

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

III SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati

dott. Luciano Calamaro, Presidente

dott.ssa Giuseppina Maio, Consigliere

dott. Angelo Bax, Consigliere

dott. Giancarlo Astegiano, Consigliere

dott. Marco Smiroldo, Consigliere relatore

riunita in Camera di consiglio ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 54295 del Ruolo generale, proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio;

APPELLANTE PRINCIPALE ED APPELLATO INCIDENTALMENTE

contro

- 1) CIAMPI Paolo, rappresentato e difeso dall'avv. Dario Buzzelli ed elettivamente domiciliato in Roma alla via Fulcieri Paulucci de' Calboli, n.5;
- 2) BERARDI Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Corrado de Simone e dall'avv. Chiara de Simone ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Latina, viale dello Statuto, n. 24;
- 3) SAURINI Massimo, rappresentato e difeso da se medesimo ed elettivamente domiciliato in Roma, viale Pinturicchio n.214, presso lo studio dell'avv. Carmela Musolino;
- 4) LECCE Claudio, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Moscardelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Latina Viale dello Statuto, n. 52;

- 5) TORNITORE Antonello, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giancarlo Sorrentino ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma al Corso Vittorio Emanuele, n. 18;
- 6) ZEMELLA Vittorio, rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Scioscia ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Latina, via G.B. Vico, n. 45;
- 7) FERRACCI Fabrizio, rappresentato e difeso dall'avv. Dario Buzzelli che lo rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente all'avv. Massino Ianni Ficorilli ed elettivamente domiciliato in Roma alla via Fulcieri Paulucci de' Calboli n. 5 presso lo studio dell'avv. Dario Buzzelli;
- 8) SCISCIONE Gianfranco, rappresentato e difeso dall'avv. Italo Sciscione ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio, sito in Terracina (LT), via Porta Romana, n. 9;
- 9) MASCI Giovanni, rappresentato e difeso dall'avv. Valerio Zicaro, con Studio Legale in Cosenza, piazza Zumbini, n. 72, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo Studio dell'avv. Filippo Lattanzi alla via G.P. da Palestrina, n. 47;
- 10) BERNONI Paola, rappresentata e difesa dall'avv. Valerio Zicaro con Studio Legale in Cosenza, piazza Zumbini, n. 72, ed elettivamente domiciliata in Roma, presso lo Studio dell'avv. Filippo Lattanzi alla via G.P. da Palestrina, n. 47;
- 11) PARIS Marco, rappresentato e difeso dall'avv. Valerio Zicaro con Studio Legale in Cosenza, piazza Zumbini, n. 72, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo Studio dell'avv. Filippo Lattanzi alla via G.P. da Palestrina, n. 47;
- 12) DE PERSIIS Enrico, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Giorgio Amato ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma via F. Corridoni, n.15, non costituito;
- 13) COLUZZI Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Silvestro Carboni ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Latina via Oberdan 24;
- 14) PICANO Bruno, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Massimo Signore unitamente all'avv. Italo Sciscione con studio in Terracina via Porta Romana 9, ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Legale Signore Associazione Professionale sito in Scauri, via Italo Balbo n.9, non costituito;
- 15) FRISON Paolo, rappresentato e difeso dall'avv. Italo Sciscione ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Terracina via Porta Romana n. 9;

16) DOMENICHELLI Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Di Grazia ed elettivamente domiciliato presso lo Studio del precitato Legale sito in San Felice Circeo (LT), viale T. Tittoni, n. 127;

17) AVERSA Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Moscardelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Latina Viale dello Statuto, n. 52;

APPELLATI

e nei giudizi incidentali promossi da:

- CIAMPI Paolo, rappresentato e difeso dall'avv. Dario Buzzelli ed elettivamente domiciliato in Roma alla via Fulcieri Paulucci de' Calboli, n.5;

- BERARDI Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Corrado de Simone e dall'avv. Chiara de Simone ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Latina, viale dello Statuto, n. 24;

- SAURINI Massimo, rappresentato e difeso da se medesimo ed elettivamente domiciliato in Roma, viale Pinturicchio n.214, presso lo studio dell'avv. Carmela Musolino;

- LECCE Claudio, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Moscardelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Latina Viale dello Statuto, n. 52;

- TORNITORE Antonello, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giancarlo Sorrentino ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma al Corso Vittorio Emanuele, n. 18;

APPELLATI ED APPELLANTI INCIDENTALI

contro

- il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio e il Procuratore Generale della Corte dei conti,

AVVERSO

la sentenza n. 521 del 16.10.2018 della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, non notificata.

