SENT. 263/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Luciano	CALAMARO	Presidente
Domenico	GUZZI	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	Primo referendario
Ilaria Annamaria	CHESTA	Primo referendario
Erika	GUERRI	Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sugli appelli iscritti nel registro di segreteria al:

- n. **53404** proposto da Antonio PUZIO, rappresentato e difeso dall'avv. Felice Eugenio Lorusso ed elettivamente domiciliato in Roma al Corso Vittorio Emanuele II n. 21-23 e PEC: segreteria@pec.studiolegalelorusso.it;

contro

- Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Puglia, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*;

***

- n. **53623** proposto dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Puglia, in persona del

Procuratore regionale *pro tempore*;

contro

- Carlo DICESARE, rappresentato e difeso dal prof. avv. Francesco Cardarelli e dall'avv. Luigi d'Ambrosio, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma alla via Giovanni Pierluigi da Palestrina n. 47 e PEC: francesco.cardarelli@ordineavvocatiroma.org e dambrosio.luigi@avvocatibari.legalmail.it;
- Antonio PUZIO, rappresentato e difeso dall'avv. Felice Eugenio Lorusso ed elettivamente domiciliato in Roma al Corso Vittorio Emanuele II n. 21-23 e PEC: segreteria@pec.studiolegalelorusso.it;

avverso

la sentenza n. 480/2017 della Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, depositata il 20 novembre 2017.

Uditi nella pubblica udienza dell'11 giugno 2019 il relatore, Primo referendario Erika Guerri, l'avv. Lorusso, per il sig. Antonio Puzio, il Sostituto Procuratore Generale, dott. Donato Luciano, e il prof. avv. Cardarelli e l'avv. D'Ambrosio, per il sig. Carlo Dicesare.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato in data 30 marzo 2017, la Procura regionale conveniva in giudizio i sig.ri Puzio e Dicesare per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Foggia, della somma di euro 725.700,93, oltre accessori, somma pari al 60% dell'importo corrisposto dal Comune per il rimborso di spese di difesa in giudizi penali conclusisi con l'assoluzione di dipendenti e

amministratori comunali.

In particolare, a seguito della trasmissione da parte del Comune di Foggia della deliberazione C.C. n. 66/2011, con la quale, su proposta del competente ufficio Avvocatura, si procedeva a riconoscere debiti fuori bilancio nella misura di euro 1.209.501,55, a titolo di rimborso di spese legali conseguenti a quattro sentenze di assoluzione in favore di amministratori e dipendenti dell'ente coinvolti in diversi procedimenti penali, la Procura regionale avviava apposite indagini finalizzate a verificare la liceità dei predetti rimborsi.

All'esito delle indagini, dopo aver stralciato la posizione dei consiglieri comunali che avevano espresso parere favorevole all'approvazione della deliberazione C.C. n. 66/2011, dell'assessore competente e del vicesegretario comunale presente alla seduta, la Procura agiva nei confronti dei sig.ri Puzio e Dicesare, in quanto erano emerse "*gravissime carenze istruttorie e documentali poste in essere dal funzionario del settore avvocatura e dal responsabile del settore finanziario* […] *che si sarebbero limitati genericamente ad attestare l'assenza di conflitti di interesse senza evidenziare le altre problematiche presenti*".

Si quantificava il danno imputabile a questi ultimi in euro 725.700,93, ossia nella misura del 60% dell'importo corrisposto a seguito della deliberazione n. 66/2011, poiché si riteneva che l'ulteriore quota di responsabilità sarebbe stata da addebitare al segretario comunale, nella misura del 10%, e all'assessore competente e ai consiglieri comunali, nella misura del 30%. Tuttavia, questi ultimi non erano ritenuti

imputabili stante "*il mancato raggiungimento della soglia della gravità della colpevolezza dei predetti soggetti*".

Così, la Procura regionale contestava:

- all'avv. Antonio Puzio di avere proposto di riconoscere il rimborso delle spese legali in favore dei dipendenti e degli amministratori comunali, nonostante non si fossero realizzate le condizioni di legge per erogare i rimborsi. Tra l'altro, non si rilevava che le richieste di patrocinio legale a spese del Comune non erano state presentate subito dopo l'avvio del procedimento penale, si limitava il parere all'assenza di conflitto di interessi tra l'Amministrazione e i soggetti coinvolti nei procedimenti penali e si citava l'art. 67 del d.P.R. n. 268/87, operando un richiamo *per relationem* alla posizione dei dipendenti dell'ente per estendere i rimborsi agli amministratori comunali, per i quali non erano previsti da alcuna disposizione normativa, anche in spregio a numerose risalenti pronunce di contrario avviso;

- al dott. Dicesare di avere dato il parere di regolarità tecnica *ex* art. 49 del t.u.e.l. favorevole, senza sollevare le evidenti illegittimità dei rimborsi, e, poi, liquidato e disposto i pagamenti delle relative somme agli amministratori e dipendenti comunali, senza rilevare l'assenza dei presupposti legittimanti la spesa;

- all'avv. Puzio di non essersi limitato a esprimere il parere di regolarità tecnica *ex* art. 49 del t.u.e.l., ma di avere predisposto un ulteriore parere indirizzato al Presidente del Consiglio comunale al fine di fugare gli ultimi dubbi, ribadendo la piena legittimità sostanziale e formale dei

rimborsi da riconoscere in favore degli amministratori e dei dipendenti. Difatti, a seguito tale ultimo parere, i consiglieri e l'assessore competente sarebbero stati indotti in errore e avrebbero deciso di riconoscere il debito.

