**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|---|---|
| Giuseppina Maio | Presidente |
| Giuseppina Mignemi | Consigliere |
| Oriella Martorana | Consigliere e relatore |
| Antonio Palazzo | Consigliere |
| Carola Corrado | Primo referendario |

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60669** del registro di segreteria;

**per la riforma**

della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Puglia n. 47/2023, depositata in data 2 febbraio 2023 e non notificata;

promosso da:

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

**- appellante -**

**contro**

**Vincenzo DE DEVITIIS**, nato a San Ferdinando di Puglia (BT) il 31 marzo 1965, *ivi* residente in via delle Margherite n. 38, c.f.: DDVVCN65C31H839H;

rappresentato e difeso dall'avv. Fabrizio Lofoco, c.f.: LFCFRZ60R18A662R, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, alla via Pasquale Fiore n. 14; pec: avvofab@pec.giuffre.it;

**- appellato -**

**Adele Marina LOMBARDI,** nata a Foggia il 18 aprile 1970, *ivi* residente in via Napoli, n. 14, sc. A, c.f.: LMBDMR70D58D643B, rappresentata e difesa dall'avv. Anna Mugnano, c.f.: MGNNNA62A54F839B, presso il cui studio in Napoli è elettivamente domiciliata alla via Fiorentini n.61; pec: annamugnano@avvocatinapoli.legalmail.it

**- appellata -**

**Cosima GIANNICO,** nata a Massafra (TA) il 7 agosto 1959, *ivi* residente in via Anita Garibaldi n. 75, c.f.: GNNCSM59M47F027E, rappresentata e difesa dall'avv. Filippo Panizzolo, presso il cui studio in Bari è elettivamente domiciliata alla via Abate Gimma n. 149; pec: filippopanizzolo@pec.giuffre.it;

**- appellata -**

**Ezio Filippo CASTOLDI,** nato a Monteroni di Lecce (LE) il 26 novembre 1959, residente in Bari, in via Giovanni Gentile n. 140, c.f.: CSTZLP59S26F604F, rappresentato e difeso dall'avv. Filippo Panizzolo, presso il cui studio in Bari è elettivamente domiciliato alla via Abate Gimma n. 149; pec: filippopanizzolo@pec.giuffre.it;

**- appellato -**

**VISTO** l'atto di appello;

**VISTI** gli altri atti e documenti di causa;

**UDITI**, nell'udienza del 19 giugno 2026, svolta con l'assistenza del segretario dott.ssa Laura Pilerci, data per letta, con il consenso delle parti, la relazione del

Cons. Oriella Martorana; il V.P.G., Cons. Alfio Vecchio, per la Procura Generale; l'avv. Fabrizio Lofoco per l'appellato Vincenzo De Devitiis; l'avv. Emilio Persichetti, su delega scritta dell'avv. Mugnano, per l'appellata Adele Marina Lombardi; l'avv. Filippo Panizzolo per gli appellati Cosima Giannico e Ezio Filippo Castoldi;

Ritenuto in

**FATTO**

**1.**Con la sentenza in epigrafe la Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia ha pronunciato proscioglimento nel merito per gli odierni appellati, per assenza di colpa grave e, limitatamente ai componenti del Collegio sindacale, Cosima Giannico e Ezio Filippo Castoldi, anche per difetto del nesso di causalità.

Ha, per l'effetto, rigettato la domanda della Procura territoriale attrice, volta a ottenere condanna al risarcimento del danno, quantificato in complessivi 26.563,34 euro, asseritamente cagionato all'Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare - ARCA –Capitanata per il rimborso delle spese di viaggio liquidate all'Amministratore unico *pro tempore* per il periodo dal febbraio 2016 all'agosto 2020.

**2.** All'esito delle indagini delegate alla Guardia di Finanza di Foggia - Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria, la Procura territoriale ha evocato in giudizio il Direttore dell'ARCA Capitanata, ing. Vincenzo De Devitiis, la dirigente dell'Ufficio contabilità, dott.ssa Adele Marina Lombardi, nonché i signori Cosima Giannico, Ezio Filippo Castoldi e Luigia Toma (deceduta nel corso del procedimento di primo grado), componenti del Collegio sindacale, sostenendo l'illecita applicazione analogica dell'art. 84, c.3, D.lgs. n. 267/2000 - TUEL - all'Amministratore unico dell'ARCA, sull'assunto che tale norma riguardasse

solo gli organi politico amministrativi e non gli organi aventi anche o solo funzioni gestionali, evidenziando, inoltre, che il rimborso contestato è stato effettuato sulla base di mere autocertificazioni dell'interessato e in assenza degli stessi presupposti richiesti dal medesimo art. 84, c.3, citato. Ha fondato, inoltre, gli addebiti di responsabilità anche sul rilievo che per l'Amministratore unico la norma della legge regionale n. 28/2000 (art. 31, c.4) prevedesse l'attribuzione di una indennità espressamente qualificata come "omnicomprensiva" e che la disciplina riguardante il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori degli Enti locali, di cui al richiamato TUEL, non fosse suscettibile di applicazione analogica per assenza dei presupposti minimi di tale applicazione estensiva.

Su tale specifico punto ha evidenziato che un tale rimborso non era previsto né dall'art. 9 della legge della Regione Puglia n.22/2014, succeduta alla previgente l. n. 28/2000 (che prevedeva un'indennità di funzione omnicomprensiva) né dallo statuto dell'Ente (che ribadiva la disciplina prevista dalla legge regionale n. 22/2014), né dal decreto di nomina adottato dal Presidente della Giunta regionale.

