 e 38 dei documenti prodotti con l'atto di appello siano inammissibili, ai sensi dell'art.194 c.g.c., come rilevato dalla Procura generale nelle sue conclusioni, trattandosi di documenti nuovi, non prodotti nel precedente grado di giudizio, in assenza della prova di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa non imputabile alla parte interessata.

Tale preclusione, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, opera anche nei confronti della parte che, come l'odierno appellante, sia rimasta contumace nel giudizio di primo

grado.

Con riferimento alle doglianze rappresentate dall'appellante deve affrontarsi, in primo luogo, il motivo di gravame con il quale il costui lamenta che la sentenza n.439/2020 della Sezione territoriale sia viziata da "motivazione apparente" e conseguentemente da nullità.

Orbene, la "motivazione apparente" si realizza quando la motivazione si estrinsechi in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare la *ratio decidendi* del provvedimento impugnato, come, ad esempio, nel caso in cui il Giudice pur avendo indicato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, tuttavia li ha indicati senza una approfondita disamina logica e giuridica, ovvero in modo tale da renderli fra loro logicamente inconciliabili o, comunque, obiettivamente incomprensibili (motivazione perplessa), di modo che sia impossibile ogni controllo sull'esattezza e sulla logicità del proprio ragionamento.

La giurisprudenza ritiene, infatti, che il vizio di motivazione apparente sussista allorquando la pronuncia riveli una obiettiva carenza nell'indicazione del criterio logico che ha condotto il Giudice alla formazione del proprio convincimento, come accade nell'ipotesi in cui non vi sia alcuna esplicitazione sul quadro probatorio, né alcuna disamina logico-giuridica che lasci trasparire il percorso argomentativo seguito (*ex multis*, Corte Cass. n.3819/2020).

Va rilevato, inoltre, che il vizio della sentenza lamentato dall'appellante non può essere accolto quando la questione giuridica sottesa sia comunque da disattendere, non essendovi motivo per cui

un tale principio, formulato rispetto al caso di omesso esame di un motivo di appello, e fondato sui principi di economia e ragionevole durata del processo, non debba trovare applicazione anche rispetto al caso, del tutto assimilabile, in cui la motivazione del giudice di primo grado sia suscettibile di essere corretta (in tali termini, Corte Cass. n.6145/2019).

Nel caso in esame, in cui viene contestata la statuizione del Giudice di *prime cure* in ordine alla responsabilità da attribuire all'odierno appellante, la motivazione dell'impugnata sentenza non è inficiata dal vizio di cd. apparente motivazione, in quanto il Giudice nella sentenza n.439/2020, non soltanto ha indicato compiutamente gli elementi di prova posti a fondamento del proprio convincimento, ma ha anche fornito un'ampia e dettagliata illustrazione dell'*iter* logico-giuridico che lo ha condotto ad assumere la decisione, concludendo con l'affermazione del coinvolgimento dell'appellante nella fattispecie di responsabilità contestata.

Escludendosi la sussistenza di una ipotesi di motivazione apparente, il motivo di impugnazione è da respingere.

Venendo al merito della vicenda, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza n.439/2020, per violazione e falsa applicazione dell'art.1 della legge n.20/1994 nella parte in cui, con riferimento allo svolgimento dei lavori del I° lotto, ovvero i lavori straordinari ed urgenti per la messa in sicurezza dell'immobile adibito ad "ex colonia Di Donato" il Giudice di *prime cure* ha affermato che "*tutti gli atti ed i decreti assunti dal presidente dell'IPAB con riguardo a tale procedura*

amministrativa si appalesano violativi della normativa specifica edilizia” e che il De Filippis “si è inserito personalmente nella gestione dei lavori” nonché, con specifico riguardo alle procedure di spesa, che vi è stato “un utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di “spese correnti”, senza che poi, sia seguito il reintegro delle somme” omissione, quest’ultima, da cui sarebbe conseguita la mancata realizzazione dei lavori di ristrutturazione ed il danno erariale di cui è causa.

Sono, quindi, due i profili che connotano la complessa vicenda oggetto della sentenza impugnata e precisamente: un profilo legato alle procedure amministrative seguite dall’IPAB per l’accesso ai finanziamenti e ai lavori di consolidamento (I° lotto) eseguiti sul complesso; altro profilo connesso alle procedure di spesa seguite dall’IPAB che hanno comportato lo sviamento del finanziamento ricevuto dalla Regione Lazio dalle finalità pubbliche per le quali era stato concesso.