In particolare, non veniva rilevato che, in violazione dell'art. 67 del d.P.R. n. 268/87 e dell'art. 28 del c.c.n.l. – dipendenti enti locali, del 14.9.2000, in materia di patrocinio legale, il Comune di Foggia non era stato puntualmente e tempestivamente informato dal lavoratore interessato sui contenuti del contenzioso, così l'ente non aveva potuto ritenere, sempre preventivamente, che non sussistesse un conflitto di interessi e decidere se assumere ogni onere della difesa "*sin dalla apertura del procedimento*", con l'individuazione del legale per la difesa del dipendente con il gradimento anche dell'ente e con un conseguente contenimento dei costi.

Inoltre, si sarebbe proceduto a liquidare parcelle di altissimo importo in favore dei legali, che peraltro avevano assistito anche taluni amministratori comunali, senza neanche effettuare una valutazione di congruità e senza operare la dimidiazione delle stesse, dichiarata nella delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. In più, sarebbe mancata la ponderazione circa l'eventuale conflitto di interessi fra l'ente e i funzionari coinvolti nei vari giudizi, tant'è che dalle sentenze assolutorie sarebbero emerse palesi irregolarità amministrative e comportamenti contrastanti con il principio di buon andamento ed imparzialità.

Riguardo alla posizione del Dicesare, la Procura regionale sottolineava le evidenti carenze documentali riguardanti i presupposti legittimanti la spesa, stante l'assenza di fatture quietanzate, di pareri di congruità, di effettive decurtazioni delle parcelle.

Con la sentenza impugnata, la Sezione regionale:

- rideterminava l'importo complessivo dell'addebito in euro 714.170,93 (era sottratto, secondo quanto convenuto dalle parti in sede dibattimentale, l'importo mai rimborsato in favore del sig. M.E.);
- condannava l'avv. Antonio Puzio al risarcimento dei danni nella misura di euro 357.085,46, oltre interessi, dopo aver abbattuto l'addebito del 50% con assorbimento della rivalutazione monetaria, nell'esercizio del potere riduttivo;
- escluso la responsabilità del dott. Carlo Dicesare sul presupposto che, da un lato, il parere *ex* artt. 49 e 153, commi 4 e 5, del t.u.e.l. fosse limitato agli aspetti meramente finanziari e contabili dell'approvazione della delibera consiliare, dall'altro, che il controllo sulla completezza della documentazione (rivelatasi carente) alla base del pagamento delle somme contestate, previsto a carico del responsabile del settore finanziario dall'art. 18, comma 1, lett. b, del Regolamento di contabilità dell'ente, fosse già stato sufficientemente assolto mediante l'attestazione fornita dal settore avvocatura, unitamente alla valutazione circa la congruità delle parcelle (con il parere prot. n. 79230/11). Secondo la prospettazione

del giudice di prime cure, tra l'altro, tali valutazioni presupponevano conoscenze tecnico-giuridiche non esigibili dal responsabile del settore finanziario. Inoltre, il pagamento diretto al professionista di fatture non quietanziate, in luogo del rimborso alla parte, non era ritenuto un illecito, ma al più una mera irregolarità. Il giudice di primo grado riteneva, quindi, che la condotta contestata al Dicesare, oltre a mancare di antigiuridicità, avrebbe difettato, in via assorbente, del requisito della colpa grave, non potendosi, comunque, ritenere del tutto inescusabile il comportamento serbato dallo stesso.

2. Avverso la sentenza ha proposto appello il sig. Antonio Puzio per i seguenti motivi:

I. nullità dell'atto di citazione; *error in iudicando* e *in procedendo*; violazione e falsa applicazione degli artt. 67, 86 e 87 c.g.c., poiché l'atto di citazione sarebbe stato fondato su contestazioni differenti rispetto a quelle formulate nell'invito a fornire deduzioni, quanto a *petitum* e *causa petendi*;

II. e*rror in iudicando*; *error in procedendo*; violazione e falsa applicazione dell'art. 1, l. n. 20/1994; violazione del principio *tempus regit actum*; violazione e falsa applicazione dell'art. 28, c.c.n.l. – dipendenti enti locali, del 14.9.2000; erronea presupposizione in fatto e in diritto; violazione dei principi sulla ripartizione dell'onere della prova. Infatti, vi sarebbe stata la compartecipazione di più soggetti alla causazione del presunto danno e, comunque, la delibera consiliare

sarebbe stata regolare, in quanto il rimborso disposto sarebbe spettato agli amministratori comunali e sarebbero state effettuate tutte le verifiche del caso, in un contesto nel quale incombeva sulla Procura regionale l'onere di dimostrare il contrario di quanto attestato negli atti istruttori e nella deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio per il rimborso di spese legali e, quindi, il danno in concreto. Sarebbe stata da escludere anche la sussistenza della colpa grave, atteso che l'avv. Puzio si sarebbe "*trovato ad agire in condizioni 'particolari' e indipendenti dalla sua sfera giuridica, nelle quali non poteva da lui esigersi il massimo grado di diligenza*";

III. *error in procedendo; error in iudicando*; violazione del principio della domanda; violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato; vizio di ultrapetizione. Secondo l'avv. Puzio, in particolare, sarebbe stata erronea la statuizione di condanna anche in relazione al *quantum,* poiché con la propria domanda iniziale la Procura regionale aveva quantificato il danno erariale da risarcire in euro 725.700,93, da ripartire tra i due convenuti in parti uguali, con la conseguenza che la condanna non avrebbe potuto superare euro 362.850,46 per ciascun convenuto; senonché, la Corte ha esercitato il potere riduttivo abbattendo del 50% il danno e, quindi, l'appellante chiedeva di accertare il vizio di ultrapetizione della sentenza impugnata e, per l'effetto, ridurre la condanna a una somma non superiore a euro 178.542,73.