Circa l'elemento psicologico, la Procura ha contestato ai prevenuti la colpa grave: al Direttore dell'ARCA Capitanata, ing. Vincenzo De Devitiis e alla Dirigente dell'Ufficio contabilità dell'ARCA Capitanata, dott.ssa Adele Marina Lombardi, per aver proceduto, per anni, senza un adeguato approfondimento della questione, a rimborsare all'Amministratore unico le ingenti spese di viaggio per raggiungere il luogo di lavoro dal luogo di residenza, in assenza di qualsiasi fondamento normativo e degli stessi presupposti previsti dalla normativa illecitamente applicata in via analogica;

ciò in quanto, secondo la valutazione del Requirente, il parere reso dal Collegio dei sindaci il 21 marzo 2014 non avrebbe potuto costituire esimente per la totale infondatezza dello stesso e inoltre perché, in ogni caso, la questione poteva e doveva essere oggetto di approfondimento e di rimeditazione, quantomeno alla luce degli orientamenti interpretativi successivamente maturati all'interno della giurisprudenza contabile (avuto riguardo, in particolare, alla deliberazione della Sez. Autonomie 29 dicembre 2016, n.38).

Il Requirente ha, parimenti, contestato la colpa grave nei confronti dei componenti del Collegio dei sindaci dell'ente, Cosima Giannico, Ezio Filippo Castoldi e Luigia Toma, rimasti in carica fino al 20 luglio 2020, per aver reso il parere del 21 marzo 2014, ritenuto del tutto infondato sul piano giuridico e per non averlo fatto oggetto della dovuta rimeditazione alla luce delle successive conclusioni della giurisprudenza contabile sopra citata; ha in proposito evidenziato che il rimborso delle spese di viaggio in parola (con la sola eccezione del mese di agosto 2020) non è stato più corrisposto dopo l'insediamento del nuovo Collegio dei sindaci avvenuto il 21 luglio 2020, a seguito del decreto di nomina n. 286 dell'8 luglio 2020.

**3.** Il Giudice di prime cure ha escluso potersi configurare nella fattispecie dedotta all'esame condotte gravemente colpose, motivando nel senso che la prospettata applicazione per analogia della regola prevista dall'art. 84, c.3, D.lgs. n. 267/2000 per il rimborso delle spese di viaggio a favore degli amministratori degli enti locali "*non appare del tutto arbitraria ove si tenga conto che la Regione Puglia, in precedenza, per individuare gli emolumenti spettanti agli organi istituzionali degli Istituti Autonomi Case Popolari aveva rapportato le indennità di costoro ad una percentuale di quelle previste in*

*favore del presidente e degli assessori della provincia dall'allora vigente Legge 27/12/1985 n. 816 (vedasi in proposito le deliberazioni depositate in atti dai convenuti Giannico e Castoldi: n. 311/1986 del Consiglio Regionale e n. 1861/2008 della Giunta Regionale).*

*D'altronde sotto un profilo più strettamente pratico i convenuti (in particolare il Direttore e il dirigente dell'ufficio finanziario dell'ente) dovevano trovare soluzione ad una problematica sorta dalla circostanza che la Regione aveva nominato presidente dell'Arca Capitanata persona non residente nel comune sede dell'Ente (Foggia) bensì nel comune di Taranto, ossia in una città a notevole distanza*."

Mentre, per quanto riguarda la posizione dei componenti del Collegio dei sindaci, ha concluso per l'assenza anche del nesso eziologico rispetto al danno contestato, avendo costoro adottato il parere in epoca antecedente l'istituzione dell'ARCA, su richiesta del coordinatore generale dello IACP e nelle more dell'emanazione della nuova normativa regionale di riordino della materia dell'edilizia residenziale pubblica e di regolazione degli enti regionali in tale ambito operanti.

**4.** Con atto notificato il 1° marzo 2023 e depositato il successivo 29 marzo la Procura territoriale ha proposto gravame avverso la sentenza epigrafata, lamentando:

***1. Error in judicando. Mancato riconoscimento della colpa grave nei confronti di tutti i convenuti.***

L'appellante Procura ha censurato integralmente la sentenza della Corte territoriale per non aver riconosciuto un'ipotesi di responsabilità amministrativa a carico di tutti i convenuti in primo grado, ciascuno in base al

ruolo ricoperto nell'Ente, posto che "*non si può sostenere una spesa a carico della finanza pubblica in assenza di una norma che lo consenta e non è consentito, per legittimare una spesa pubblica, applicare analogicamente disposizioni riferite a situazioni e soggetti del tutto diversi*".

Ha ribadito il carattere omnicomprensivo della indennità riconosciuta all'Amministratore unico, parametrata a quella dei dirigenti regionali (dall'art. 9, c.5, l. r. n. 22/2014); la non consentita applicazione analogica dell'art. 84, c.3, d.lgs. n. 267/2000 a tale figura; la circostanza che i rimborsi siano stati riconosciuti e liquidati sulla base di mere autocertificazioni prodotte dall'interessato e che nessun rimborso sia poi stato corrisposto dopo l'insediamento del nuovo Collegio sindacale, avvenuto il 21 luglio 2020; il carattere meramente fattuale e non rilevante sul piano giuridico della notevole distanza chilometrica intercorrente tra il luogo di abitazione dell'amministratore e la sede dell'ente.

