



Sent.175/2020

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**III SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati

dott.ssa Cristina Zuccheretti, Presidente agg.

dott.ssa Chiara Bersani, Consigliere

dott. Giancarlo Astegiano, Consigliere

dott. Marco Smiroldo, Consigliere relatore

dott.ssa Patrizia Ferrari, Consigliere

riunita in Camera di consiglio ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di appello iscritto al n. 54381 del Ruolo generale,  
proposto il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale  
per la regione Lazio;

**APPELLANTE**

contro

1) POMARICI Marco rappresentato e difeso dall'avv. Romano Pomarici e dall'avv. Stefania Contaldi, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Crescenzo, n. 103;

2) TACCIOLI Vitaliano, rappresentato e difeso dall'avv. Ottavio Marotta, presso il cui studio in Roma, via Bevagna 114, ha eletto domicilio in prime cure, non costituito nel presente giudizio;

3) PREVITI Giovanni, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Petillo presso il cui studio in Roma, via F. Oznam 69, elegge domicilio;

4) SPAMPINATO Anna Maria, contumace in primo grado, non costituita nel presente giudizio;

## APPELLATI

### AVVERSO

la sentenza n. 436 del 10.08.2018 della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, non notificata.

Visti tutti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 17.06.2020 il relatore, consigliere Marco Smiroldo, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale Adelisa Corsetti e l'avv. Petillo per il Previti e l'avv. Contaldi per il Pomarici.

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. - Con l'impugnata sentenza la Sezione territoriale, rigettate le eccezioni pregiudiziali e preliminari (nullità della citazione per difetto di specifica e concreta *notitia damni*; inammissibilità/nullità per riunione di varie istruttorie in un'unica citazione; prescrizione; indagine a tappeto) ha respinto la richiesta di condanna degli odierni appellati ai quali era stato contestato, a vario titolo ed in vario modo, d'aver causato un'illecita erogazione della complessiva somma di euro 2.276.518,85 in favore di associazioni e cooperative per la realizzazione di alcuni progetti a carattere sportivo o culturale.

In particolare, secondo la Sezione territoriale, la Procura aveva contestato che le diverse spese fossero state disposte dal direttore dell'Ufficio dell'Assemblea Capitolina in assoluta carenza di potere e di legittimazione, agendo in modo del tutto autonomo, esercitando scelte discrezionali e travalicando le proprie competenze.

Nei casi in esame l'iniziativa veniva assunta dal Presidente dell'Assemblea Capitolina (Pomarici) il quale dichiarava che il progetto era meritevole di contribuzione. Seguiva poi una fase nella quale si procedeva alla stipula di un contratto a firma di Taccioli - direttore dell'Ufficio dell'Assemblea Capitolina - e, talvolta, con l'intervento anche di Spampinato, quale soggetto liquidatore di alcuni mandati.

Ad avviso della Procura la spesa riguarderebbe appalti di servizi il cui affidamento diretto non era giustificabile, non sussistendo specifiche ragioni tecniche o artistiche.

Inoltre, la sentenza impugnata metteva in evidenza che, benché vi fossero agli atti i contratti e le fatture, o le relazioni di svolgimento dell'attività, non risultavano verbali di esecuzione del servizio. Non vi sarebbe stata, perciò, in fase di erogazione della somma, alcuna verifica della effettiva realizzazione del progetto.

In alcuni casi, risultava esser stata utilizzata da Taccioli la dicitura di "somma urgenza" per poter provvedere.

In tale contesto, il ruolo del dott. Previti – rappresentante dell'Ufficio di ragioneria del Comune di Roma - consisteva nel dover operare un

controllo di natura contabile che consentiva la liquidazione della somma.

Analoghe procedure sono state seguite per attività di carattere sportivo (torneo di calcio a 5, attività equestri, etc.) e culturale (mostre, convegni).

La sentenza di prime cure individuava quali elementi comuni a tutti i procedimenti: l'iniziativa a cura dell'assemblea Capitolina (dott. Pomarici); l'esecuzione dell'affidamento ad opera di Taccioli e/o Spampinato; il visto per la liquidazione da parte di Previti.

In tutti i casi il danno contestato riguardava l'intera erogazione della somma alle diverse associazioni o istituzioni indicate e i responsabili, a seconda dei casi, erano tutti i soggetti convenuti o alcuni di essi (in particolare, la Spampinato risulta indicata solo in cinque progetti).

La Sezione territoriale, premesso che *“le attività poste in essere avevano una forte caratterizzazione di scelta politica”*, ha osservato come *“L'Assemblea Capitolina, infatti, di volta in volta, ha ritenuto le specifiche iniziative meritevoli di finanziamento. Tale valutazione di meritevolezza non è sindacabile in termini di responsabilità erariale in quanto connotata da totale discrezionalità in mancanza di prova di assoluta irrazionalità e incongruenza”*.

A tale stregua, ha aggiunto, *“Non si può escludere che un più attento utilizzo di fondi pubblici avrebbe potuto consentire risparmi di risorse, ma ciò non è sufficiente ad individuare una responsabilità erariale”*.

Infatti, *“Dopo la decisione di meritevolezza, che consentiva l'avvio del*

*procedimento per il finanziamento, gli uffici della Presidenza hanno dato esecuzione alle varie fasi di erogazione dello stesso. In certi casi, si è reso necessario ottenere un maggior dettaglio del progetto, in altri si è proceduto sulla base delle informazioni già disponibili. Non si ravvisano in questa attività gli elementi dell'appalto di servizio, né rilevano diciture come "somma urgenza" impropriamente utilizzate.*

*Si tratta, infatti, di una attività di finanziamento estranea all'acquisto di beni o servizi a favore del Comune. L'attività ha seguito le procedure stabilite in via regolamentare senza discostarsene in modo significativo".*

La Sezione regionale, quindi, ha ritenuto:

- che non risultasse provata agli atti l'incompetenza degli uffici di Presidenza ad agire e spendere i fondi indicati;

- che tutte le iniziative indicate in citazione si erano regolarmente svolte, *"come è stato appurato dall'integrazione di istruttoria della Procura che ha consentito di recuperare, per ogni attività, non solo l'iniziale progetto, ma anche la relazione finale, le fatture per l'erogazione del finanziamento e il provvedimento di erogazione dello stesso a seguito di verifica della documentazione. Per diverse iniziative, inoltre, sono agli atti ulteriori prove del loro svolgimento quali articoli di giornale, locandine pubblicitarie. Non risulta, quindi, provato il mancato svolgimento delle varie iniziative";*

- che quanto ai costi delle stesse, questi fossero dimostrati dalle fatture emesse dai beneficiari dei finanziamenti e dalle relazioni

presentate dai medesimi, e che, seppur non vi fosse la rendicontazione dei diversi costi (personale, materiale, occupazione spazi etc.), ciò però non comportava automaticamente che tali costi non fossero stati sostenuti, *“né sembra che questo sia oggetto di indagine da parte della Procura”*.

La Sezione ha quindi osservato che *“Certamente la coincidenza tra l'importo originariamente stanziato ed il costo effettivamente sostenuto e finanziato può fare ritenere che lo stesso sia stato deciso in modo piuttosto automatico. Tuttavia, nell'originario atto di assegnazione del finanziamento o nel successivo provvedimento amministrativo non si stabiliva che dovessero essere rendicontati singoli costi, né con quali mezzi il soggetto che organizzava l'iniziativa dovesse provvedere alla stessa. Il regolamento prevedeva che il contributo fosse erogato, subordinatamente alla presentazione di “documentazione di spesa”. Nei casi esaminati la documentazione di spesa è sovente rappresentata dalla fattura dell'ente promotore. Si tratta di un'unica fattura per l'intera spesa. Certamente in sede di erogazione del finanziamento si sarebbe potuta prevedere una rendicontazione più dettagliata e puntuale, ma ciò non è stato fatto. Del resto, il regolamento prevedeva anche che la spesa potesse essere inferiore (mentre in caso di spesa superiore la stessa non sarebbe stata rimborsata) e in nessuno dei casi analizzati ciò è stato riscontrato. La mancanza di una richiesta di rendicontazione è certamente sintomo di una superficialità amministrativa, ma non*

*necessariamente di danno all'Amministrazione".*

Nel rilevare che il danno non era né provato né quantificato, la Sezione ha ritenuto che *"L'esistenza di piccole irregolarità, come quelle sottolineate in udienza, quali le date delle fatture non sono sufficienti a comprovare l'esistenza di una colpa grave o di un dolo da parte dei convenuti."*

Quanto ai singoli ruoli svolti, il giudice di prime cure ha precisato che il Pomarici era il decisore politico dell'iniziativa e che il Taccioli ne era il principale esecutore; mentre la Spampinato era intervenuta solo in alcune iniziative, con il medesimo ruolo di carattere esecutivo della decisione dell'Assemblea.