Con riferimento al primo aspetto, dalla documentazione agli atti del giudizio, la procedura tecnico-amministrativa seguita dall’IPAB “SS. Annunziata” per l’appalto dei lavori in questione, diversamente da quanto ritenuto dal Giudice territoriale, risulta, in realtà, aderente alla normativa di settore all’epoca vigente e, in particolare, alle disposizioni contenute nel d. lgs 12.04.2006 n.163 (cd. Codice degli appalti) e nei successivi interventi correttivi e/o integrativi (legge n.228/2006, d.lgs n.152/2008 e d.P.R. n.207/2010) per cui, concordando con la doglianza dell’appellante sul punto, non può

affermarsi che costui abbia agito in violazione *“della normativa specifica in materia di edilizia”*.

Né può essere ritenuta irrilevante, ai fini di una esenzione di responsabilità del De Filippis, la circostanza per la quale costui, con deliberazione n.73 del 18.11.2011, era stato espressamente delegato dal Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, *“ad adottare tutti gli atti necessari e conseguenti per la realizzazione ed il completamento del progetto”*. Tale deliberazione, del resto, adottata dal C.d.A. in modo del tutto legittimo, non è mai stata fatta oggetto di contestazione.

Anzi, proprio alla luce di tale delega, deve ritenersi che il De Filippis abbia adottato tutti i provvedimenti inerenti alla procedura di assegnazione e svolgimento dei lavori del I° lotto sulla base di una piena legittimazione ad agire, tanto più che tutti i provvedimenti risultano essere stati adottati sulla base ed in conseguenza di atti tecnici redatti e sottoscritti dal Direttore dei lavori e dal r.u.p. (quali perizie, atti di aggiudicazione, relazioni specifiche, ecc...) in osservanza della normativa in materia di lavori pubblici.

Tant'è che - diversamente da quanto evidenziato nella sentenza impugnata - la Regione Lazio, a cui nel mese di marzo 2014 (nota prot. 139 del 21.03.2014) risulta inviata tutta la documentazione relativa alla contabilità finale dei lavori del I° lotto (comprese le due perizie di variante), nulla ha eccepito od osservato né in merito al rendiconto contabile né in merito alla documentazione tecnica ad essa allegata, confermandone in tal modo la totale legittimità.

Del resto, la legittimità dell'operato del De Filippis, sia pure con

riferimento solo alla fase attinente alle procedure amministrativo-contabili connesse all'affidamento ed allo svolgimento dei lavori del I° lotto, ha, poi, trovato conferma nella recente sentenza n.193/2021 dell'11.02.2021, con la quale il Tribunale civile di Cassino, nel riconoscere il diritto della società SACEN srl - società appaltatrice dei lavori - ad ottenere il pagamento del saldo del corrispettivo dell'appalto, sulla base di specifica CTU, ha accertato, fra l'altro, *"che le opere realizzate sono conformi a quanto previsto nel contratto e dagli elaborati progettuali compresi gli atti di sottomissione approvato dalla stazione appaltante come risultanti dal certificato di regolare esecuzione"* e *"che pertanto nella fattispecie, il certificato di regolare esecuzione emesso dal committente è conforme al dettato normativo sopra indicato"* e ancora *"che la verifica di tutte le opere eseguite ha palesato la piena rispondenza a regola d'arte salvo minime sfasature"*.

Atteso quanto sopra, questo Collegio ritiene, quindi, di poter accogliere le doglianze dell'appellante avverso il primo profilo della vicenda ovvero avverso la valutazione di irregolarità/illegittimità delle procedure amministrative adottate dal De Filippis per l'accesso al finanziamento e ai lavori eseguiti sul complesso.

L'accoglimento, del motivo di appello relativo al suddetto profilo rende, poi, superfluo soffermarsi sull'ulteriore e connesso motivo di gravame con il quale l'appellante reclama l'applicazione della cd. "esimente politica", di cui all'art.1, comma 1 *ter* della legge n.20/1994, ai provvedimenti amministrativi adottati in riferimento ai lavori del I° lotto.

Differenti sono, invece, le conclusioni cui perviene questo Collegio in merito alle doglianze rivolte sull'altro profilo della vicenda ovvero in merito alle procedure di spesa, seguite dal De Filippis, che hanno comportato lo sviamento di quota parte del finanziamento dalle finalità pubbliche per le quali quest'ultimo era stato concesso con la conseguente inutilità delle opere già realizzate.