***2. Error in judicando. Mancato riconoscimento del nesso eziologico tra la condotta dei soli convenuti Cosima Giannico e Ezio Filippo Castoldi e il danno erariale contestato.***

Con tale motivo la Procura ha contestato il proscioglimento pronunciato dalla sentenza gravata nei confronti dei signori Giannico e Castoldi anche per difetto del nesso eziologico, in base all'assunto che il Collegio sindacale non solo aveva espresso un parere infondato già nel precedente panorama normativo, ma abbia tollerato, "*con grave negligenza e trascuratezza, l'effettuazione del rimborso anche con l'entrata in vigore del nuovo assetto normativo*", ribadendo, a sostegno di tale contestazione, la circostanza che il Collegio sindacale successivamente insediatosi si sia pronunciato nel senso

dell'immediato blocco del rimborso "*prima sistematicamente effettuato*".

Ha concluso instando per la condanna degli appellati, a titolo di colpa grave, al risarcimento del danno patrimoniale nella misura contestata nel primo grado di giudizio, pari a 26.563,34 euro, oppure del diverso importo da accertarsi in corso di causa, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese del doppio grado di giudizio.

**5.** Con memoria depositata l'8 gennaio 2024 si sono costituiti nel presente giudizio di appello i signori Cosima Giannico ed Ezio Filippo Castoldi, eccependo quanto segue.

***Sull'inammissibilità e infondatezza dei motivi di appello dedotti dalla Procura regionale.***

*In limine* hanno eccepito l'inammissibilità del primo motivo di gravame per violazione e falsa applicazione dell'art. 190 c.g.c., contestando il mancato assolvimento, da parte della Procura, dell'onere di specificazione dei motivi del proposto appello, essendosi la stessa limitata a reiterare le ragioni dedotte con l'atto introduttivo del giudizio.

Hanno poi contestato l'erroneità dei motivi dedotti in appello, in particolare con riferimento alla asserita (dalla Procura) inapplicabilità dell'art. 84, c.3, del d.lgs. n. 267/2000 – TUEL - alle Regioni e ai loro enti strumentali e tanto hanno affermato alla luce delle previsioni dell'art. 1 del ridetto *corpus* normativo, nella parte in cui prevede che: " *Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni degli statuti e delle relative norme di attuazione (...)*".

Hanno altresì contestato l'erroneità dell'assunto della Procura secondo cui

l'Amministratore unico di ARCA rivestisse e svolgesse funzioni meramente gestionali e non fossero applicabili i rimborsi previsti per gli organi politico amministrativi, tenuto conto della lettera dell'art. 9, c.1, l.r. n. 22/2014, peraltro richiamata dal Giudice di prime cure.

Hanno sostenuto che le eccepite inammissibilità e infondatezza del motivo di gravame all'esame *a fortiori* rilevino nei confronti dei componenti del Collegio dei sindaci.

Ciò sulla base delle seguenti circostanze:

- il parere del 21 marzo 2014 è stato reso dal Collegio dei Sindaci su richiesta del Coordinatore generale dello IACP di Foggia per la liquidazione delle spese di viaggio del viceprefetto dott. Donato Cafagna, all'epoca nominato Commissario Straordinario dell'Istituto e non per l'Amministratore Unico di ARCA (ente che all'epoca non risultava essere neppure normativamente istituito);

- le valutazioni espresse dal Collegio dei Sindaci nel parere rilasciato fondano sulla ricognizione (e doverosa applicazione) dei criteri *ratione temporis* definiti dalla Regione Puglia per la determinazione degli emolumenti dovuti agli Amministratori e Sindaci degli IACP, a cui era parametrato, ex art. 31 comma 4 della L.R. n. 28/2000, il compenso del Commissario Straordinario;

- la Regione Puglia, nella Delibera di C.R. n. 311/1986, aveva disciplinato i compensi dovuti agli organi politico-amministrativi degli IACP ed espressamente previsto *"...il rimborso delle spese di viaggio..."* per il Presidente e i Componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Ente; nella successiva DGR Puglia n. 283 del 9.02.2010, (avente a oggetto: "*Delibera di Consiglio Regionale n. 311 del 23.09.1986. IACP -Emolumenti agli*

*Amministratori, ai Sindaci, ai componenti le commissioni Tecniche*") la Giunta Regionale pugliese aveva poi anche dato atto che "*..il criterio di calcolo degli emolumenti di Amministratori e Sindaci degli Istituti Autonomi Case Popolari è disciplinato, in via analogica, dal D.lgs. 267/*2000.." evidenziando così che l'applicazione analogica della disciplina riguardante gli enti locali contestata ai dottori Giannico e Castoldi trovava il suo fondamento proprio nella disciplina regionale;

- nel contestato parere del Collegio dei Sindaci, il rimborso delle spese di viaggio al Commissario Straordinario dello IACP di Foggia (già espressamente previsto dalla delibera consiliare n. 311/1986 per tutti componenti del Consiglio di Amministrazione) è stato riconosciuto nei più ristretti limiti prescritti dall'art. 84, comma 3, del TUEL, ossia: "…*per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate...",* così come prescritto dal d. Lgs. n. 267/2000 e dalla giurisprudenza formatasi in materia;

- il Commissario Straordinario (per cui è stato reso il parere) era organo politico amministrativo dello IACP in quanto ad esso erano *ex lege* attribuiti i poteri del Presidente e del Consiglio di Amministrazione dell'ente;

- il parere risultava poi essere anche conforme ai principi resi in materia dalla giurisprudenza contabile in quanto limitava la rimborsabilità delle spese di viaggio esclusivamente a quelle *"...effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo*

*svolgimento delle funzioni proprie o delegate (..).”*.