Previti, invece, era coinvolto in quanto apparato di controllo dell'iniziativa di spesa.

*"Anche per costui, tuttavia, - ha precisato la Sezione - non si individuano responsabilità specifiche in considerazione del fatto che le attività finanziate sono state svolte e regolarmente fatturate. Non vi è prova che il controllo non sia stato effettuato. L'unico elemento è che il controllo riguarda atti prodotti dal medesimo soggetto che riceve il finanziamento, quali relazioni sullo svolgimento dell'iniziativa o fatture per ottenere l'erogazione del finanziamento. E' possibile che, in tale situazione, il controllo sia stato solo di tipo cartolare e principalmente formale, ma, d'altra parte, questa era la modalità richiesta in tutti i casi trattati e a tutti i soggetti che ricevevano il finanziamento.*

*In nessun caso sono emerse irregolarità tali da far ritenere che non sia svolta alcuna iniziativa o che non sia avvenuta alcuna verifica degli atti.”*

Per quanto precede, la Sezione regionale per il Lazio ha quindi assolto i convenuti in primo grado, odierni appellati.

**2.** - Con appello notificato in data 08.02.2019 a tutti gli appellati e depositato, unitamente alla sentenza gravata, in data 01.03.2019, il Procuratore regionale del Lazio ha chiesto la riforma della sentenza n. 436 del 2018 della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, affidando l'accoglimento del proprio gravame a due articolati motivi d'appello.

Preliminarmente la Procura appellante ha ricostruito i fatti di causa, ed in particolare le contestazioni.

La Procura appellante ha ribadito, in primo luogo, che nei 18 casi individuati si è trattato dell'illecito affidamento a soggetti di altrettanti 'appalti di servizi', in quanto nei suddetti contratti non si è fatto mai riferimento a 'contributi o finanziamenti'; in tale contesto, viene esaminata la condotta del Presidente dell'Assemblea Capitolina Pomarici, del Direttore dell'Ufficio dell'Assemblea Capitolina Taccioli e del rappresentante dell'Ufficio di Ragioneria comunale Previti.

In secondo luogo, l'appellante ha contestato la mancata verifica della corretta esecuzione da parte degli appaltatori degli incarichi ai medesimi conferiti, con conseguente ingiustificato pagamento, nell'ambito della quale è valutata la condotta del Taccioli e del Previti

ed in alcuni casi della dott.ssa Spampinato.

Chiarite le diverse funzioni, così come delineate dall'art. 23, comma 2, lett. a) del Regolamento sul Consiglio comunale (delib. CC n. 100 del 2002, ora Assemblea capitolina), dell'Assemblea capitolina, del presidente dell'Assemblea capitolina, differenziando l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea capitolina, dall'Ufficio dell'Assemblea capitolina, struttura extradipartimentale posta a supporto dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea capitolina, la Procura ha escluso che il Pomarici ed il Taccioli potessero legittimamente e lecitamente procedere all'attribuzione degli appalti contestati.

Quanto alla liquidazione del prezzo, la Procura ha contestato a Taccioli ed alla Spampinato, che dovevano liquidare la spesa, nonché al Previti, che doveva controllare la correttezza della spesa, di aver proceduto senza alcuna verifica circa la reale corretta esecuzione degli appalti.

Ciò posto, la Procura appellante ha individuato (pagg. 7 – 10) le parti in fatto della decisione che fa oggetto di contestazione, indicando imprecisioni, carenze, apoditticità della parte motiva della sentenza.

**2.1** – In particolare, il primo motivo d'appello concerne le valutazioni contenute nell'impugnata sentenza relative alla fase di conferimento degli appalti.

In primo luogo, la Procura ha contestato la qualificazione giuridica data in sentenza ai rapporti in parola quali "*contributi o finanziamenti*".

Detti rapporti sarebbero, piuttosto, qualificabili come appalti di servizi,

il cui affidamento è regolato dal Codice degli appalti. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che le Determinazioni Dirigenziali a firma Taccioli riportano la menzione dell'art. 57 del d.lgs. 163 del 2006, dell'art. 41 del r.d. n. 827 del 1924 e dell'art. 5 del Regolamento comunale dei contratti.

Ha contestato che la Sezione non abbia fatto mai riferimento a tale normativa, ma ad un non meglio identificato Regolamento, probabilmente il n. 219 del 2003. Ha soggiunto, comunque, che anche alla stregua di tale disciplina, attese le patenti violazioni della stessa nel caso in esame, i contributi non si sarebbero potuti erogare.

Infatti, ha rilevato la Procura, vi è stata la violazione:

- dell'art. 3 comma 2, in quanto non è stato rispettato il termine ivi previsto di 60 giorni per la presentazione delle domande;

- dell'art. 3 comma 3 perché non è stato acquisito il parere della Commissione prevista dal successivo articolo 4 (commissione composta dal presidente degli altri membri dell'ufficio di presidenza dell'assemblea capitolina);

- dell'art. 3, comma 4 e 5 perché le domande non contengono tutti i dati ivi indicati;

- dell'art. 5 perché la commissione non è stata posta in condizione di decidere oculatamente per mancanza della documentazione richiesta;

- dell'art. 6 comma 5, in quanto in base a detta norma il contributo concedibile in caso di una singola iniziativa può al massimo essere

pari al 90% della spesa preventivata mentre nelle fattispecie in esame

le somme impegnate e pagate risultano pari al 100% delle spese

preventivate;

- infine, in sede di liquidazione della somma dovuta non è stata

effettuata la ritenuta d'acconto così come previsto dall'art. 9 del

regolamento numero 219 del 2003.

Quanto all'espressione del giudizio di meritevolezza necessario per

procedere alle erogazioni, la Procura ha sottolineato che,

contrariamente a quanto ritenuto in sentenza, l'Assemblea capitolina

è del tutto estranea alla vicenda, non avendo mai compiuto un

giudizio di meritevolezza.

Tale giudizio – compiuto in realtà dal solo Presidente dell'Assemblea

Capitolina - non consentiva l'avvio del procedimento in quanto il

Presidente non è competente al riguardo.

Sul punto, ha sottolineato l'appellante, che risulta provato in atti –

contrariamente a quanto affermato in sentenza – l'incompetenza del

Presidente, realtà sulla quale la sentenza ha omesso di confrontarsi

con la richiamata normativa comunale.

La Procura ha poi sintetizzato le contestazioni nel modo che segue.

Quanto alla fase dell'iniziativa, ha rilevato che le direttive impartite dal

Pres. Pomarici, delle quali non si sono contestate le valutazioni di

meritevolezza (anche se non può ritenersi meritevole di intervento da

parte del Comune di Roma una manifestazione da svolgere a

Civitavecchia, con un esborso per il Comune di Roma di euro

25.600,00), sono state emanate da un organo incompetente alla stregua dell'articolo 18 dello Statuto del Comune di Roma e degli artt. 23 e 24 del Regolamento del Consiglio comunale n. 100 del 2002; tali condotte sono imputabili quali illeciti al signor Pomarici, che non ha seguito alcuna legittima procedura.

Per gli affidamenti la Procura ha sottolineato che non sono state applicate integralmente nè le norme in materia di concessioni contributi né quelle in tema gli appalti di servizi.

Infine, gli illeciti posti in essere dal dottor Taccioli, per quanto concerne sempre la fase dell'affidamento, consistono nell'aver dato esecuzione, tramite l'emanazione di determinazioni dirigenziali e la stipula di contratti d'appalto, a provvedimenti presidenziali del Pomarici illegittimi per incompetenza, da cui deriva l'illiceità della condotta.

Gli illeciti imputati al dottor Previti sempre nella fase dell'affidamento, consistono nel non aver diligentemente controllato la liceità dell'affidamento degli incarichi così come rappresentato nella documentazione sottoposta al suo esame emanata dai signori Pomarici e Taccioli.

**2.2** – Col secondo motivo d'appello viene contestata la mancata affermazione della responsabilità del Taccioli e della Spampinato, nonché del Previti quali Responsabili della fase di liquidazione del prezzo degli appalti in questione per aver omesso i controlli che necessariamente devono essere effettuati sia dall'ufficio liquidatore

(Taccioli in alcuni casi unitamente alla Spampinato) sia dall'ufficio di ragioneria (Previti).

Sul punto, in primo luogo, l'appellante ha contestato il criterio di riparto dell'onere della prova applicato dalla sentenza, nella quale è stato ritenuto che l'onere di provare la mancata esecuzione del contratto incombesse alla Procura.