Con riferimento all'utilizzo nell'anno 2013, della quota di finanziamento pari ad euro 598.418,75 per la copertura di spese correnti, nello specifico gli stipendi del personale dell'IPAB, l'appellante, al fine di giustificare la correttezza del proprio operato, richiama il dispositivo di cui all'art.195 del TUEL.

Tale norma, infatti, ai sensi del primo comma, consente la possibilità per gli enti locali di *“disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa Depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222.”*.

Tuttavia, deve sottolinearsi che la suddetta operazione, a mente del secondo comma del citato articolo, *“presuppone l'adozione della deliberazione della giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'art.222, comma 1, e viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio ed è attivato dal tesoriere su specifiche richieste del servizio finanziario dell'ente”*

Inoltre, la norma, al comma 3, dispone che *“.... Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle*

somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento delle spese correnti”.

Orbene, se è vero che, come sostenuto dall'appellante l'IPAB poteva legittimamente utilizzare la parte di finanziamento destinato al saldo dei lavori effettuati dalla SACEN srl, alla copertura della spesa corrente urgente - quale senz'altro poteva considerarsi il pagamento degli stipendi del 2013 - tuttavia è pur vero che, come puntualmente rilevato dal Giudice di primo grado, per adottare tale decisione, il De Filippis avrebbe dovuto acquisire, quanto meno, la preventiva autorizzazione del Consiglio di Amministrazione, quale organo di amministrazione dell'Istituto, oltre a dover seguire la relativa legittima procedura contabile.

Dagli atti del giudizio risulta, invece, non solo che non è stata preventivamente acquisita alcuna autorizzazione, ma anche che le procedure contabili non sono rispettate, tant'è che sono emerse difficoltà nell'effettuare i riscontri in merito alla situazione contabile delle entrate costituite dal finanziamento e delle spese conseguenti.

L'individuazione della reale destinazione della quota di finanziamento in questione (copertura delle spese per gli stipendi) è avvenuta, infatti, solo a seguito delle deduzioni opposte dal De Filippis all'invito a dedurre di cui all'art.67 c.g.c..

L'appellato, inoltre, avrebbe anche dovuto provvedere ad un rapido reintegro delle somme utilizzate così come richiesto dalla citata norma, attività della quale non si è affatto preoccupato. Né può valere, quale esimente della responsabilità, la circostanza che il De Filippis

abbia lasciato l'IPAB nel mese di gennaio 2014, atteso che proprio il mancato rispetto delle regole procedurali e contabili hanno reso la contabilità particolarmente confusa e disordinata anche ai suoi successori.

Tuttavia, questo Collegio deve rilevare che, come anche obiettato dall'appellante con specifico motivo di gravame e come, peraltro, adombrato dallo stesso Giudice di *prime cure* "Per la regolarità di tali operazioni è necessario il contributo sia del servizio finanziario, del tesoriere, che non dovrebbe accettare gli ordinativi di incasso, nel caso in cui i vincoli di destinazione non risultano regolarmente apposti e degli stessi revisori dei conti nell'ambito delle ordinarie verifiche di cassa dovendo accertare le modalità di gestione delle entrate aventi specifica destinazione e della concordanza fra contabilità dell'ente e contabilità del tesoriere in relazione a tali poste".

E', perciò, evidente che lo sviamento dei finanziamenti vincolati ad altra finalità (copertura delle spese correnti) ed il successivo mancato reintegro degli stessi non si sarebbero potuti realizzare se anche altri soggetti, interni all'IPAB (il Responsabile dell'Ufficio finanziario e il Direttore generale) o ad essa legati da specifici obblighi di verifica e controllo della contabilità (il Tesoriere ed il Revisore dei conti), avessero svolto il proprio ruolo con la diligenza ad essi richiesta, stante i ruoli rivestiti e se fossero stati, quanto meno, osservanti del principio del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tanto più che, come emerge dagli atti, nel mese di gennaio 2014,

dopo che il De Filippis ha lasciato l'IPAB, è stato proprio il vice Presidente, a questi succeduto, a firmare in data 31 gennaio 2014, una serie di reversali di incasso (pari complessivamente ad euro 500.000,00) con le quali sono state regolarizzate altrettante carte contabili del 2013.