Con riguardo, poi, al secondo motivo di gravame, con cui la Procura ha censurato il proscioglimento degli odierni appellati per assenza del nesso eziologico tra la condotta ascritta e il danno erariale azionato, ne hanno eccepito l’inammissibilità e l’infondatezza in quanto in primo grado la Procura territoriale non ha confutato la sussistenza, nel preesistente assetto normativo, dei presupposti in base ai quali il Collegio dei Sindaci ha reso il proprio parere; mentre, per converso, i Sindaci non avevano obbligo di rimeditare le valutazioni espresse nell’originario parere del 2014 in quanto queste riguardavano esclusivamente il Commissario Straordinario dello IACP di Foggia ed avevano efficacia giuridica limitata alla vigenza della L.R. Puglia n. 28/2000.

Hanno, ancora, eccepito che con l’istituzione dell’ARCA Capitanata e l’insediamento dei nuovi organi statutari alcuno ha mai nuovamente sottoposto al Collegio dei Sindaci il tema giuridico del rimborso delle spese all’Amministratore Unico dell’Ente; tantomeno ha mai chiesto agli odierni appellati se il parere reso nel marzo 2014 per il Commissario Straordinario dello IACP di Foggia potesse ritenersi ancora valido alla stregua del nuovo assetto ordinamentale introdotto dalla L.R. n. 22/2014.

Hanno, infine, eccepito che l’assunto secondo cui al Collegio dei Sindaci andrebbe ascritta responsabilità erariale per aver *“..tollerato, con grave negligenza e trascuratezza, l’effettuazione del rimborso anche con l’entrata in vigore del nuovo assetto normativo...”* si rivela non solo *illegittimo ampliamento* della *causa petendi* dedotta in primo grado, in violazione del divieto di *nova* prescritto dagli artt. 193 e 194 C.G.C., ma affermazione non

provata in giudizio ed anzi disattesa dagli stessi accertamenti istruttori delegati dal Requirente alla G.d.F. e dalla documentazione contabile da loro esibita in giudizio.

Hanno concluso per il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante alla rifusione delle spese e onorari della presente fase processuale.

**6.** Con memoria depositata il 25 maggio 2026 si è costituito nel presente giudizio di appello l'ing. De Devitiis, formulando le seguenti eccezioni:

***1. Inammissibilità dell'appello per assenza di specificità dei motivi.***

Dopo aver richiamato giurisprudenza di legittimità sul punto, l'appellato ha eccepito l'inammissibilità dell'appello proposto dalla Procura, ritenendo ricorrere un'ipotesi di semplice reiterazione delle doglianze già poste a fondamento dell'originaria citazione.

Tanto ha sostenuto sia con riferimento al primo motivo di appello dispiegato dalla Procura territoriale, relativo alla riconosciuta - da parte della sentenza gravata - non sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave, sia con riferimento alla altrettanto non riconosciuta sussistenza del nesso eziologico con riferimento alle condotte dei componenti il Collegio sindacale.

***2. Assenza dei presupposti per la riforma della sentenza impugnata.***

Con tale motivo l'appellato ha sostenuto la correttezza della impugnata sentenza nella parte in cui ha ritenuto non provata la sussistenza della colpa grave in capo alla propria condotta, avendo ritenuto di escludere il ricorrere di profili di imperizia macroscopica e/o di negligenza inescusabile.

Ha argomentato, poi, che tale conclusione risulta vieppiù consolidata alla luce della normativa di recente introduzione, di cui alla l. n. 1/2026, che detta la definizione di colpa grave.

Ha rilevato che le condotte contestate andrebbero, in ogni caso, valutate in relazione al livello di chiarezza e precisione delle norme violate, nonché all'inescusabilità e alla gravità della loro inosservanza nel caso concreto e ha ribadito, in conclusione, che, nel caso di specie, avendo l' appellato agito sulla base di un precedente parere del Collegio sindacale, deve comunque escludersi la sussistenza della colpa grave in quanto "*le condotte oggetto di controversia non potrebbero in alcun modo essere ricondotte all'ipotesi della colpa grave, alla luce dei più stringenti presupposti di recente introduzione*".

Ha concluso instando per il rigetto dell'appello, con integrale conferma della sentenza gravata, con ogni conseguenza di legge e vittoria di spese.

**7.** Con memoria depositata il 29 maggio 2026 si è, da ultimo, costituita la dott.ssa Adele Marina Lombardi, eccependo quanto segue.

In via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello ai sensi dell'art. 190 c.g.c., in quanto carente del requisito della specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame.

Fermo tale dirimente rilievo, ha eccepito l'infondatezza delle argomentazioni riproposte dalla Procura appellante, in particolare con riguardo alla sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave.

Tanto ha affermato, *a fortiori,* tenuto conto della recente novella di cui alla l. n. 1/2026, (applicabile alla fattispecie concreta in ragione della apposita disciplina intertemporale recata dalla stessa), con la quale è stata ridefinita la nozione di colpa grave.