Al riguardo, nel richiamare i principi generali in materia, ha sottolineato che in atti non figura alcun elemento di prova che dimostri l'esistenza dei controlli sulle spese, in quanto né le fatture, né le relazioni prodotte dai medesimi debitori sono atti idonei a tal fine, ma al massimo a fornire un indizio di esecuzione.

Ciò senza che vi sia bisogno di una contestazione della loro veridicità (sul punto ha richiamato Cass. n. 299 del 2016).

Infatti, in fattispecie come la presente, sulla Procura attrice incombe unicamente l'onere di provare che colui che ha agito per conto dell'amministrazione non ha effettuato le necessarie verifiche dirette ad accertare che l'erogatore del servizio ha eseguito correttamente il contratto e che egli conseguentemente ha supinamente ed ingiustificatamente pagato il prezzo richiesto senza verificare che le spese fossero state effettivamente sostenute per gli importi indicati.

Al riguardo ha richiamato la regola contrattuale che impone al creditore della prestazione di verificare l'esatta esecuzione del contratto prima di procedere al pagamento, omissione nella quale ha identificato l'illecito contestato ai predetti appellati.

In materia ha ricordato che il Regolamento di esecuzione degli appalti proprio agli artt. 307, 312 e 325 impone tale verifica in relazione a forniture e servizi in vista del loro pagamento.

Quanto detto vale anche nel caso in cui si ritenga che i rapporti in contestazione possano essere qualificati alla stregua dell' erogazione di contributi o finanziamenti e infatti il relativo regolamento impone che le erogazione del contributo relativo a singole iniziative sia subordinato alla presentazione della documentazione di spesa che deve essere utile a provare che il richiedente il finanziamento ha sostenuto spese pari a quelle indicate nel preventivo presentato al fine di giustificare la richiesta di finanziamento.

Qualunque sia la ricostruzione della fattispecie, la Procura ha infine richiamato l'art. 184 TUEL che fonda la responsabilità degli odierni appellati.

Quanto al danno, la Procura – atteso che non vi è prova della regolare esecuzione degli appalti – ha ritenuto che l'intera dimensione delle erogazioni contestate – pari a euro 2.276.518,85 - fosse danno erariale, e quindi chiesto, secondo la ripartizione indicata nell'atto d'appello, la condanna degli odierni appellati al pagamento del danno erariale negli importi ivi indicati, con specificazione delle quote di rivalutazione ed interessi applicati sulle rispettive somme.

Il decreto di fissazione udienza risulta regolarmente notificato a tutti gli appellati in data 24.01.2020 (alla sig.a Spampinato a mani proprie).

3. - Con memoria del 31.03.2020 si è costituito il sig. Previti.

Ricordati i fatti di causa, la difesa ha ripercorso le difese sostenute in prime cure e osservato che il visto di regolarità contabile ex art. 151, comma 4, TUEL, apposto dal Previti all'atto, costituisce una determinazione giuridicamente diversa e sostanzialmente peculiare rispetto al parere di regolarità contabile, ex art. 49 del D.Lgs. 267/2000 (così come modificato dalla L. 213 del 2012).

Richiamata la circolare n. 1, prot. 4770 del 12/5/2016, del Ragioniere Generale del Comune di Roma, ha specificato che il visto di regolarità contabile, che nella fattispecie in esame era demandato al dott. Previti, al contrario non può avere in nessun caso ad oggetto aspetti di merito e di legittimità dell'atto, i quali attengono agli elementi che ricadono sotto la responsabilità dei soggetti emittenti.

Inoltre, la difesa ha soggiunto che *“Acclarato che l'evento si è regolarmente svolto come risulta dalla documentazione in atti, la documentazione prodotta non è stata mai contestata in punto di veridicità dalla Procura se non con asserite, quanto infondate allusioni.*

*Essa, pertanto, deve essere esaminata sotto il profilo della sua regolarità, cioè idoneità a consentire il tipo di controllo ordinariamente previsto sulle forniture, e sotto tale profilo, risulta congrua, poiché, per numero e tipo di documenti, essa corrisponde al capitolato tra le parti, cioè a quanto richiesto per la liquidazione delle relative fatture.”.*

Infine, ha richiamato ampia giurisprudenza d'appello favorevole alla

posizione del Previti, al quale non può essere imputata la mancata verifica della corretta esecuzione del contratto; attività di cui è titolare solo il Responsabile del servizio che ha impegnato la spesa, che, prima di disporre la liquidazione, a norma dell'art. 184 comma 2 TUEL, decide in ordine alla adeguatezza della documentazione comprovante la corretta esecuzione del contratto.

In conclusione, ha chiesto la conferma della sentenza n.436/2018 e di essere prosciolto da ogni addebito contestato con condanna al pagamento delle spese di lite.

**4.** - Con memoria del 28.05.2020 si è costituito il sig. Pomarici.

La difesa ha partitamente preso posizione su ogni contestazione ribadita nell'appello (sollevando dubbi sull'effettivo pagamento di 30.000,00 euro all'associazione La bottega delle maschere), ribadendo tra l'altro, di non aver 'autorizzato' alcunchè, ma di aver soltanto espresso sempre e soltanto un giudizio di meritevolezza, circa l'opportunità politica di sostenere l'iniziativa, e trasmesso la pratica all'ufficio competente invitandolo a '*provvedere agli atti di competenza*' tra cui valutare la sussistenza delle condizioni regolamentari per l'erogazione.

L'iniziativa del Pomarici rientra quindi tra le competenze del Presidente dell'Assemblea Capitolina ai sensi dell'art. 16, par. 3 del regolamento del consiglio comunale 100 del 2002 che prevede che il Presidente promuove gli interventi e le iniziative più idonee per rendere effettivo e costante il rapporto con la popolazione e gli

organismi di partecipazione.

Non può certo addebitarsi all'organo politico se gli uffici tecnici non hanno seguito le procedure corrette o se hanno richiamato norme riconducibili alla legislazione concernente gli appalti pubblici. La responsabilità principale delle predette erogazioni risulterebbe imputabile al dottor Taccioli, il quale avrebbe utilizzato delle norme non confacenti alla fattispecie (l'art. 23 del reg. del consiglio comunale e l'art. 57 del d.lgs. 163 del 2006), per l'adozione della determina dirigenziale con la quale è stata stabilita all'erogazione di determinati contributi per l'organizzazione di una manifestazione sportiva.

Ha ribadito che il danno non sussiste in quanto gli eventi si sono effettivamente svolti e molti di questi rientravano in manifestazioni ben note e capaci di creare un forte indotto turistico come mostre di autori significativi, l'Estate romana, etc. ovvero erano manifestazioni importanti dal punto di vista sociale e assistenziale.

In diritto, in primo luogo ha chiesto la declaratoria di inammissibilità dell'appello per carenza dei requisiti di cui all'articolo 190 cgc.

Ha quindi ulteriormente ribadito il carattere di mera valutazione politica della delibera di indirizzo e conseguente difetto di giurisdizione per la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

Ha stigmatizzato la errata interpretazione degli articoli 22 e 23 del regolamento del consiglio comunale n. 100 del 2002.

In particolare, l'articolo 23 comma 2 lett. a) del regolamento del

Consiglio comunale attribuisce all'ufficio di presidenza il compito di realizzare le iniziative promosse dal consiglio comunale. Secondo la prospettazione della Procura non vi sarebbe stata alcuna delibera dell'ufficio di presidenza e pertanto non vi sarebbe alcuna iniziativa allo stesso imputabile.

La difesa ha ritenuto che tuttavia tale funzione di promozione delle iniziative non richieda alcuna forma specifica e che la stessa ben possa essere delegata.

E' ciò che è avvenuto nel caso di specie: l'Ufficio di presidenza con delibera del 22 febbraio 2012 aveva deciso di snellire la procedura per la promozione delle iniziative culturali deliberando che *"L'ufficio di presidenza decide di dare inizio all'iter amministrativo inerente le attività istituzionali dell'ufficio di presidenza di Roma capitale così come previsto dallo statuto del Comune di Roma a fronte della presentazione di proposte concernenti l'ambito istituzionale e aventi carattere istituzionale sociale e culturale e comunque volte a tutta la cittadinanza romana ed alle sue tradizioni rispecchiando le finalità dell'ufficio di presidenza tutto.*

*A tal fine decide di dare mandato al direttore dell'Assemblea capitolina dottor Vitaliano Taccioli di istituire una commissione consultiva per l'espressione del parere di congruità sulle proposte e sulle iniziative che perverranno presso la presidenza. Tali proposte saranno sottoposte al vaglio dell'ufficio di presidenza sentito anche per le vie brevi dal presidente e se saranno ritenute meritevoli di*

*attenzione e di relativa realizzazione saranno trasmesse agli uffici tramite direttive del presidente”.*

A tale stregua, secondo la difesa Pomarici, non occorre una convocazione formale dell'ufficio di presidenza soprattutto quando questa rivesta carattere di particolare urgenza collocandosi dal punto di vista temporale a ridosso dell'evento o della manifestazione in questione.