3. Ha proposto appello incidentale la Procura regionale, deducendo un

error in iudicando per erronea valutazione dell'antigiuridicità ed erronea esclusione di una condotta gravemente colposa a carico del dott. Dicesare (pp. 5-6), chiedendo di riformare la sentenza e per l'effetto condannare l'appellato al risarcimento del danno in favore del Comune di Foggia nella misura di euro 362.850,46, nonché di confermare la sentenza per il resto (pp. 28-29). In particolare, non sarebbe stato tenuto in debita considerazione il fatto che il Servizio finanziario, diretto dall'appellato, è chiamato a effettuare, secondo i principi e i criteri della contabilità pubblica, i controlli e i riscontri amministrativi, contabili e fiscali sugli atti di liquidazione, secondo quanto stabilito dall'art. 184, comma 4, t.u.e.l. Quindi, tale attività non avrebbe potuto ritenersi assorbita dall'attestazione resa da parte del responsabile del servizio avvocatura, anche tenuto conto che i pagamenti dei rimborsi avvenivano sulla base di meri preavvisi di parcella o con pagamenti effettuati direttamente agli avvocati, cosicché venivano a mancare i presupposti legittimanti la spesa. Per cui, il ruolo del dott. Dicesare, nella sua qualità di responsabile del settore ragioneria non si poteva limitare alla sola verifica della mera disponibilità della capienza in bilancio della somma necessaria, atteso che era suo onere verificare la sussistenza dei requisiti e della documentazione necessari per il riconoscimento del titolo giuridico per l'effettuazione della spesa, tanto più che l'art. 18 del regolamento comunale di contabilità prevedeva che il responsabile del servizio finanziario deve svolgere anche "*il controllo documentale*" della

proposta da trattarsi in consiglio comunale.

4. Con memoria del 21.5.2019 la Procura generale ha chiesto di dichiarare inammissibile il primo motivo di gravame dell'appello principale e, per il resto, di respingerlo in quanto infondato.

5. Con memoria del 31.5.2019 il sig. Dicesare si è costituito nel giudizio di appello incidentale, chiedendo di dichiararlo inammissibile, in quanto non sarebbe stata articolata censura alla *ratio decidendi* della sentenza appellata e avrebbe violato l'art. 190, comma 2, c.g.c., o, comunque, di rigettarlo per infondatezza o, in estremo subordine, di rideterminare l'importo dell'addebito nella misura minima indicata in memoria, ossia sino a ridurlo al di sotto della percentuale pari a 1/18, quale individuata nell'invito a dedurre, anche nell'esercizio del potere riduttivo nella massima estensione.

6. In udienza, le parti hanno esposto il contenuto dei rispettivi scritti e ne hanno chiesto l'accoglimento.

Considerato in

D I R I T T O

1. Preliminarmente, ai sensi dell'art. 184, n. 1, c.g.c., gli appelli devono essere riuniti in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

2. Il presente giudizio ha ad oggetto il danno cagionato al Comune di Foggia per il riconoscimento di debiti fuori bilancio riguardanti il rimborso di somme corrisposte per le spese legali sostenute dai dipendenti comunali e amministratori assolti in diversi contenziosi penali, disposto da parte del Consiglio comunale. Come già accennato,

il giudice territoriale ha condannato l'avv. Antonio Puzio – funzionario del settore Avvocatura e responsabile del procedimento – al risarcimento del danno nella misura di euro 357.085,46 e respinto la domanda avanzata nei confronti del dott. Carlo Dicesare – responsabile del Servizio Finanziario e Politiche Patrimoniali.

3. Con il primo motivo di gravame l'appellante principale ha preliminarmente rilevato la nullità dell'atto di citazione *ex* artt. 86 e 87 c.g.c., in quanto esso sarebbe stato fondato su contestazioni diverse da quelle formulate dalla Procura regionale nell'invito a fornire deduzioni, posto che, in sede di invito sarebbe stata contestata l'illegittimità concorrente e paritaria di diciotto soggetti, mentre ne sarebbero, poi, stati citati in giudizio solamente due, muovendo, peraltro, nei confronti del sig. Puzio contestazioni che sarebbero state nuove quanto a *petitum* e *causa petendi*.

Tale motivo di gravame risulta palesemente inammissibile ai sensi del combinato disposto dell'art. 45, comma 1, c.g.c, e degli artt. 90, comma 3, e 193, comma 1, c.g.c., in quanto la relativa eccezione non è stata tempestivamente proposta in primo grado dal sig. Puzio che aveva l'onere di proporre, a pena di decadenza, le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio "*tra cui la non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione di cui all'art. 87*".