Con ulteriore motivo ha riproposto le argomentazioni formulate in primo grado e dichiarate assorbite nella pronuncia gravata, relative ai seguenti profili:

- nullità dell'atto di citazione per difformità dell'invito a dedurre sotto il profilo

della omessa esplicitazione in citazione delle ragioni di dissenso rispetto alle deduzioni preprocessuali. Violazione del diritto di difesa, dell'art. 111 cost. e dell'art. 6 CEDU;

- in riferimento alle componenti strutturali dell'illecito: infondatezza della domanda per inesigibilità della condotta attribuita all'appellata in citazione;

- circa la infondatezza della domanda per quanto concerne la posizione della dott.ssa Lombardi, ha riproposto le difese già spiegate in fase preprocessuale, solo apparentemente accolte dalla Procura, in riferimento, in particolare, alla contestazione relativa alla circostanza che il rimborso è stato effettuato sulla base di mere autocertificazioni dell'interessato e in assenza degli stessi presupposti richiesti dall'art. 84, c.3, TUEL;

- infondatezza della domanda: mancata prova della condotta contestata, in particolare tenuto conto della circostanza che la Sezione regionale di controllo della Puglia, in sede di parificazione dei rendiconti, non ha mai formulato rilievi circa i rimborsi oggetto della presente contestazione;

- erronea quantificazione del danno e mancanza di proporzionalità nell'attribuzione della relativa quota in capo alla appellata, con riferimento alla circostanza che alla dott.ssa Lombardi viene imputata una quota di danno pari a un quinto dell'importo complessivo "*senza alcuna ponderazione circa l'effettivo apporto causale della stessa nella causazione - tenuto, tra l'altro, conto, del decisivo e per nulla neutro apporto del collegio dei revisori-, il cui parere favorevole ha confortato la legittimità dell'operato della convenuta (...)*".

Con il quarto e ultimo motivo, relativamente al danno erariale e alla sua quantificazione, ha invocato la decurtazione di un quinto dal complessivo

ammontare in ragione dell'intervenuto decesso della dott.ssa Luigia Toma, terzo componente del Collegio dei sindaci.

Ciò posto, in ragione dell'intervenuta novella di cui alla l.n. 1/2026 sopracitata, che ha introdotto il comma 1 *octies* dell'art. 1 della l. n. 20/1994, ne ha chiesto l'applicazione all'odierno giudizio, instando per la rideterminazione dell'importo di condanna nel limite della soglia del 30% della quota - parte di danno ascrittale dalla Procura appellante.

Ha concluso per il rigetto dell'appello, con conseguente conferma della sentenza gravata.

**8.** Alla pubblica udienza del 19 giugno 2026, udite le conclusioni del rappresentante della Procura Generale e delle parti appellate, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

Considerato in

**DIRITTO**

**1.** Alla luce del sistema di progressione logica nella decisione delle questioni delineato dall'art. 101, c. 2, c.g.c. il Collegio, ordinariamente, decide gradatamente le questioni pregiudiziali e preliminari proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa, fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni pregiudiziali, preliminari di merito e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, coerenza e ragionevolezza (vd. Sez. III App. n. 188/2025).

**1.1** Gli odierni appellati hanno, *in limine* dell'odierno giudizio, eccepito l'inammissibilità del primo motivo di gravame dispiegato dall'appellante Procura per violazione e falsa applicazione dell'art. 190, c. 2, c.g.c., contestando il mancato assolvimento, da parte della stessa, dell'onere di

specificazione delle "*ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame*"

e affermando, per conseguenza, la ricorrenza di un'ipotesi di semplice reiterazione delle doglianze già poste a fondamento dell'originaria citazione.

Tanto hanno sostenuto sia con riferimento al primo motivo di appello dispiegato dalla Procura territoriale, relativo alla riconosciuta - da parte della sentenza gravata - non sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave, sia con riferimento alla altrettanto non riconosciuta sussistenza del nesso eziologico con riferimento alle condotte dei componenti il Collegio sindacale, signori Giannico e Castoldi.

**1.2** Tale doglianza deve essere rigettata.

Invero, ricorda il Collegio che, ai sensi dell'art. 190 c.g.c., l'appello " *(...) deve essere motivato*" e "*deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata*".

Ciò premesso, osserva come la giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni evidenziato che la specificità dei motivi non va intesa formalisticamente, né in via generale ed assoluta, ma nel senso che essi, oltre a delimitare il *quantum appellatum*, ovvero i capi della sentenza che si intendono impugnare, devono assolvere anche a un' indispensabile funzione argomentativa, consistente nell'illustrarne le ragioni di doglianza, utili a confutare il fondamento logico/giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza (vd. Sez. III App. n. 223/2022 e *ivi* giurisprudenza conforme

richiamata).

Ora, dalla lettura dell'atto di gravame dispiegato dalla Procura regionale, ad avviso del Collegio, trapela, comunque, una critica alle argomentazioni della sentenza impugnata, nonché le ragioni per cui se ne richiede il riesame.

Pertanto, il motivo di doglianza in oggetto risulta privo di fondamento e non merita accoglimento.

**2.** Passando al merito, l'appello della Procura regionale non è fondato e, per l'effetto, non merita accoglimento, per le ragioni che di seguito si espongono.

**2.1** L'odierno giudizio ha ad oggetto la domanda risarcitoria avanzata dalla Procura territoriale nei confronti del Direttore dell'ARCA Capitanata di Foggia, dott. Vincenzo De Devitiis, del dirigente dell'Ufficio contabilità, dott.ssa Adele Marina Lombardi e dei componenti del Collegio dei sindaci, dottori Cosima Giannico e Ezio Filippo Castoldi, in relazione al prospettato danno finanziario di 26.563,34 euro, corrispondente all'esborso sostenuto dell'ente per il rimborso delle spese di viaggio dell'Amministratore unico, dal luogo di residenza (Taranto) alla sede dell'ARCA (Foggia), nel periodo da febbraio 2016 ad agosto 2020.