La difesa ha sottolineato, inoltre, che il presidente aveva effettivamente sentito per le vie brevi i componenti dell'ufficio di presidenza, sul punto chiedendo l'ammissione di prova testimoniale ex art. 98, c.g.c. dei signori Claudia Tonti, Mirko Coratti, Gianfranco Zambelli e Ludovico Todini.

Successivamente era stata sentita la commissione consultiva per il parere di congruità come espressamente riferito nel corpo delle determine dirigenziali a firma del dottor Taccioli.

In altri termini, gli organi comunali hanno espressamente seguito la procedura di cui all'articolo VI del regolamento per le erogazioni di contributi approvato con delibera del consiglio comunale n. 219 del 2003.

Conseguentemente, non si può imputare al dottor Pomarici di aver sentito l'ufficio di presidenza con modalità informali né l'emissione della direttiva né tanto meno il prosieguo della procedura.

La difesa ha inoltre sottolineato la conformità delle direttive assunte dal Presidente dell'assemblea capitolina all'articolo VI del

regolamento per la concessione di contributi il quale prevede che questi sono concessi dall'amministrazione comunale con specifica determinazione dirigenziale dell'ufficio del consiglio comunale sulla base di apposita direttiva del presidente del consiglio comunale.

L'appellato ha inoltre rilevato come la Procura non faccia alcun riferimento allo stato psicologico del Pomarici o meglio addossa a quest'ultimo la responsabilità di coloro che si sarebbero dovuti occupare di porre in essere le procedure necessarie per erogare concretamente la somma stanziata.

La colpa grave del Pomarici, infatti, sarebbe esclusa dal fatto che egli, nell'emanare le direttive, si è attenuto a quanto deciso nella riunione dell'ufficio di presidenza del 22.02.2012. In tale prospettiva, secondo la difesa, nessuno stato psicologico colpevole può imputarsi ad un soggetto che mostra di conformarsi a un atto amministrativo adottato dall'organo dotato dei poteri di farlo.

La difesa ha sottolineato la inesistenza delle condizioni della responsabilità quanto all'insussistenza del danno e all'erroneità della sua quantificazione operata dalla Procura in quanto gli eventi oggetto delle direttive di indirizzo del Pomarici si sono effettivamente svolti come testimoniato dagli articoli di giornale e delle notizie reperite nella maggior parte dei casi su internet.

Sul punto la difesa ha osservato che prove del reale svolgimento degli eventi erano, a memoria dei difensori, contenute nei fascicoli della Procura relativa ai procedimenti di indagine.

In tali fascicoli vi erano, infatti, fotografie e altri documenti dimostrativi dello svolgimento degli eventi che non sembrerebbero allegate al fascicolo del giudizio.

La difesa ha quindi chiesto che per ognuno dei 18 casi oggetto delle contestazioni venissero acquisiti i fascicoli del procedimento istruttorio.

D'altro canto, ha soggiunto la difesa, la mera violazione delle regole, eventualmente anche di quelle ad evidenza pubblica, non implica di per sé solo l'esistenza di un danno erariale. Ma anche a prescindere dalla mancanza di un danno risarcibile, ha osservato la difesa, lo schema - somma erogata uguale danno economico - sia per lo meno non dimostrato: non si può infatti automaticamente contestare a titolo di danno la stessa somma che è stata erogata per l'organizzazione dell'evento a maggior ragione laddove si dimostri che l'evento si è effettivamente svolto.

La difesa ha quindi concluso chiedendo in via preliminare di dichiarare l'inammissibilità dell'appello e nel merito respingere le richieste risarcitorie in quanto infondate; in via subordinata distinguere la posizione del dottor Pomarici da quella degli altri soggetti imputati e conseguentemente liquidare il danno separatamente, in considerazione della responsabilità imputabile al dottor Pomarici, tenendo conto del minimo apporto causale dallo stesso arrecato in ogni caso condannare la Procura al pagamento delle spese competenze ed onorari del giudizio.

4. - Alla pubblica udienza, data per letta la relazione sull'accordo delle parti, il Procuratore generale ha ulteriormente illustrato l'atto d'appello e confermato le richieste ivi formulate.

L'avv. Petillo, per il Previti, richiamati alcuni precedenti giurisprudenziali in materia, ha sottolineato che raggruppare 18 cause diverse in un unico giudizio dimostra il controllo generalizzato compiuto dalla Procura e quindi la nullità della citazione di prime cure. Ha inoltre soggiunto che gli eventi erano stati realizzati e fatturati e quindi non vi era alcun danno da contestare. Ha ribadito la distinzione tra visto e parere di regolarità, colta da numerosi arresti di questa Corte al fine di escludere la responsabilità del Petrillo e contestato che si potesse andare a controllare se le manifestazioni si fossero effettivamente realizzate o meno.

Ha concluso per il rigetto dell'appello con vittoria di spese.

L'avv. Contaldi, per il Pomarici, ha sottolineato come non sia sufficiente non rispettare le norme per determinare un danno all'Erario, soprattutto quando risulta che le manifestazioni si sono svolte.

Le contestazioni al Pomarici – secondo la difesa – attengono al merito politico delle manifestazioni, e l'adozione – con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 02.02.2012 - di una procedura "alleggerita" rispetto a quella prevista dall'art. 23 lett. a) del Reg. com. 219 del 2003 è ampiamente giustificata dall'urgenza di provvedere in alcuni casi.

Ha concluso per il rigetto dell'appello con vittoria di spese.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. – Il Collegio, rilevata la corretta instaurazione del contraddittorio processuale nei confronti della sig.a Spampinato e la sua mancata costituzione nel presente processo, ne dichiara, ai sensi dell'art. 93, c.g.c. la contumacia.

Del pari il Collegio rileva che, nonostante l'avv. Petillo abbia dichiarato all'udienza pubblica di aver ricevuto una delega orale per rappresentare all'udienza il sig. Taccioli, tuttavia quest'ultimo - benchè regolarmente citato - non si è costituito nel presente giudizio, nemmeno *banco iudicis*.

Pertanto – atteso che lo stesso avv. Petillo ha dichiarato in udienza di non potersi costituire per il sig. Taccioli – ne va quindi dichiarata la contumacia ex art. 93 c.g.c.

2. – In via pregiudiziale, esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile sollevata dalla difesa Pomarici in relazione alla natura di scelte discrezionali insindacabili nel merito delle direttive al medesimo imputate, il Collegio la respinge in quanto infondata.

Come risulta dalla prospettazione dell'atto di citazione, ribadita nell'atto d'appello, l'ipotesi di responsabilità contestata al sig. Pomarici non si fonda su di una valutazione di merito delle singole decisioni di 'meritevolezza' del contributo, operate e trasfuse nelle direttive impartite agli uffici, ma è basata sulla contestazione

dell'incompetenza del sig. Pomarici ad adottare una decisione monocratica, in luogo della prevista decisione di un organo collegiale in ordine alle manifestazioni da ammettere a contributo.

La responsabilità del Pomarici, quindi, deriva dalla violazione di un obbligo di servizio consistente nel rispetto delle competenze normativamente intestate ad un organo collegiale, ed invece – e quindi *contra legem* - esercitate monocraticamente.

La prospettazione dell'ipotesi di responsabilità contestata al Pomarici non incide, quindi, sul merito amministrativo delle scelte da quest'ultimo compiute, ma – a monte - sul rispetto della normativa sulle competenze, verifica che sicuramente rientra nei limiti interni della giurisdizione contabile.

**3.** – Del pari è da respingere, in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità dell'appello del PM per difetto di specificità dei motivi.

Con il presente gravame l'appellante contesta globalmente la decisione del giudice di prime cure, ponendone in evidenza gli snodi critici ed illustrando compiutamente le ragioni della richiesta integrale riforma della sentenza impugnata.

L'articolazione ed il tenore letterale dell'appello, infatti, consente di verificare l'esistenza dei requisiti (volitivo, argomentativo, censorio-causale) che secondo l'art. 190, comma 2, c.g.c. sono richiesti per l'ammissibilità dell'appello.