Peraltro, l'eccezione è anche infondata in quanto risulta con evidenza che il nucleo essenziale dei fatti contestati originariamente all'appellante non appare mutato o tale da ingenerare lacune

istruttorie e, comunque, da avere compromesso il suo diritto alla difesa. Al riguardo, la giurisprudenza successiva agli interventi dell'organo di nomofilachia (Sez. riun. n. 14/QM/98) si è consolidata nel ritenere che non debba affatto sussistere una piena e assoluta corrispondenza tra invito e citazione, anche se deve essere salvaguardato il rispetto di una sostanziale corrispondenza della fattispecie dannosa, di modo che il contenuto della citazione non decampi dal nucleo essenziale della *causa petendi* e del *petitum* contestati con l'invito a dedurre. Si configura, quindi, una modifica sostanziale inammissibile dei fatti prospettati quando con l'atto di citazione si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originariamente dedotta nell'invito a dedurre, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su circostanze e situazioni giuridiche non prospettate antecedentemente, tali, tuttavia, da delineare un nuovo tema di indagine e da mutare sostanzialmente i termini della controversia, disorientando la difesa della controparte e alterando il regolare funzionamento del processo (in tal senso, Sez. II, n. 68/2019; Sez. II, n. 649 del 28.9.2017). Ciò non è avvenuto nel caso di specie, anche alla luce delle controdeduzioni e documentazioni fornite dagli indagati durante la fase istruttoria.

4. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza per avere aderito acriticamente alla tesi accusatoria, fondando la decisione solo su una lettura superficiale della delibera

consiliare n. 66/2011, senza considerare gli ulteriori elementi della vicenda. Non si sarebbe tenuto conto del quadro normativo vigente e di alcuni orientamenti giurisprudenziali che, ai fini del "*rimborso*" delle spese legali al dipendente, avrebbero escluso l'obbligo giuridico di preventiva comunicazione del procedimento penale all'amministrazione. Del pari, secondo la ricostruzione dell'appellante, all'epoca dei fatti nessuna norma, né interpretazione giurisprudenziale consolidata portava a escludere la rimborsabilità delle spese legali in favore degli amministratori degli enti locali. E, comunque, le circostanze sarebbero state tali da escludere l'elemento soggettivo della colpa grave in capo all'appellante.

Ritiene il Collegio che le doglianze dell'appellante non siano meritevoli di accoglimento.

La Sezione territoriale ha correttamente ricostruito tutti gli elementi di illegittimità e irregolarità della condotta dell'appellante. La conseguente responsabilità dell'avv. Puzio si basa sia sul fatto che egli aveva espresso i pareri favorevoli al rimborso delle spese legali (il parere di regolarità tecnica *ex* art. 49 t.u.e.l. e l'ulteriore parere del 28.7.2011, prot. n. 78230, reso al Presidente del consiglio comunale su richiesta di chiarimenti del consiglio stesso), che hanno portato al riconoscimento dei debiti fuori bilancio con la delibera consiliare n. 66/2011, nonostante l'assenza della formale preventiva comunicazione dell'esistenza dei procedimenti penali a carico dei dipendenti e amministratori indagati e/o imputati, al fine di concordare la nomina

di un legale di comune gradimento previa valutazione del potenziale conflitto di interessi tra il soggetto e l'ente datoriale, come prescritto dall'art. 67, d.P.R. n. 268/87, poi ripreso dall'art. 28 c.c.n.l. – dipendenti enti locali, del 14.9.2000, vigente all'epoca dei fatti, sia su ulteriori circostanze che hanno colorato "*di ulteriori connotati di illegittimità*" la fattispecie.

Anzitutto, è evidente che sia mancata la preventiva informazione dell'amministrazione circa il coinvolgimento dei dipendenti nel procedimento penale, al fine di concordare la nomina di un legale di comune gradimento, attività funzionale a valutare la coincidenza di interessi tra l'Amministrazione e il dipendente, ad escludere un potenziale conflitto di interesse tra l'indagato o imputato e l'ente datoriale e a favorire un contenimento della relativa spesa.

Difatti, come la giurisprudenza ha evidenziato, e come del resto si desume dal dettato normativo, non si ravvisa nel nostro ordinamento un principio generale che consenta di affermare l'esistenza di un generalizzato diritto al rimborso di tali spese.

L'assunzione dell'onere della spesa per l'assistenza legale ai dipendenti degli enti locali non è né un atto dovuto, né tantomeno automatico, ma è conseguenza di alcuni presupposti che devono sussistere e di rigorose valutazioni che l'ente è tenuto a fare, anche ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse economiche pubbliche, quali la tutela dei diritti e interessi facenti capo all'ente, la connessione della vicenda giudiziaria con la

funzione rivestita dal pubblico funzionario e le mansioni svolte, l'immedesimazione organica tra il dipendente e l'amministrazione, l'assenza di conflitto di interessi tra gli atti compiuti dal dipendente e l'ente, la conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione ampia (*ex multis*, Cass., sez. I, 13 dicembre 2000, n. 15724; Cass., sez. un., 29 maggio 2009, n. 12719; Cass., sez. lavoro, 7 giugno 2010, n. 13675).

In proposito, l'assoluzione del dipendente con la formula "*il fatto non costituisce reato*" non rappresenta un proscioglimento pieno per l'imputato e lascia ampi margini di dubbio sull'effettiva assenza di situazioni di conflitti di interesse. Ad esempio, l'irrilevanza penale della condotta per mancanza dell'elemento soggettivo del dolo (ma non della colpa grave), lascia intravedere la sussistenza di un conflitto di interessi con l'ente, sotto il profilo della violazione dell'interesse dell'ente ad una gestione conforme al principio di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Tali valutazioni sono obbligatorie poiché, in caso di insussistenza di uno dei requisiti, la liquidazione delle spese legali non è dovuta.