Costui, pertanto, pur perfettamente in grado di avvedersi della situazione contabile e, quindi, dell'avvenuto sviamento delle risorse finanziarie vincolate, non ha posto in essere alcuna attività per procedere al reintegro delle somme, in modo da consentire il regolare prosieguo dei lavori di cui al II° lotto; lavori, peraltro, già regolarmente aggiudicati alla SACEN srl nell'autunno del 2013.

Anzi, è proprio il Presidente f.f., nel gennaio del 2015, a comunicare al presidente della Regione Lazio ed al Sindaco del comune di Formia (nota prot. 15 del 14.01.2015) l'impossibilità dell'IPAB di completare almeno il 50% dei lavori di ristrutturazione nel termine dei successivi sei mesi anche per la assoluta assenza di personale tecnico. Da qui, poi, la decisione della Regione Lazio di procedere con la revoca dell'intero finanziamento e l'insorgenza del correlato danno erariale.

Da quanto sopra, è evidente che, in accoglimento dello specifico motivo di gravame, la responsabilità del danno di cui è causa non può essere imputata all'odierno appellante, in via esclusiva, dovendo, invece, la stessa essere ripartita con altri soggetti, sia pure non convenuti in giudizio, i quali, con le proprie condotte e per i motivi sopra esposti, hanno ugualmente concorso alla produzione del danno

di cui è causa: nello specifico, il Vice Presidente dell'IPAB, il Direttore generale e il Responsabile dell'Ufficio finanziario dello stesso Istituto, nonché la Banca tesoriere ed il Revisore dei conti.

In ordine, poi, alle doglianze svolte in merito alla quantificazione del finanziamento oggetto di revoca, e quindi del danno per cui è causa, il Collegio rileva che la Sezione territoriale ha compiutamente individuato tutte le voci indicate dall'appellante giungendo all'accertamento di una incuria del De Filippis nella gestione del contributo regionale laddove ha utilizzato parte del finanziamento per la copertura di spese correnti, *"... tanto più grave se si considera che l'Ente concedente ha proceduto alla revoca dell'intera quota parte del finanziamento erogato dall'IPAB. Anche in punto di quantificazione del danno questo Collegio condivide la tesi della Procura che chiede la restituzione dell'intero ammontare del contributo riconosciuto. Ciò in quanto nella fattispecie di cui è causa si è, da una parte, verificato un improprio e scorretto utilizzo delle risorse vincolate per "spese correnti" e quindi non più recuperabili, e per la restante parte, sebbene impiegata per l'appalto dei lavori, va pretesa in restituzione, trattandosi di danno da perdita di finanziamento, in conseguenza dell'inadempimento dell'obbligazione assunta al momento della concessione del finanziamento"*.

Avendo la Regione Lazio disposto la revoca dell'intero finanziamento e, quindi, anche di tutta la parte di esso già erogata, non vi è alcun dubbio che anche le somme spese per realizzare i lavori del I° lotto ed effettivamente pagate alla SACEN srl rappresentino il danno da rifondere alla Regione Lazio.

Tale somma ammonta senza dubbio ad euro 1.000.000,00: come provato dalla documentazione depositata agli atti del giudizio ed acquisita dalla Guardia di Finanza (cfr. informativa prot.073691 del 15.02.2018), l'IPAB ha introitato al proprio bilancio la prima *tranche* del finanziamento mediante le reversali di incasso emesse nelle date del 24 gennaio 2012 (euro 50.000,00), del 20 dicembre 2012 (per complessivi euro 450.000,00) e del 31 gennaio 2014 (per complessivi euro 500.000,00). In quest'ultima data le reversali sono state emesse quali regolarizzazioni di carte contabili del 2013.

E', quindi, evidente, che l'ammontare del danno sia stato correttamente quantificato dal Giudice di *prime cure* in euro 1.000.000,00 (un milione).

Il motivo di gravame deve, perciò, essere rigettato.

Con ulteriore motivo di gravame l'appellante ha lamentato la mancata considerazione, da parte del giudice di *prime cure*, dei vantaggi che sarebbero comunque conseguiti alla comunità dalla realizzazione dei lavori straordinari di consolidamento della struttura relativa all'ex colonia Di Donato.