Infine, l'eccezione di nullità della citazione motivata dal fatto che, nella specie, si sarebbe in presenza di un controllo generalizzato della

Procura sulle attività oggetto di contestazione, prospettata all'udienza di discussione dalla difesa Previti si rivela inammissibile, ai sensi dell'art. 193, comma 1, c.g.c. nonché infondata.

Infatti, ben può trovare ingresso in giudizio una formulazione della domanda effettuata in termini di cumulo oggettivo e soggettivo, trattandosi di una forma di manifestazione del diritto di difesa della pretesa erariale in linea con il divieto di frammentazione della domanda.

**4.** – Passando al merito del giudizio, che con l'atto di appello è interamente devoluto al giudice di secondo grado, il Collegio ritiene necessario preliminarmente inquadrare sotto il profilo giuridico i fatti di causa, partendo dall'esame delle modalità concretamente seguite per l'erogazione delle spese oggetto del presente giudizio, che rivelano, in verità, caratteri di spiccata singolarità.

Nella fase di avvio ed istruttoria, il procedimento concretamente seguito dal Pomarici assume infatti la conformazione e le scadenze previste dal Regolamento del Comune di Roma n. 219 del 2003 per l'erogazione dei contributi ad associazioni: domanda di parte; valutazione della meritevolezza; direttiva del Presidente dell'Assemblea Capitolina.

Nella fase di conclusione ed esecutiva, invece di applicare il Regolamento del Comune di Roma n. 219 del 2003, si registra la scelta di un procedimento che assume i caratteri propri delle procedure negoziali: redazione e sottoscrizione di un disciplinare;

controlli e verifiche dell'amministrazione; pagamento su fattura emessa dal prestatore del servizio.

Ciò posto, il Collegio ritiene che, per le modalità di assegnazione (non concorrenziale), per l'oggetto delle erogazioni (non potendosi ricondurre all'ipotesi di servizi al Comune, ma di manifestazioni sportivo/culturali rientranti nelle finalità di cui al Capo I e II dello Statuto comunale di Roma rivolti alla popolazione), e per i soggetti destinatari (enti, organismi di volontariato ed associazioni che perseguono finalità di cui al Capo I e II dello Statuto comunale di Roma), le spese in contestazione debbano essere più propriamente qualificate come contributi e, quindi, che la disciplina da applicare ai fatti di causa del presente giudizio è quella contenuta nel Regolamento n. 219 del 2003, adottato in attuazione dell'art. 12 della l. n. 241 del 1990 e s.m.i..

L'interpolazione delle due discipline – il regolamento n. 219 del 2003 di attuazione dell'art. 12 della l. n. 241 del 1990 e s.m.i., da un lato, e le norme in materia di evidenza pubblica contenute nel d.lgs. 163 del 2006, dall'altro lato -, per una facilmente prevedibile eterogenesi dei fini, ha finito per frustrare le funzioni di tutela del corretto impiego del denaro pubblico al cui presidio entrambe le normative sono dedicate.

Ed infatti, l'applicazione delle regole sulla concessione dei contributi nella fase di avvio ed istruttoria del procedimento, per come concretamente attuate dagli odierni appellati, hanno comportato il mancato ricorso alla concorsualità e l'impossibilità di ottenere da

parte dell'amministrazione quei benefici in termini di contenimento della spesa che ordinariamente sono ritraibili dal confronto concorrenziale.

Nel caso in esame, infatti, il Pomarici individua direttamente – e come si vedrà monocriticamente - il soggetto destinatario del contributo, senza aver fatto precedere la designazione da alcuna procedura selettiva.

Ma più significativa è stata, a valle di tale adempimento, in sede di esecuzione, la scelta di procedere – anziché secondo la disciplina prevista dall'art. VI del Regolamento n. 219 del 2003, relativa all'erogazione dei contributi - ad affidamenti ispirati all'applicazione delle regole degli appalti di servizi, che ha fatto sì che il pagamento non dovesse essere più limitato al 90% delle spese sostenute e documentate, come prevede la disciplina della concessione dei contributi, ma potesse essere operato per l'intera fattura.

In tal modo, si è realizzato l'effetto di escludere il necessario controllo dei funzionari liquidatori (Taccioli e Spampinato) sui documenti atti a comprovare le spese a loro volta sostenute dalle Associazioni destinatarie dei contributi e che avrebbero dovuto esser dimostrate dalle stesse attraverso le fatture emesse dai loro fornitori dei servizi, da questi debitamente quietanzate a seguito del pagamento da parte delle suddette associazioni.

L'effetto distorsivo di tali scelte non è stato rilevato dai funzionari liquidatori in ragione della sostanziale omissione dei controlli di

ragioneria ex art. 151, comma 4 e art. 184, comma 4, TUEL che avrebbero dovuto rilevare e contestare – tra l'altro – la mancanza della documentazione di spesa sostenuta dai beneficiari del rimborso ed il rispetto del limite del 90% della spesa rimborsabile mediante l'erogazione del contributo, nonché la mancata applicazione della ritenuta d'acconto come previsto dal Regolamento del Comune di Roma n. 2019 del 2003.

Questa 'mutazione' procedimentale, che dà luogo – come si vedrà - ad una serie di violazioni di obblighi di servizio, risulta evidente a questo Collegio, se non altro in ragione delle diverse ricostruzioni della natura giuridica dei fatti gestionali in esame che – nella differente ricostruzione operata dalle parti – denuncia sempre una carenza di elementi, ossia l'omissione della completa osservanza delle regole gestionali poste a presidio della corretta erogazione delle spese in parola.

Le differenti ricostruzioni dell'inquadramento giuridico della vicenda fornite dalle parti, infatti, tendono a dare prevalenza ad uno soltanto dei profili normativi sopra ricordati, non cogliendo il complessivo effetto distorsivo che, sul piano giuridico e gestionale, le scelte degli odierni convenuti hanno causato con le loro condotte.

**3.1** – Per quanto precede, il Collegio ritiene che il paradigma normativo, in base al quale verificare la fondatezza dell'ipotesi di responsabilità amministrativa in esame con riferimento a tutte le manifestazioni oggetto di contestazione, è rappresentato

essenzialmente dall'art. VI del Regolamento n. 219 del 2003, applicabile *ratione temporis* ai fatti di causa (il Regolamento n. 219 del 2003 è stato infatti revocato nel 2017 e sostituito da altra disciplina regolamentare).

Secondo detta disposizione, *“I contributi sono concessi dall'Assemblea comunale, con apposita determinazione dirigenziale dell'Ufficio del Consiglio Comunale sulla base di apposita direttiva del presidente del Consiglio comunale, sentita la Commissione di cui all'art. IV, nella quale vengono evidenziate i motivi di interesse generale in relazione ai principi della Costituzione, della Carta Europea dell'Autonomia locale e dello Statuto comunale, la sussistenza dei requisiti e la completezza della documentazione presentata”*.

Fissati al comma 2 gli obblighi di pubblicità delle manifestazioni in capo ai beneficiari, il comma 3 stabiliva che *“L'ammontare del contributo non può in ogni caso superare l'importo indicato nella richiesta”*.

Indicati al comma 4 i limiti della contribuzione per le attività di carattere generale, e per quanto più interessa il presente giudizio, il comma 5 stabiliva che *“I contributi erogati ad Enti, Associazioni ed organismi di cui all'art. 1 del presente Regolamento per lo svolgimento di specifiche iniziative non possono essere superiori al 90% della spesa preventivata”*.

Con norma di chiusura, il comma 6 precisava che *“L'erogazione del*

*contributo relativo a singole iniziative è subordinato alla presentazione della documentazione di spesa*”, ossia quelle spese le cui ‘*singole voci*’ IVA compresa se dovuta, andavano a comporre il Preventivo allegato alla domanda di concessione regolata dall’art. 3 del Regolamento n. 219 del 2003.

Il Collegio ritiene che le condotte materiali contestate agli odierni appellati integrino violazioni di obblighi di servizio previsti da detto regolamento che hanno cooperato sul piano causale a dar luogo ad erogazioni di somme non giustificate.

**3.2** – In particolare, per ciò che concerne la posizione del Pomarici, occorre innanzitutto premettere che, come ribadito dall’appellante, nel caso in esame non vi è mai stato il coinvolgimento dell’Assemblea capitolina quale organo collegiale del Comune di Roma.

Ciò posto, al Pomarici è contestato di aver dato avvio alla serie causale che ha portato alla erogazione delle spese ingiustificate attraverso l’adozione di un ‘giudizio di meritevolezza’ dell’iniziativa per il quale era incompetente.

La contestazione si rivela fondata alla stregua dell’art. VI, comma 1, del Reg. n. 219 del 2003.