Ebbene, come detto, nel caso di specie, risulta *per tabulas,* che in nessun caso il rimborso è conseguito a una preventiva comunicazione all'ente datoriale dell'esistenza di un procedimento penale a carico del dipendente, per cui sono state omesse tutte le valutazioni preliminari sulla sussistenza dei predetti requisiti. Tant'è che, *ex post*, emergevano – come evidenziato dalla Procura regionale – situazioni di conflitto di

interessi e i mancati proscioglimenti con formula piena.

In particolare, e in via assorbente, dagli atti risulta che veniva riconosciuto il rimborso delle spese legali, per un complessivo importo di euro 539.213,61, a favore dei dipendenti comunali D.D., M.G., S.A., M.V., B.F., E.M. e P.R., nonostante la palese sussistenza di un conflitto di interessi, desumibile dalla formula assolutoria "*perché il fatto non costituisce reato*" adottata in loro favore nelle sentenze, in relazione alle plurime illegittimità procedimentali riscontrate in sede penale (sentenze App. Bari, n. 2151/2009 e Trib. Foggia, n. 1117/2009).

Del pari risultava riconosciuta la liquidazione della somma di euro 68.522,84, sempre al medesimo titolo, in favore del dipendente M.G., assolto con la medesima formula di cui sopra, nonostante le numerose illegittimità procedimentali emerse a suo carico nel corso dell'istruttoria penale e commesse da costui a titolo quantomeno colposo, quali riportate dalla sentenza penale.

Quanto, poi, al rimborso delle spese legali per complessivi euro 168.653,32 in favore degli amministratori comunali A., B. e C., emergeva l'ulteriore illegittimità dell'avere riconosciuto tale rimborso a soggetti che non erano dipendenti comunali, diversamente da quanto stabilito dall'art. 28 del c.c.n.l. – dipendenti enti locali, del 14.9.2000, disposizione – all'epoca dei fatti – ritenuta non applicabile, per risalente giurisprudenza civile e contabile, in favore di soggetti in rapporto di servizio solo onorario con l'ente locale (*ex multis*, Sez. II App., n. 207/2016). In proposito, secondo la Suprema Corte: "*non*

appare pertinente il richiamo all'analogia, che risulta correttamente evocabile quando emerga un vuoto normativo nell'ordinamento, vuoto che nella specie non è configurabile, atteso che il legislatore si è limitato a dettare una diversa disciplina per due situazioni non identiche fra loro, e la detta diversità non appare priva di razionalità, atteso che gli amministratori pubblici non sono dipendenti dell'ente, ma sono eletti dai cittadini, ai quali rispondono (e quindi non all'ente) del loro operato. In ordine poi alla pretesa applicabilità della disciplina in tema di mandato, l'art. 1720 c.c. (secondo cui il mandante deve rimborsare al mandatario le anticipazioni, pagargli il compenso e risarcirgli i danni subiti a causa dell'incarico, ipotesi quest'ultima astrattamente evocabile nella specie) non risulta applicabile [...] perché le spese di difesa non sono legate all'esecuzione del mandato da un nesso di causalità diretta, collocandosi fra i due fatti un elemento intermedio dato dall'elevazione di un'accusa poi rivelatasi infondata" (cfr. Cass. nn. 10052/2008, 5398/2007, 9363/2007 e 16845/2004; Cass. pen. n. 41145/02; Cons. Stato n. 2242/2000, parere n. 792 del 16 marzo 2004; Cass. n. 12645/2010 e n. 25690/2011). L'ordinamento vigente all'epoca dei fatti e la giurisprudenza formatasi al riguardo deponevano, quindi, nel senso di escludere la possibilità di far gravare sul bilancio dell'ente locale gli oneri di difesa degli amministratori coinvolti in un procedimento penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del loro ufficio. Del resto, solo con l'art. 7-*bis*, comma 1, del d.l. n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015, che ha novellato l'art. 86, comma 5, del t.u.e.l., è stata estesa la rimborsabilità delle spese legali in favore degli amministratori degli

enti locali, in presenza di determinati requisiti.

Peraltro, l'esistenza di alcune pronunce difformi rispetto a tale prevalente orientamento avrebbe dovuto indurre l'appellante a maggiore prudenza e approfondimento.

In sostanza, il danno erariale contestato è da ascriversi eziologicamente alla condotta dell'avv. Puzio nella sua qualità di funzionario non solo firmatario del parere di regolarità tecnica, *ex* art. 49 t.u.e.l., sulla delibera consiliare in questione, ma altresì e soprattutto dell'ulteriore specifico parere, recante prot. n. 78230 del 28.7.2011, reso su richiesta di chiarimenti dell'organo consiliare (nonché, come rappresentato nel prosieguo, anche alla condotta tenuta dal dott. Dicesare).

Tale ultimo parere – rilasciato in pochi giorni e compendiante vicende del tutto eterogenee oggetto di molteplici sentenze penali da vagliare approfonditamente - recante un'attestata conformità generica delle numerose e articolate parcelle, con svariate voci tariffarie da verificarsi analiticamente, rappresenta il più fulgido esempio della inescusabile superficialità con cui tale delicato ed essenziale incarico è stato condotto dall'avv. Puzio.