L'originaria contestazione della Procura regionale, reiterata nella presente sede di gravame, si incentra sull'assenza di una norma che permetta il rimborso delle spese di viaggio, sulla circostanza che per l'Amministratore unico la norma regionale prevedesse l'attribuzione di una indennità espressamente qualificata come "omnicomprensiva" e sulla asserita impossibilità di un'applicazione analogica della disciplina riguardante il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori degli Enti locali, posta all'art. 84, c.3, del d.lgs. n. 267/2000 - TUEL - al trattamento di liquidazione delle spese di che trattasi.

Ai fini del decidere, reputa il Collegio necessario ricostruire brevemente il quadro normativo e regolatorio in merito sia alla natura e alle funzioni degli enti della regione Puglia operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e sociale, sia in merito al riconoscimento del rimborso delle spese di viaggio all'organo di vertice dei suddetti enti, dapprima istituiti sotto forma di Istituti Autonomi Case Popolari - IACP - e successivamente tramutati in Agenzie regionali per la casa e l'abitare - ARCA.

**2.2.** La legge della Regione Puglia n. 22 del 20 maggio 2014 ha, tra l'altro, attuato la riforma degli enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e sociale.

Tale legge, nel disciplinare le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica e di edilizia residenziale sociale, ha attribuito alla Regione, tra le altre, le funzioni amministrative in ordine alla determinazione dei "*criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale, nonché i criteri generali per la fissazione dei relativi canoni di locazione e il sistema di valutazione della situazione reddituale dei nuclei familiari*" (art. 2, co. 2, lett. l).

La legge regionale ha, inoltre, assegnato ai Comuni le funzioni riguardanti la emanazione dei bandi di concorso per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale; la formazione e approvazione dei correlati elenchi provvisori e l'assegnazione degli alloggi (art. 3, co. 1, lett. g); il compito di promuovere, d'intesa con gli enti gestori, l'adozione dei piani di mobilità degli assegnatari e provvedere a garantirne l'attuazione (art. 3. co. 1, lett. h) e, ancora, di promuovere, sempre con il concerto degli enti gestori, specifici interventi finalizzati a garantire l'accessibilità degli alloggi di edilizia

residenziale pubblica agli utenti con disabilità (art. 3, co. 1, lett. i).

Nell'ambito della suddetta materia, la legge regionale ha, poi, disposto la trasformazione degli enti regionali per la casa denominati "Istituti autonomi case popolari" (IACP) in "Agenzie regionali per la casa e l'abitare" (ARCA): a tali Agenzie, configurate quali enti regionali di diritto pubblico non economici dotati di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria, contabile e tecnica, sono state attribuite le funzioni tecnico-amministrative relative all'edilizia residenziale pubblica e sociale, con il contestuale subentro nei rapporti giuridici, attivi e passivi, già facenti capo ai soppressi IACP.

Sono stati individuati, quali organi delle Agenzie, l'Amministratore unico e il Collegio dei sindaci.

All'Amministratore unico è stata attribuita la rappresentanza legale dell'Agenzia, nonché il compito di sovrintendere al buon funzionamento dell'ente, di svolgere l'attività provvedimentale e di vigilare sulla relativa attuazione.

Sempre a cura del richiamato strumento regolatorio di fonte regionale, infine, sono state specificate anche le funzioni del detto Organo apicale, tra le quali: l'adozione dello Statuto e dei correlati regolamenti; la determinazione delle linee di indirizzo generale dell'Agenzia e degli obiettivi annuali e pluriennali; l'approvazione del bilancio annuale preventivo e del bilancio consuntivo di esercizio; le funzioni di controllo e di verifica dei risultati delle attività svolte; l'approvazione dei piani annuali e pluriennali di attività; la deliberazione, previa autorizzazione della Giunta regionale, della partecipazione a società di capitali, consorzi, associazioni con altri soggetti pubblici e/o privati per la gestione di alloggi e la realizzazione degli interventi edilizi e ogni altra attività

prevista dallo Statuto; la nomina del Direttore dell'Agenzia; l'adozione di ogni altro atto di gestione "*necessario alla realizzazione degli obiettivi programmati e all'indirizzo dell'attività della dirigenza dell'Agenzia*" (art. 9, co. 1).

È stata, altresì, prevista la corresponsione a favore dell'Amministratore unico di un'indennità di funzione omnicomprensiva, determinata dalla Giunta regionale sulla base della retribuzione dei dirigenti in servizio della Regione Puglia e comunque non cumulabile con altre pubbliche indennità (art. 9, c.5).

**3.** Entro il delineato quadro regolatorio di fonte regionale, passando al merito della presente vicenda, reputa il Collegio che non sussistano elementi fattuali e riferimenti normativi per sostenere il grado di gravità della colpa necessario per ascrivere agli odierni appellati, nella rispettiva qualità, una responsabilità per danno.

**3.1** Con riguardo, in particolare, alla contestazione mossa dalla Procura in merito alla non corretta applicazione analogica dell'art. 84, comma 3, d.lgs. n. 267/2000, deve rilevarsi, come esposto negli scritti difensivi degli odierni appellati, che al Commissario Straordinario dello IACP di Foggia (cui erano attribuiti sia i poteri del Presidente che del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto) il rimborso delle spese di viaggio (già espressamente previsto dalla delibera consiliare n. 311/1986 per tutti i componenti del Consiglio di Amministrazione) è stato riconosciuto nei più ristretti limiti prescritti dalla disposizione testé richiamata, ovvero "…*per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate*..", così come prescritto dal d.lgs. n. 267/2000 e dalla giurisprudenza

formatasi in materia.