Come si è visto, detta disposizione, infatti, assegnava ad una Commissione – e quindi ad un organo collegiale – l’esame dei progetti pervenuti con le domande di ammissione al contributo (domande il cui contenuto è previsto dall’art. 3 Reg.), valutati secondo i criteri previsti dall’art. V.

Si rivela evidente, allora, come l'assenza di una deliberazione della Commissione collegiale, che doveva essere 'sentita', non possa essere sostituita dalla autonoma e monocratica valutazione di meritevolezza del Presidente Pomarici senza incorrere in una violazione delle regole di competenza poste dagli artt. IV e VI, comma 1, del Regolamento n. 219 del 2003.

Sul punto, e con riferimento al rilievo delle violazioni delle regole di competenza nell'ambito delle ipotesi di responsabilità amministrativa, il Collegio concorda con quanto osservato dalla Procura appellante: la indebita sostituzione che l'organo incompetente opera nella scelta discrezionale dell'organo per legge competente, priva quest'ultimo dell'esercizio delle attribuzioni intestategli dalla legge per la cura dell'interesse pubblico per la cui garanzia è istituito. Ciò determina la frustrazione delle finalità impresse dalla legge alle risorse finanziarie, che risultano male impiegate in base alla decisione di un organo che non è ritenuto dalla legge idoneo a curare l'interesse in vista del conseguimento del quale le risorse erano state destinate.

In tale prospettiva, la scelta allocativa di risorse operata da un organo incompetente rappresenta un elemento sintomatico quasi paradigmatico di una fattispecie di responsabilità amministrativa.

Al riguardo occorre osservare che anche la deliberazione del 02.02.2012 dell'Ufficio di Presidenza conferma il principio della valutazione collegiale delle proposte fissato.

Ed infatti, nel dare mandato al Direttore dell'Assemblea Capitolina di

istituire una Commissione Consultiva per l'espressione del parere di congruità sulle proposte e sulle iniziative che sarebbero pervenute presso la Presidenza, l'Ufficio di presidenza aveva avuto modo di precisare che *“Tali proposte saranno sottoposte al vaglio dell'Ufficio di Presidenza, sentito anche per le vie brevi dal Presidente, e se saranno ritenute meritevoli di attenzione e di relativa realizzazione, saranno trasmesse agli Uffici tramite Direttive del Presidente”*.

Era quindi l'Ufficio di presidenza – in attuazione dell'art. IV del Regolamento n. 219 del 2003 - a dover esprimere il c.d. *'giudizio di meritevolezza'* e non il Presidente Pomarici, che era a ciò incompetente.

Sul punto non rileva ad abilitare l'esercizio monocratico delle decisioni di spesa in esame l'art. 16, comma 3, del Regolamento del Consiglio comunale n. 100 del 25 luglio 2002, in quanto, se è vero che la disposizione prevede che *“Il Presidente promuove gli interventi e le iniziative più idonee per rendere effettivo e costante il rapporto del Consiglio Comunale con la popolazione e gli organismi di partecipazione”* è a maggior ragione vero che il Regolamento n. 219 del 2003 è *lex specialis* rispetto all'erogazione dei contributi in parola e quindi non soltanto prevale sull'art. 16, ma ne conforma i moduli operativi.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa Pomarici, non autorizza all'esercizio monocratico della valutazione di meritevolezza il fatto che il Presidente fosse abilitato dalla deliberazione dell'Ufficio di

presidenza del 02.02.2002 a sentire *'anche per le vie brevi'* i membri dell'Ufficio di presidenza. Ciò perché una deliberazione dell'ufficio di presidenza non è atto di natura normativa e quindi non è idoneo a modificare o integrare il Regolamento n. 219 del 2003 di attuazione dell'art. 12 della l. n. 241 del 1990 e s.m.i., né tantomeno ad alterare le attribuzioni di competenza ivi stabilite.

In secondo luogo, occorre osservare che a fronte di un'attività amministrativa necessariamente procedimentalizzata come quella in esame, particolarmente perché volta alla erogazione di fondi pubblici, la mancanza – come nel caso in esame – anche soltanto di un principio di prova documentale dell'esistenza di un pronunciamento collegiale in materia non rende ammissibile l'eventuale prova testimoniale sul punto richiesta dal Pomarici. Ciò, per la regola generale che non ammette la prova testimoniale *"se ha per oggetto patti aggiunti o contrari al contenuto di un documento, per i quali si alleggi che la stipulazione è stata anteriore o contemporanea"* (cfr. art. 2722, c.c.).

Quanto sopra consente di riscontrare nel comportamento tenuto dal Pomarici gli estremi della colpa grave.

Innanzitutto, al riguardo rileva l'estrema chiarezza del riparto di competenze in ordine alla valutazione di meritevolezza, affermata dall'art. IV del Reg. 219 del 2003 e confermata, come si è visto, dalla stessa deliberazione del 02.02.2012 dell'Ufficio di Presidenza, riparto che era agevole rispettare e che nessuna esigenza di celerità poteva

impedire di osservare, anche perchè le domande di ammissione al rimborso per singole iniziative, secondo l'art. III del Reg. 219 del 2003, dovevano *“essere presentate almeno 60 giorni prima dell'avvio dell'iniziativa cui si riferiscono”*.

Né, tantomeno, ad escludere la gravità della colpa può soccorrere l'osservanza della procedura prevista dalla deliberazione del 02.02.2012 dell'Ufficio di Presidenza, che si è visto introdurre – anche col concorso del Pomarici stesso - una modalità definita, dalla stessa difesa Pomarici, di *“alleggerimento”* di quella prevista dall'art. VI del Reg. 219 del 2003 e quindi dichiaratamente, nel caso migliore, *praeter legem*.

Per quanto precede, rimane dimostrata l'incompetenza del Pomarici e quindi l'illiceità della sua condotta gravemente colposa e la sua efficacia causale – sul piano materiale (artt. 40 e 41, c.p.) e giuridico (art. 1223, c.c.) - rispetto alle spese ingiustificate oggetto del presente giudizio.

**3.3** – Quanto alla posizione del Taccioli e, per quanto alla medesima imputabile, della Spampinato, la disciplina posta dal Reg. n. 219 del 2003, in realtà, non differisce dai principi generali del controllo che devono operare gli organi che liquidano le spese pubbliche.

In particolare, al riguardo rileva la disposizione dell'art. VI, comma 6, del Reg. n. 219 del 2003, secondo la quale *“L'erogazione del contributo relativo a singole iniziative è subordinato alla presentazione della documentazione di spesa”*, ossia quelle spese le

cui 'singole voci', IVA compresa se dovuta, andavano a comporre il Preventivo allegato alla domanda di concessione regolata dall'art. 3 del Regolamento n. 219 del 2003.

Tale disciplina, come detto, si rivela espressione dei principi generali in materia, che per gli enti locali sono indicati nell'art. 184, comma 2, del TUEL, che prevedono che la liquidazione della spesa sia *'disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite'*.

In altri termini, i beneficiari del contributo, per conseguire l'erogazione ed essere rimborsati fino al 90% delle spese sostenute, avrebbero dovuto dimostrarne il pagamento attraverso fatture di terzi, debitamente quietanzate, ossia *sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore.*

Come correttamente rilevato dalla Procura, non vi è prova in atti che il Taccioli e la Spampinato, quali responsabili della liquidazione delle spese in esame, abbiano verificato l'esistenza della documentazione delle spese sostenute dai beneficiari ex art. VI, comma 6 del Reg. n. 219 del 2003, mentre si sono basati unicamente sull'esistenza di fatture emesse e sulle relazioni finali predisposte dagli stessi beneficiari che in nulla facevano riferimento alle voci di spesa dai medesimi sostenute per lo svolgimento delle manifestazioni.

Si preciseranno, nell'esaminare la questione della prova del danno, le

ragioni dell'inidoneità ai fini probatori di tali fatture e relazioni.

L'omissione della verifica della esistenza della *documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore* richiedente il contributo e, conseguentemente, della esattezza ed integralità dell'adempimento degli obblighi assunti e del loro effettivo valore ai fini della misura del rimborso, rappresentano, per il Taccioli e la Spampinato, una significativa violazione degli obblighi di servizio previsti in generale dall'art. 184, comma 2 del TUEL ed in particolare dall'art. VI, comma 6 del Reg. n. 219 del 2003.

Tali violazioni sono connotate, sul piano soggettivo, da colpa grave.

La necessità di verificare l'esistenza e la misura del diritto del creditore prima di procedere all'adempimento è canone minimo, se non quasi intuitivo, di perizia professionale, per coloro che svolgono la funzione di dirigente ordinatore di spesa, e più in generale di diligenza per i soggetti cui viene affidata la gestione di risorse pubbliche.