Viceversa, la condotta alternativa esigibile da parte dell'appellante avrebbe dovuto essere il frutto di una seria e ponderata istruttoria, soltanto al cui esito si sarebbe potuto rilasciare un parere che desse conto dell'analisi delle parcelle per singolo dipendente e singolo procedimento, accertando la congruità delle stesse in base al tariffario professionale, la reale insussistenza di conflitti di interessi, la

dimidiazione dei compensi indicata nella delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La condotta è, quindi, sorretta quantomeno dalla colpa grave, stante la violazione delle richiamate norme di legge e contrattuali disciplinanti il ristoro delle spese legali, di inequivoca e stretta interpretazione e applicazione.

5. Passando all'analisi dell'appello incidentale della Procura regionale, preliminarmente, il Collegio ritiene infondata la doglianza dell'appellato Dicesare, secondo cui l'appello incidentale sarebbe inammissibile per violazione dell'art. 190, comma 2 c.g.c.

La specificità dell'appello, espressamente prevista dall'art. 190 c.g.c., richiede che alle argomentazioni svolte nella sentenza impugnata vengano contrapposte quelle dell'appellante, in guisa che alla parte volitiva dell'impugnazione debba sempre essere correlata una parte argomentativa preordinata a porre in discussione le ragioni addotte dal primo giudice, con censura chiara e motivata, non essendo a tal fine sufficiente la mera riproposizione delle tesi difensive sostenute in primo grado (cfr. Cass., SS.UU., n. 27199/2017).

Orbene, nel caso di specie l'appello incidentale ha chiaramente e motivatamente censurato la parte della sentenza in cui si è affermato che l'appellato "[andava] *mandato esente da responsabilità*" poiché il rilascio da parte sua del parere di regolarità contabile sulla delibera C.C. n. 66/2011 – atteso che "*il parere ex art. 49, comma 1, e art. 153, commi 4 e 5, limit*[erebbe] *la sua valenza ai soli aspetti squisitamente finanziari e*

contabili dell'approvanda delibera consiliare" – e l'emissione di mandati di pagamento in assenza di fatture quietanzate non erano da ritenersi determinanti ai fini della causazione del danno.

Ha, poi, manifestamente investito l'intera *ratio decidendi* della sentenza impugnata, avendo censurato l'affermazione secondo cui l'attestazione del responsabile del settore avvocatura avrebbe assorbito le irregolarità commesse dal dott. Dicesare nelle attività di verifica dei "*presupposti legittimanti la spesa*", nonché ne avrebbe degradato l'elemento soggettivo, al più, al livello della colpa lieve.

Pertanto, la doglianza risulta infondata.

6. Con un unico motivo di gravame, la Procura regionale ha appellato il capo della sentenza che ha assolto il dott. Dicesare deducendo un *error in iudicando* per erronea valutazione dell'antigiuridicità della condotta ed erronea esclusione di una condotta gravemente colposa a carico del dott. Dicesare dalla causazione del danno, chiedendo di riformare la sentenza e per l'effetto condannare l'appellato al risarcimento del danno in favore del Comune di Foggia nella misura di euro 362.850,46, nonché di confermare la sentenza per il resto.

Ritiene il Collegio che il dott. Dicesare non possa essere mandato esente da responsabilità, essendo evidente che il suo comportamento gravemente colposo ha concorso alla determinazione del danno, mentre una sua condotta improntata a diligenza e ispirata al principio di buon andamento e imparzialità la avrebbe potuta impedire.

Infatti, con estrema superficialità rendeva il parere favorevole di

regolarità contabile sulla proposta di delibera C.C. n. 66/2011, non sollevando l'evidente carenza dei presupposti di legge indispensabili ai fini del rimborso delle spese legali in favore di dipendenti e – ancor più gravemente – di amministratori comunali da parte dell'ente; in data 13.9.2011, poi, disponeva la liquidazione dei predetti rimborsi, per complessivi euro 1.209.501,55, non rilevando l'incompletezza dei documenti forniti a supporto delle relative richieste, ma procedendo sulla base di meri preavvisi di parcella, privi dei relativi pareri di congruità e delle previste decurtazioni del 50% degli importi delle parcelle stesse.

Tali circostanze fanno sì che sia erroneo e contraddittorio avere ritenuto che l'acquisita attestazione del settore avvocatura, col parere prot. 79230/2011, rendesse marginale il ruolo del Responsabile del Servizio finanziario, giungendo sino ad affermare che egli fosse certamente "*tenuto a sborsare la somma al professionista*" e che "*oltre a mancare l'antigiuridicità della contestata condotta (nonché l'ingiustizia del danno), difetterebbe, quantomeno, in via assorbente, il requisito della colpa grave*" (sentenza di primo grado, p. 20).

Anche il dott. Dicesare era tenuto a rilevare che il Comune di Foggia non avrebbe potuto procedere all'esborso di denaro pubblico poiché le predette richieste di rimborso delle spese legali erano state presentate in violazione dell' art. 67 del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 e dell'art. 28 c.c.n.l. – dipendenti enti locali, del 14.9.2000, atteso, come detto *supra,* che la mancata comunicazione dell'apertura dei procedimenti penali

aveva impedito all'ente di valutare, a tempo debito, se assumere a proprio carico gli oneri di difesa attraverso la nomina di un legale di comune gradimento e l'assenza di un conflitto di interessi e, quindi, la presenza di un interesse pubblico da curare – senza tralasciare la gravità di avere avallato il rimborso delle spese legali in favore degli amministratori comunali, per i quali, all'epoca dei fatti, non era prevista la tutela giudiziaria a spese dell'ente.