Il Commissario Straordinario (per cui è stato reso il parere), giusta le previsioni ex *lege* n. 28/2000, era organo politico/amministrativo dello IACP e non, come sostenuto dalla Procura, destinatario di funzioni esclusivamente gestionali, in quanto ad esso erano attribuiti i poteri del Presidente e del Consiglio di Amministrazione dell'ente e quindi: poteri di rappresentanza, indirizzo e controllo diversi rispetto ai compiti di gestione affidati alla dirigenza (come si evince dall'art.1 del Regolamento Organico dello IACP di Foggia approvato con la Delibera n. 214/2007, versato agli atti del giudizio di primo grado, nonché avuto riguardo alle deliberazioni n. 311/1986 del Consiglio Regionale e n. 1861/2008 della Giunta Regionale, parimenti depositate a corredo dei rispettivi scritti difensivi, in particolare, dagli appellati Giannico e Castoldi).

Il parere reso dal Collegio dei sindaci il 21 marzo 2014 al Coordinatore generale dello IACP di Foggia, risultava, poi, anche essere conforme ai principi resi in materia dalla giurisprudenza contabile, in quanto limitava la rimborsabilità delle spese di viaggio esclusivamente a quelle " *(...) effettivamente sostenute per la partecipazione a ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate (...)*".

Tanto ricostruito, deve osservarsi che, come condivisibilmente valutato dai Giudici di prime cure, la circostanza che l'art. 9 della legge regionale n. 22/2014, istitutiva delle ARCA, parametrasse l'indennità di carica dell'Amministratore unico alla retribuzione dei dirigenti in servizio presso

Regione Puglia e disponesse la non cumulabilità della stessa con altre pubbliche indennità non appare significativamente rilevante nel caso di specie, in cui si discute non di una indennità aggiuntiva, ma del rimborso di spese di viaggio per raggiungere la sede dell'ente.

**3.2** Inoltre, con specifico riferimento all'elemento psicologico della condotta, è pacifico che il grado di colpa dell'amministratore rilevante ai fini di una attribuzione di responsabilità per danno vada rapportato allo sforzo di diligenza impiegato per formare una corretta rappresentazione dell'atto da adottare e delle circostanze entro cui esso si colloca, seguendone l'andamento in termini proporzionalmente inversi: quanto maggiore, cioè, è lo sforzo di diligenza dispiegato, tanto minore sarà il grado della colpa e viceversa (vd. Sez. III App., sent. n.38/2026).

Sulla nozione di colpa grave giova evidenziare che l'evoluzione interpretativa sviluppatasi a cura della giurisprudenza contabile sotto la vigenza del preesistente testo dell'art. 1 l. n. 20/1994 ha oggi trovato sostanziale e immutata positivizzazione con la novella legislativa di cui alla l. n. 1/2026 (c.d. *legge Foti*).

Secondo l'articolo 1, comma 1, della legge n.20/1994, nel testo definito dalla richiamata legge n.1/2026 costituisce colpa grave *"la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.*

*Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza*

*e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.*

*Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".*

In applicazione dell'art. 6 della legge 1 del 2026, la disposizione si applica ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa sopravvenuta, purché non definiti con sentenza passata in giudicato e, quindi, anche al caso in discussione.

Tenuto conto della nuova disposizione, nel caso di specie non si può rilevare alcuna violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, né un travisamento dei fatti, né l'affermazione di un fatto la cui esistenza sia incontrovertibilmente esclusa dagli atti del procedimento, né la negazione di un fatto la cui esistenza risulti incontrovertibilmente dagli stessi atti.

Ciò in quanto non è emersa in capo agli appellati una "ingiustificabile trascuratezza" dei propri doveri, o "negligenza imperdonabile", o alcuna "condotta inopinata e sconsiderata", caratterizzata da un errore tale che nessun soggetto diligente avrebbe commesso.

E invero, le contestazioni mosse in questa sede dal Requirente contabile, sostanzialmente riproduttive dell'impostazione accusatoria già respinta dal Giudice di prime cure, risultano non fondate sul piano probatorio ove si tenga conto delle circostanze di fatto – e correlati profili di diritto - dal medesimo già accertati e delibati.

L'applicazione per analogia della regola prevista dall'art. 84, co. 3, del D. Lgs. n. 267/2000 per il rimborso spese a favore degli amministratori degli enti locali

non appare del tutto arbitraria ove si tenga conto che la Regione Puglia, in precedenza, per individuare gli emolumenti spettanti agli organi istituzionali degli Istituti Autonomi Case Popolari aveva rapportato le indennità di costoro ad una percentuale di quelle previste in favore del Presidente e degli assessori della Provincia dall'allora vigente l. n. 816/2015.

Per quanto riguarda la posizione degli appellati componenti del Collegio dei sindaci, va anche osservato che il parere è stato formulato e reso in data 21 marzo 2014, in epoca antecedente l'istituzione dell'ARCA; è stato formulato su richiesta del coordinatore generale dello IACP di Foggia e riguardava il rimborso delle spese di viaggio sostenute del Commissario straordinario dello IACP che, in base all'art. 31 della legge regionale n. 28/2000, come più volte ricordato, si configurava quale organo straordinario accentrante i poteri sia del Presidente che del Consiglio di amministrazione, nelle more dell'emanazione della legge regionale di disciplina del nuovo ordinamento degli enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e del contestuale riordino e riassetto dell'intera materia.