In tale contesto, particolarmente significativa appare la scelta, che rimane comunque senza spiegazione razionale, se non quella di evitare volontariamente di acquisire dai beneficiari la corretta documentazione delle spese sostenute, di procedere – anziché secondo la disciplina prevista dall'art. VI del Regolamento n. 219 del 2003 e quindi adottando unicamente una determinazione dirigenziale di concessione del contributo - ad affidamenti mediante stipula di atti convenzionali ispirati all'applicazione delle regole degli appalti di

servizi.

In tal modo i predetti – con una scelta *praeter legem* che ha determinato il rischio, poi concretizzatosi per l'amministrazione, di pagare spese di importi ingiustificati - hanno distolto il controllo in sede di liquidazione dalle fatture di terzi, rappresentanti le spese sostenute dai beneficiari dei contributi, per concentrarlo unicamente sulle fatture emesse dai beneficiari per una loro 'prestazione', che in realtà non era oggetto del contributo.

Le loro condotte, inoltre, hanno fatto in modo che saltasse il controllo del limite del 90% del rimborso delle spese sostenute, consentendo che l'importo del contributo potesse corrispondere integralmente a quello indicato nella fattura emessa dal beneficiario dello stesso, impedendo la possibilità di verificare se all'erogazione corrispondesse una spesa effettiva da parte del richiedente il beneficio, ovvero soltanto una dichiarazione di valore omnicomprensivo contenuta in fattura.

Per quanto precede, rimane dimostrata l'illiceità per violazione dei descritti obblighi di servizio delle condotte imputate al Taccioli ed alla Spampinato, la natura gravemente colposa delle stesse e la loro efficacia causale – sul piano materiale (artt. 40 e 41, c.p.) e giuridico (art. 1223, c.c.) - rispetto alle spese ingiustificate oggetto del presente giudizio.

**3.4** – Per quanto riguarda, infine, la posizione del Previti, il Collegio ritiene che un corretto esercizio dei controlli di ragioneria ex artt. 151,

comma 4 e 184, comma 4, TUEL avrebbero consentito di rilevare l'anomalia costituita da un procedimento che inizia come l'erogazione di una forma di contributo e finisce come un appalto di servizi e quindi la mancanza della documentazione di spesa sostenuta dai beneficiari del rimborso ed il rispetto del limite del 90% della spesa rimborsabile mediante l'erogazione del contributo.

Ed infatti, l'art. 151, comma 4, nell'esplicitare i principi contabili in materia di esecutività dei provvedimenti di spesa ha previsto che *"i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria"*. L'art. 184, comma 4, TUEL, ha poi specificato l'*ubi consistam* del controllo di ragioneria: infatti, *"Il servizio finanziario effettua, secondo i principi e le procedure della contabilità pubblica, i controlli e riscontri amministrativi, contabili e fiscali sugli atti di liquidazione"*.

Tali *'controlli e riscontri'* sono declinati ulteriormente nell'art. 58 del Regolamento di contabilità del Comune di Roma (Del. C.C. n. 4 del 25.01.1996) e, in particolare, la connessione impegno/liquidazione (lett. a) e l'esatta imputazione della spesa da liquidare agli interventi o ai capitoli di bilancio (lett. b).

In particolare, quest'ultimo profilo di controllo – se correttamente svolto – avrebbe messo in luce che si trattava di contributi erogati dal Consiglio comunale. Ed infatti, grazie alla semplice lettura del

provvedimento di liquidazione, in connessione con l'impegno, emerge chiara la dicotomia procedimentale tra erogazione dei contributi consiliari su indicazione del Presidente dell'Assemblea capitolina e affidamento di appalti di servizi. Il chè avrebbe consentito facilmente di rilevare che non si trattava dell'acquisto di un servizio o di una fornitura per il Comune, da fatturare da parte dell'appaltatore; ma di contributi a copertura di costi di svolgimento di una manifestazione culturale e/o sportiva a favore della comunità amministrata e non dell'Ente, il cui beneficiario avrebbe dovuto dimostrare le spese dal medesimo sostenute.

In tale prospettiva, un corretto controllo di ragioneria avrebbe consentito di far emergere le anomalie procedurali e le violazioni degli obblighi di servizio sopra evidenziati, verosimilmente evitando – o almeno riducendo - l'ingiustificato esborso di risorse pubbliche.

Per quanto precede, rimane dimostrata l'illiceità per violazione dei descritti obblighi di servizio, previsti dall'art. 184, comma 4, TUEL e 58 del Regolamento di contabilità del Comune di Roma (Del. C.C. n. 4 del 25.01.1996), delle condotte imputate al Previti, la natura gravemente colposa delle stesse, attesa la chiarezza del dato normativo e l'inesistenza di condizioni anomale dell'agire che avrebbero impedito l'osservanza delle descritte norme a contenuto cautelare, e la loro efficacia causale – sul piano materiale (artt. 40 e 41, c.p.) e giuridico (art. 1223, c.c.) - rispetto alle spese ingiustificate oggetto del presente giudizio.

**4** – Con riferimento alla sussistenza del danno erariale contestato, il Collegio ritiene che gli indizi raccolti al riguardo dalla Procura siano idonei, in quanto gravi, precisi e concordanti, a fondare la presunzione dell'esistenza di conseguenze patrimoniali negative per l'erario comunale (cfr. artt. 2727 e 2729 c.c.).

Ed infatti, a fronte di un'attività procedimentalizzata, volta per legge all'accertamento, in primo luogo, dell'esattezza ed integralità dell'adempimento delle attività (manifestazioni) descritte negli atti d'obbligo assunti dal privato con la p.a., e quindi, all'esito di tale verifica, del reale importo del contributo da erogare per rimborsare il privato delle spese sostenute per le manifestazioni, il Pubblico ministero ha adempiuto al proprio onere della prova versando in atti gli esiti dell'accertamento che dimostrano l'inesistenza di atti del procedimento amministrativo volto a dimostrare i presupposti del corretto pagamento.

E' bene sottolineare al riguardo che l'esecuzione della prestazione contrattuale non rientra tra i fatti principali che il Pubblico ministero è tenuto a provare quali elementi costitutivi delle fattispecie di responsabilità amministrativa quando si contesti la carenza di giustificazione della spesa per assenza degli atti del procedimento di liquidazione della medesima volti ad accertare l'avvenuta esatta ed integrale prestazione.

Il Pubblico ministero, infatti, è tenuto a dimostrare, oltre al rapporto di servizio, la condotta antigiuridica in violazione di obblighi di servizio

(che nel caso di specie consiste nella incompetenza dell'organo che ha compiuto il giudizio di meritevolezza, avviando l'iter per l'erogazione del contributo e nell'omesso controllo previsto dall'art. 184, comma 2 e 4, TUEL in sede di liquidazione); il dolo o colpa grave; esistenza e misura del danno erariale per spesa non 'giustificata' e nesso di causalità – materiale e giuridica – della condotta con l'evento di danno.

Così, se è vero che al Pubblico ministero incombe l'onere di dimostrare l'andamento, se possibile, il *quantum* del danno, è del pari vero che non gli si può addossare il carico di "*provare che la prestazione non sia stata effettuata, o lo sia stata in maniera irregolare*" (Sez. II app. n. 19 del 2019) senza violare il corrispondente principio di '*prossimità alla prova*', essendo le parti tenute a fornire '*le prove che siano nella loro disponibilità*' (art. 94, c.g.c.) dei fatti principali su cui fondano domande e relative eccezioni, proprio per mitigare l'effetto distruttivo/impeditivo che l'applicazione del principio dell'onere della prova realizza in caso di c.d. '*prova del fatto negativo*'.

Alla stregua del principio di prossimità alla prova, soltanto le parti del rapporto hanno la disponibilità degli elementi di convincimento relativi all'attuazione del loro rapporto.

Vi è da osservare, inoltre, che la prova della esatta ed integrale esecuzione del contratto, come essenziale fatto impeditivo, modificativo o estintivo dell'ipotesi di responsabilità amministrativa, dovrà essere data – questa volta sì secondo il principio dell'onere

della prova – dalla parte che intende valersi degli effetti giuridici che dall'esecuzione del contratto derivano, impedendo il configurarsi del danno, ovvero, modificandone la dimensione o estinguendone gli effetti patrimoniali negativi, ossia nel caso in esame i convenuti in primo grado, odierni appellati.