In relazione a tale aspetto della vicenda, non si può non rilevare che il parere di regolarità tecnica di cui all'art. 49 t.u.e.l., nel testo all'epoca vigente, doveva essere espresso dal responsabile del servizio finanziario sulle proposte di delibere comportanti "*impegno di spesa o diminuzione di entrata*", con estensione della responsabilità amministrativa al soggetto obbligato a renderlo. Per cui, ai fini dell'adozione della delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, il controllo di regolarità tecnico-amministrativa svolto dall'avv. Puzio, si poneva semplicemente come propedeutico e preliminare a quello successivo di regolarità contabile demandato al responsabile del servizio finanziario. E ciò prescinde dal fatto, rilevato dall'appellato, che l'adozione della delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio sia avvenuta in una successiva seduta del Consiglio comunale rispetto a quella per la quale era stato reso il parere (per mancanza del numero legale) e con una lieve modifica del dispositivo, atteso che i rimborsi delle spese legali che venivano riconosciuti erano gli stessi su cui si era espresso in precedenza e sulla base dei medesimi documenti e criteri

illegittimi.

Inoltre, ciascuno degli atti che caratterizzano le fasi del procedimento di spesa, di cui agli artt. 182-185 t.u.e.l., è oggetto di apposite condotte da parte del Responsabile del servizio finanziario: sia le determine di impegno (art. 183 in combinato disposto con l'art. 151), sia quelle di liquidazione (art. 184), sia i successivi mandati di pagamento (art. 185).

L'art. 184 t.u.e.l., che disciplina la "[l]*iquidazione della spesa*", stabilisce che essa avvenga "*in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore*" (comma 1), che "[l]*'atto di liquidazione, sottoscritto dal responsabile del servizio proponente, con tutti i relativi documenti giustificativi ed i riferimenti contabili* [sia] *trasmesso al servizio finanziario per i conseguenti adempimenti* (comma 3) e che "[i]*l servizio finanziario effettua, secondo i principi e le procedure della contabilità pubblica, i controlli e riscontri amministrativi, contabili e fiscali sugli atti di liquidazione*" (comma 4).

E l'art. 18 del regolamento comunale di contabilità dell'Ente prevedeva che il responsabile del servizio finanziario svolgesse anche "*il controllo documentale*" della proposta da trattarsi in consiglio comunale.

La centralità del ruolo affidato all'organo preposto ai controlli di regolarità contabile è, quindi, confermata dalla reiterazione delle verifiche contabili per ciascuno dei segmenti di spesa, singolarmente individuati e la sua responsabilità non è limitata alla mera verifica di copertura finanziaria della spesa, ma involge il rispetto delle norme contabili nel loro complesso (in tal senso, Sez. II App. 306/2019; Sez.

Sicilia app. 22.9.2016 n. 948).

Egli svolge "*quel controllo di 'legalità contabile' che ha a oggetto la compatibilità della spesa con il sistema di garanzie contabili e finanziarie che l'ordinamento nel suo complesso appronta, ricomprendendovi anche la liceità della spesa e la sua corrispondenza agli interessi dell'Ente locale, oltre che la congruità del mezzo prescelto in rapporto ai fini dichiarati, con attestazione finale della disponibilità concreta di provvista*" (Sez. II App. 306/2019).

Infatti, anche l'attività di liquidazione svolta dal Responsabile del servizio finanziario non poteva risolversi in un controllo di legittimità *tout court* (che è rimesso ad altri organi e uffici), ma doveva investire la compatibilità della spesa con l'intero sistema di garanzie contabili che l'ordinamento nel suo complesso appronta, ricomprendendovi anche la liceità della spesa e la sua corrispondenza agli interessi dell'Ente locale, oltre che la congruità del mezzo prescelto in rapporto ai fini dichiarati, con attestazione finale della disponibilità concreta di provvista.

Altrettanto dicasi per la fase di emissione dei mandati di pagamento, ove è ancora il responsabile del servizio finanziario a essere chiamato a un ulteriore visto di regolarità contabile, che, a questo punto, presuppone la verifica di correttezza dell'intero iter procedimentale espletato.

Nel caso di specie, il dott. Dicesare ha emesso determine di liquidazione e mandati di pagamento senza alcuna verifica della sussistenza dei requisiti prescritti affinché l'ente locale potesse

assumere a suo carico le spese legali della tutela giudiziaria: nell'attestare la loro "regolarità contabile" ha contribuito a perfezionare la fattispecie dannosa in esame, in un segmento procedimentale, peraltro, di particolare rilevanza, quale quella dell'esborso finale in favore dei privati che non avevano titolo ai predetti rimborsi.

In definitiva, il suo ruolo, lungi dal porsi come marginale, è senz'altro stato concausa determinante dell'evento dannoso in esame.

Alla stregua delle suestese argomentazioni, è evidente anche che nella sentenza impugnata sia stato erroneamente valutato l'elemento soggettivo dell'appellato. Infatti, la condotta del dott. Dicesare appare connotata da gravissima leggerezza e macroscopica superficialità, non avendo impedito, quale responsabile del Settore finanziario, il rimborso – attraverso l'impiego di risorse pubbliche – di spese legali del tutto prive di giustificazione causale e per non aver adoperato nessuna cura, perizia o diligenza nell'emissione dei mandati di pagamento, in presenza di evidenti illegittimità dell'intero procedimento di spesa.