A tal proposito, questo Collegio non può che concordare con quanto statuito nella sentenza impugnata laddove si afferma che "*La revoca totale del finanziamento concesso da parte dell'Ente concedente esclude qualsiasi valutazione in termini di vantaggio che possa essere derivato all'ente per quella parte del finanziamento impiegato per le opere eseguite, stante la sostanziale inutilizzabilità della struttura e il mancato conseguimento dello scopo per cui è stato concesso il finanziamento*"

Inoltre, deve osservarsi che l'appellante, a fronte del mancato utilizzo dell'immobile da parte del comune di Formia, a cui è stato restituito nel 2015, nonché di prove fotografiche che certificano lo stato di completo abbandono dello stesso, non ha fornito alcun elemento concreto idoneo a rendere ragionevole la sussistenza dei vantaggi che sarebbero comunque conseguiti alla collettività.

Il motivo di gravame va, perciò, respinto.

Con altro motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza n.439/2020 anche con riferimento alla qualificazione, quale gravemente colposa, della condotta dal medesimo serbata nella vicenda.

In disparte quanto sopra affermato in merito alla corresponsabilità nella vicenda di altri soggetti, con riferimento alla dedotta assenza di colpa grave in capo all'appellante, il Collegio rileva che, al contrario di quanto da quest'ultimo affermato, la stessa emerge chiaramente dagli atti processuali, in considerazione dell'accertata negligenza ed imperizia con la quale l'appellante ha sviato dalla sua destinazione vincolata una parte consistente dei finanziamenti ricevuti dalla Regione Lazio, impedendo, in tal modo, il completamento del progetto di riqualificazione dell'ex colonia "Di Donato".

Il De Filippis, infatti, come sopra già evidenziato, ha disatteso e violato le regole per l'utilizzo delle risorse vincolate contravvenendo ai principi generali dell'ordinamento, fra tutti quello del buon andamento, laddove non solo ha utilizzato, in termini di cassa, parte

del finanziamento per il pagamento di spese correnti senza l'osservanza della procedura disposta all'art.195 del TUEL (si ricorda che non vi è neanche stata l'autorizzazione del C.d.A.), ma non si è neanche adoperato per la celere ricostituzione del contributo rendendo in tal modo impossibile la prosecuzione dei lavori da parte della SACEN srl, a cui quelli del II° lotto erano stati *medio tempore* assegnati.

Anche tale ultimo motivo di appello deve, quindi, essere respinto.

In conclusione, ed atteso tutto quanto fino ad ora considerato, questo Collegio ritiene che debba trovare conferma la sussistenza di un grave danno patrimoniale a carico della Regione Lazio, quale conseguenza della condotta gravemente colposa serbata dal De Filippis (e non solo) nella gestione di quota parte dei finanziamenti ricevuti dall'IPAB "SS. Annunziata" per la realizzazione di un Centro regionale polivalente a servizio dei migranti.

Tuttavia, come sopra ampiamente esposto, in accoglimento parziale dei motivi di doglianza dell'appellato ed in parziale riforma di quanto statuito con la sentenza n.439/2020, stante la ritenuta partecipazione, alla produzione del danno di cui è causa, di altri soggetti mai convenuti in giudizio (Responsabile Ufficio finanziario dell'IPAB, Segretario generale dell'IPAB, vice Presidente dell'IPAB, Revisore dei conti e Banca tesoriera) ed in applicazione dall'art.83, comma 2, c.g.c. a mente del quale "*Quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo,*

se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza", questo Collegio ritiene che il De Filippis debba essere chiamato a rispondere del danno erariale, non più per l'intera somma (euro 1.000.000,00), ma solo nella misura del 15% (euro 150.000,00), peraltro, da intendersi già comprensiva di rivalutazione monetaria.

In ragione della soccombenza reciproca, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., le spese del giudizio sono compensate fra tutte le parti, ivi compresa l'interveniente Regione Lazio.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Prima Centrale d'Appello definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n.57999 del ruolo generale, accoglie l'appello nei termini di cui in motivazione e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza n. 439/2020 resa dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, condanna il sig. De Filippis Raniero Vincenzo a rifondere, alla Regione Lazio, la somma di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00) da intendersi già comprensiva della rivalutazione monetaria.

Sulla suddetta somma sono dovuti gli interessi legali, dal deposito della sentenza di primo grado fino all'effettivo soddisfo.

Le spese del giudizio sono integralmente compensate fra le parti ivi compresa l'interveniente Regione Lazio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 febbraio 2022.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Carmela de Gennaro

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Lasalvia

Depositata in segreteria il 4 aprile 2022

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvisè Rota