Ed infatti, soltanto gli odierni appellati – quali espressione dell'amministrazione comunale che aveva gestito il procedimento di assegnazione del contributo e di liquidazione dei rimborsi – potevano fornire prova documentale, diretta - e in positivo - della esecuzione esatta ed integrale delle specifiche prestazioni e della congruità delle somme erogate a rimborso: prove che – come detto – essendo mancato il procedimento amministrativo all'uopo previsto, non è stato possibile acquisire al processo.

Le omissioni dei controlli rappresentano altrettanti indizi gravi precisi e concordanti tali da fondare la prova presuntiva della assenza di giustificazione - come si dirà di qui a poco – di almeno quota percentuale delle spese sostenute dal Comune.

Sul piano della valutazione complessiva del compendio probatorio offerto dalle parti, la considerazione che gli elementi indiziali di controprova forniti dagli appellati – essenzialmente costituiti da fatture emesse dagli stessi privati beneficiari dei contributi erogati e da relazioni formate dai medesimi sulle attività dagli stessi realizzate – non si dimostrano idonei elementi di prova.

In primo luogo, occorre ribadire che, in realtà, le erogazioni finanziarie

in esame si caratterizzano come contributi volti al rimborso delle spese sostenute dai beneficiari per la realizzazione di manifestazioni.

In tale prospettiva, come detto, alle richieste di rimborso avrebbero dovuto essere allegate fatture di terzi, pagate dai beneficiari, e delle quali si chiedeva il rimborso. Ed infatti, soltanto le fatture dei terzi debitamente quietanzate avrebbero potuto dimostrare l'esistenza della spesa e del suo effettivo ammontare nei rapporti tra beneficiario e Comune.

Nel caso in esame, le fatture invocate dagli appellanti sono fatture emesse dai beneficiari stessi dei contributi e tali documenti, com'è noto, avuto riguardo alla loro formazione unilaterale ed alla funzione di far risultare documentalmente elementi relativi all'esecuzione di un contratto, si inquadrano fra gli atti giuridici a contenuto partecipativo, consistendo nella dichiarazione, indirizzata all'altra parte, di fatti concernenti un rapporto già costituito. Sicchè, quando tale rapporto sia contestato – come nel caso in esame - non possono costituire valido elemento di prova delle prestazioni eseguite ma, al più, un mero indizio (v. *ex plurimis*, Cass. civ. Sez. II Sent., 12.01.2016, n. 299; nella medesima linea ricostruttiva, v. C. conti, Sez. II, n. 256 del 2018).

L'efficacia indiziaria delle fatture, tuttavia, nel caso in esame, è inficiata dalla contestazione che è alla base del presente giudizio e che, come detto, riguarda l'inattendibilità dimostrativa di tali documenti per la loro provenienza ed anche in ragione di un mancato

loro controllo nell'ambito del procedimento amministrativo di spesa.

Per le medesime ragioni, anche le relazioni presentate dai beneficiari non si rivelano elementi di prova idonei a fondare il libero convincimento del giudice. Anche le relazioni, infatti, provengono da soggetti (i prestatori/beneficiari dei contributi) che hanno interesse a dimostrare, l'integralità ed esattezza della prestazione eseguita al fine di ottenere il relativo *tantundem*, e come tali ragionevolmente inattendibili senza una validazione procedimentale delle loro dichiarazioni da parte dell'amministrazione, essendo consustanziale alla prospettazione dell'ipotesi di responsabilità oggetto del presente giudizio, la contestazione radicale della idoneità probatoria anche del contenuto delle relazioni esibite per illustrare l'attività svolta .

Il Collegio, pertanto, ritiene che si siano determinati effetti patrimoniali negativi, e quindi danni all'erario comunale, discendenti dalla complessiva operazione posta in essere dagli odierni appellati, in quanto gli elementi indiziari indicati dalla Procura in prime cure e ribaditi in appello, dimostrano che si sono decisi ed operati rimborsi per prestazioni delle quali nessuno ha dimostrato l'*esattezza ed integralità* dell'adempimento rispetto agli atti d'obbligo e dei cui reali importi non è stato, quindi, possibile stabilire la corretta dimensione economico-patrimoniale in termini di congruità rispetto alle prestazioni evocate dalle fatture autoformate e dalle relazioni autoprodotte dai beneficiari che, in quanto tali, non sono idonei elementi indiziari ai fini della costruzione del libero convincimento del giudice.

**4.1** – Le presunzioni che dimostrano l'esistenza del danno, tuttavia, non si rivelano di ausilio in vista della prova del suo preciso ammontare, indicato dal Pubblico ministero nell'importo complessivo dei pagamenti effettuati ai beneficiari.

Ed infatti, se da un lato gli indizi acquisiti al processo sono sufficienti per presumere che i costi delle manifestazioni poi rimborsati non siano 'giustificati' sul piano della loro congruità rispetto alle prestazioni eseguite, dall'altro lato, sono stati acquisiti in giudizio elementi indiziari che fondano la presunzione del fatto che le manifestazioni comunque si siano svolte, ancorchè – si ripete – se non si ha prova del reale loro effettivo costo e quindi della adeguatezza e *giustificazione* dei rimborsi sostenuti dal Comune.

In tale prospettiva, il Collegio ritiene sussistano le condizioni per fare ricorso d'ufficio al criterio della liquidazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c., anche senza domanda di parte, trattandosi di criterio rimesso al proprio prudente apprezzamento (v. *ex plurimis*, Cass. civ. Sez. VI - 3 Ord., 24.01.2020, n. 1636).

Al riguardo, nel caso in esame, il Collegio ritiene che il criterio equitativo debba essere individuato in una quota percentuale dell'intero esborso contestato, proprio in ragione dell'esistenza di indizi che lasciano presumere, sul piano storico, come effettuate le manifestazioni oggetto di contribuzione, e quindi in parte dovute - in relazione a spese da ritenersi, secondo l'*id quod plerumque accidit*, come sostenute dagli organizzatori - le somme erogate

dall'amministrazione comunale.

A tale stregua il Collegio liquida il danno in misura pari al 10% della complessiva somma di euro 2.276.518,85 pagata dal Comune per le manifestazioni oggetto del presente giudizio.

Al danno così liquidato in via equitativa in euro 227.651,88 va detratta, ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, l.n. 20 del 1994 e s.m.i., una quota pari al 50% della predetta somma, in ragione dei vantaggi comunque conseguiti dalla comunità amministrata in relazione alle manifestazioni comunque svolte; conseguentemente il danno addossabile agli odierni appellati si rivela pari ad euro 113,825,94.

Per quanto precede, il Collegio, in parziale accoglimento dell'appello in epigrafe condanna gli odierni appellati, secondo le rispettive quote, stabilite in ragione del contributo causale dato da ciascuno nella determinazione del danno, al pagamento in favore del Comune di Roma secondo la seguente ripartizione:

- Marco POMARICI, per euro 22.764,00, pari al 20%;
- Vitaliano TACCIOLI, per euro 79.678,00, pari al 70 %;
- Anna Maria SPAMPINATO, per euro 4.417,00, pari al 70 % delle somme concernenti le spese relative alle quattro manifestazioni alla medesima imputabili;
- Giovanni PREVITI, per euro 11.382,00, pari al 10 %.

Tutte le predette somme, come correttamente indicato dalla Procura appellante, dovranno essere gravate dalla rivalutazione secondo gli indici ISTAT, con decorrenza dalla data di ciascun singolo pagamento

e fino al deposito della presente sentenza; da tale data decorreranno gli interessi sulla somma rivalutata, da computarsi fino all'effettivo pagamento delle somme di cui è condanna.

Le spese seguono la soccombenza.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, azione, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento dell'appello in epigrafe, condanna al pagamento in favore del Comune di Roma:

- Marco POMARICI, per euro 22.764,00;
- Vitaliano TACCIOLI, per euro 79.678,00;
- Giovanni PREVITI, per euro 11.382,00;
- Anna Maria SPAMPINATO, per euro 4.417,00;

Le predette somme dovranno essere rivalutate secondo gli indici ISTAT fino alla data di deposito della sentenza e da tale data gravate degli interessi legali al saggio di cui all'art. 1284 c.c. fino al giorno del pagamento delle somme di cui è condanna.

Condanna, altresì, Marco POMARICI, Vitaliano TACCIOLI, Giovanni PREVITI e Anna Maria SPAMPINATO, al pagamento in solido delle spese del processo che sono liquidate in euro 363,45 (trecentosessantatreeuro/45).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17.06.2020.

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

F.to Cons. Marco Smioldo

F.to Pres. agg, Cristina Zuccheretti

Depositato in Segreteria il 13-10-2020

Il Dirigente

F.to Dott. Salvatore Antonio Sardella