7. Passando alla quantificazione del danno, va preliminarmente osservato che la Procura regionale, con il proprio appello incidentale, non ha contestato le statuizioni di primo grado riguardanti la quantificazione del danno e l'esercizio del potere riduttivo.

Con il terzo motivo di gravame, poi, l'appellante principale ha rilevato la violazione del principio della domanda e il vizio di ultrapetizione in

punto della predetta quantificazione sostenendo che – siccome la Procura regionale aveva chiesto di condannare i due convenuti al risarcimento del danno erariale nella misura di € 725.700,93 da ripartirsi in parti uguali e, poi, il giudice di primo grado aveva depurato il predetto danno di un importo non ancora erogato (pari a € 11.530,00, così quantificando l'importo complessivo in € 714.170,93) e, successivamente, nell'esercizio del potere riduttivo, lo aveva abbattuto alla metà, con assorbimento della rivalutazione monetaria, definitivamente determinandolo in € 357.085,46 – l'avv. Puzio non poteva essere condannato a risarcire l'intero di tale ultima somma, bensì un importo pari al massimo alla metà, ovverosia € 178.542,73, perché altrimenti si sarebbe modificata la domanda della Procura regionale e sarebbe rimasta a suo carico anche la quota di danno che la Procura regionale aveva chiesto di addebitare al dott. Dicesare, assolto in primo grado.

Orbene, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994, "*se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso*». Secondo la giurisprudenza di questa Corte (che l'appellante non ha contestato), tale disposizione consente che la ripartizione del danno tra più soggetti responsabili sia effettuata dal giudice anche in proporzioni diverse da quelle indicate dall'attore pubblico, essendo rimessa alla fase del giudizio la valutazione dell'incidenza causale di ciascuna condotta illecita rispetto al danno prodotto, con le determinazioni che

ne conseguono in termini di quantificazione del danno addebitabile a ciascuno dei corresponsabili (cfr. Sez. II, n. 948/2016; Sez. III n. 743 del 2012).

È, quindi, di tutta evidenza che la doglianza dell'appellante sia infondata, rilevato, peraltro, che la stessa Procura regionale – nel rispetto della disposizione soprarichiamata – rimetteva la definitiva quantificazione al giudice, avendo chiesto di condannare i due convenuti "*al risarcimento, nei confronti del Comune di Foggia della somma complessiva pari ad €. 725.700,93, oltre interessi e rivalutazione monetaria da ripartire in parti uguali fra di loro, fatta salva una diversa ripartizione del danno da parte dell'Ecc.ma Sezione adita*".

In definitiva, il Collegio ritiene, in considerazione delle doglianze dell'appellante incidentale, che la sentenza impugnata vada riformata e che vada inclusa la condotta del dott. Dicesare nel baricentro delle responsabilità per il danno erariale arrecato al Comune di Foggia, a seguito dell'illegittima erogazione dei rimborsi delle spese legali in favore dei dipendenti e degli amministratori comunali.

Sono conseguentemente da ricalcolare le quote di responsabilità, partendo dall'importo contestato all'avv. Puzio dal giudice di primo grado, quale abbattuto del 50% nell'esercizio del potere riduttivo in suo favore, con assorbimento della rivalutazione monetaria.

L'avv. Puzio e il dott. Dicesare devono, quindi, rispondere del danno erariale causato all'ente fino alla concorrenza dell'importo di euro 357.085,46, da ripartirsi nella misura del 70% a carico dell'avv. Puzio

(pari a euro 249.959,82) e del 30% a carico del dott. Dicesare (pari a euro 107.125,64), oltre interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di primo grado e sino al soddisfo, in considerazione del diverso apporto causale che hanno avuto nella vicenda con le rispettive condotte, quali sopra ricostruite. La rivalutazione monetaria resta assorbita, come stabilito nella sentenza impugnata.

8. Il Dott. Dicesare, infine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

L'istanza non può essere accolta, tenuto conto che il giudice di primo grado, proprio nell'esercizio del potere invocato dall'appellato, ha ridotto sensibilmente l'importo della condanna rispetto al danno erariale patito dal Comune di Foggia.

9. Considerato il rigetto dell'appello principale e il parziale accoglimento di quello incidentale, le spese di lite seguono la soccombenza per il doppio grado di giudizio per l'appellante principale e l'appellato incidentale, da ripartirsi secondo lo stesso criterio percentuale previsto per la condanna principale.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, riunisce gli appelli, rigetta l'appello principale promosso dal sig. Antonio Puzio e, in parziale accoglimento dell'appello incidentale promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di Foggia, il sig. Antonio

SENT. 263/2020

Puzio per complessivi euro 249.959,82 e il sig. Carlo Dicesare per complessivi euro 107.125,64, somme comprensive di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di primo grado e sino al soddisfo.

Condanna i signori Antonio Puzio e Carlo Dicesare alle spese dei due gradi di giudizio, da ripartirsi rispettivamente nella misura del 70% e del 30%, che sino alla pubblicazione della presente sentenza liquida in euro 1.041,88 (millequarantuno/88).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 giugno 2019.

L'Estensore — Il Presidente

Erika Guerri — Luciano Calamaro

F.to digitalmente — F.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 11 NOV 2020

Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago

F.to digitalmente