Di conseguenza, riguardando il detto parere l'organo di governo straordinario dell'IACP e non l'Amministratore unico dell'ARCA, istituita successivamente, osserva il Collegio che difetta nei confronti dei componenti del Collegio dei sindaci anche il nesso di causalità tra l'esborso finanziario contestato dal Requirente contabile e la condotta di costoro.

Gli appellati, in particolare il Direttore De Devitiis e la dirigente dell'Ufficio finanziario Lombardi, dovevano trovare soluzione a una problematica originata dalla circostanza che la Regione aveva nominato presidente dell'ARCA

Capitanata persona non residente nel comune sede dell'Ente (Foggia), bensì nel comune di Taranto, ossia in una città a notevole distanza chilometrica.

Le liquidazioni dei rimborsi delle spese di viaggio sono state disposte nei limiti dei costi del biglietto ferroviario senza utilizzare il criterio del costo chilometrico in caso di uso di mezzo proprio.

Anche la liquidazione sulla base dell'autocertificazione delle presenze non appare elemento sintomatico di un comportamento gravemente superficiale in mancanza di prova certa che in una delle date indicate dall'interessato costui non si fosse realmente recato presso la sede dell'ente.

Avuto riguardo all'indirizzo interpretativo formulato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con la deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG, che limita la rimborsabilità delle spese di viaggio effettuate dall'amministratore ai soli casi di viaggi effettuati per assicurare la presenza necessaria presso l'ente, per tale intendendosi "*quella qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico che elimina in capo al medesimo qualsiasi facoltà di una scelta diversa per l'esercizio ella funzione*" , deve ribadirsi quanto al riguardo condivisibilmente osservato dal primo Giudice, ovvero che, se si considera che la figura dell'Amministratore unico dell'Arca accentrava le funzioni che nel previgente assetto istituzionale degli Istituti autonomi venivano svolte sia dal Presidente che dal Consiglio di amministrazione, appare evidente che la presenza dell'Amministratore unico presso la sede dell'ente regionale risultava necessaria e non rimessa alla propria discrezionalità.

Pertanto, anche tenuto conto dei soprarichiamati indirizzi elaborati in sede consultiva dalla Magistratura contabile, in relazione alle riferite circostanze fattuali la condotta degli appellati che hanno liquidato le spese di viaggio a

favore dell'amministratore unico non appare scriteriata.

Infine, avuto riguardo all'argomento, pure speso dal Requirente pubblico in ordine alla circostanza di mero fatto che i subentrati sindaci abbiano emanato parere di diverso avviso, osserva il Collegio che il detto argomento non solo non è in grado di superare le conclusioni raggiunte sulla base dell'*excursus* svolto, ma, semmai, evidenzia che solo a seguito del dibattito interpretativo e degli indirizzi ermeneutici e applicativi in conseguenza formatisi è stato possibile delineare un quadro sufficientemente chiaro della disciplina cui sottoporre la materia del rimborso spese all'organo di vertice dell'ARCA.

**4.** Ne consegue che la prospettazione accusatoria e i fatti posti a relativo fondamento non possono ritenersi idonei a sorreggere la condanna degli odierni appellati in quanto non risulta raggiunta la prova di una condotta gravemente colposa.

Limitatamente ai componenti del Collegio sindacale Giannico e Castoldi, deve, infine, escludersi anche la sussistenza del nesso eziologico in rapporto all'esborso finanziario sostenuto dall'ARCA Capitanata a titolo di rimborso spese, posto che il parere dagli stessi formulato è stato reso in data 21 marzo 2014, dunque in epoca antecedente l' istituzione dell'ARCA medesima, è stato formulato su richiesta del coordinatore generale dello IACP di Foggia e con riferimento alle spettanze a titolo di rimborso delle spese di viaggio sostenute del Commissario straordinario dello IACP, mentre non risulta provato dall'Organo requirente che essi siano stati successivamente compulsati e/o interrogati da alcuno con specifico riferimento alla tematica del rimborso spese a beneficio dell' Amministratore unico dell'ARCA Capitanata, *medio tempore* succeduta all'IACP per effetto della legge della Regione Puglia n. 22 del 20

maggio 2014.

Di conseguenza, difetta nei loro confronti anche l'elemento del nesso eziologico in termini di apporto causale al danno contestato.

Rimane assorbita ogni ulteriore questione.

**5.** Conclusivamente, il gravame va rigettato, con integrale conferma della sentenza resa dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Puglia n. 47/2023.

**5.** Il proscioglimento nel merito di tutti gli odierni appellati comporta, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., la liquidazione, a carico dell'Amministrazione di appartenenza, dell'ammontare dei compensi professionali per la difesa nel presente grado di giudizio, tenuto conto dei "parametri" dettati dal Regolamento adottato con D.M. 10/03/2014, n. 55 e ss. m. e i., nell'ammontare determinato in dispositivo.

**P.Q.M.**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Puglia n. 47/2023.

Liquida le spese del presente grado di giudizio in favore degli odierni appellati, nonché a carico dell'ARCA Capitanata, nella misura di 5.500,00 euro per ciascuno di essi, oltre spese forfettarie nella misura del 10%, IVA e CPA, come per legge.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 giugno 2026.

| | |
|---|---|
| L’ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
| Dott.ssa Oriella Martorana | Dott. Giuseppina Maio |
| Firmato digitalmente | Firmato digitalmente |

Depositato in Segreteria il 16/09/2026

Il Dirigente

F.to digitalmente