Visti tutti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 02.12. 2020 il relatore, consigliere Marco Smiroldo, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale Elena Tomassini, nonché gli

avvocati Moscardelli, de Simone Chiara, Ianni Ficorilli, Buzzelli, Saurini, Sciscione, Sorrentino, Carboni, in proprio e su delega dell'avv. Soscia, e l'avv. Edoardo Giardino, su delega dell'avv.to Zicaro.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. - Con l'impugnata sentenza la Sezione territoriale, disattese le eccezioni pregiudiziali e preliminari (difetto di giurisdizione; inammissibilità/nullità per genericità della citazione; prescrizione; una richiesta di sospensione) ha respinto – in quanto non ravvisabile nella fattispecie, né il dolo né la colpa grave, né il danno erariale, - la richiesta di condanna, a vario titolo, degli odierni appellati – dirigenti, amministratori presidenti p.t. e membri dei consigli di amministrazione, commissari straordinari, e componenti degli organi di controllo dell'ATER Latina - al risarcimento del danno patito dall'Azienda stessa - che nella sua articolazione prevedeva l'esistenza di un Ufficio legale - per aver pagato numerosi incarichi legali (n. 67) in violazione di plurime disposizioni legislative e regolamentari, da cui sarebbe derivato un grave danno economico ai bilanci dell'Ente, non rilevato dagli organi di controllo e consolidatosi attraverso l'approvazione dei consuntivi.

Il danno erariale complessivo cagionato all'ATER ammonterebbe ad euro 647.064,41 (al lordo dell'IVA), e sarebbe pari ai compensi complessivamente erogati per gli incarichi legali esterni affidati con modalità illegittime.

Di tali danni il P.R. ha chiamato a rispondere, a titolo di dolo e per l'intero, il direttore generale Ciampi, e, limitatamente agli specifici incarichi conferiti in concorso, i convenuti Lecce, Tornitore, Berardi, Ferracci, Sciscione e Saurini, in via solidale; sono stati chiamati anche i Presidenti - Lecce e Sciscione -, e i Commissari straordinari dell'ATER – Tornitore e Ferracci - ritenuti responsabili, in aggiunta, oltre che del conferimento di alcuni incarichi, anche dell'omessa vigilanza sull'operato del direttore generale. Sono stati citati a giudizio anche i componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei revisori, a titolo di colpa grave, in via sussidiaria pro quota, in parti eguali, per le condotte omissive rilevate in sede di approvazione dei bilanci consuntivi dell'Ente.

Esaminato il complessivo compendio probatorio, la Sezione ha concluso che *"nella fattispecie in esame, non è stato provato il danno asseritamente cagionato all'ATER nella duplice versione rappresentata nella domanda, né la condotta dolosa e/o gravemente colposa dei convenuti, tale da costituire una devianza rilevante dai canoni di ordinaria diligenza e perizia e, comunque, irrispettosa degli obblighi di servizio, quali individuati in relazione alla posizione dell'agente stesso e ai livelli di cautela suggeriti dalle concrete circostanze in cui si è verificato l'evento dannoso; così come non provato è il nesso causale tra le violazioni di legge e di regolamento contestate, da una parte, i rilevati "scostamenti" nelle previsioni di bilancio, dall'altra, e il danno erariale. Difatti, escluso nella fattispecie,*

il dolo, la "colpa grave" non può ritenersi insita nella mera violazione di legge ma richiede la sussistenza di un quid pluris, caratterizzato dalla coscienza e volontà dell'evento, che si riscontra quando vi è assoluta indifferenza nei confronti delle norme, violazione degli obblighi di servizio, trascuratezza e sprovvedutezza della gestione, nonché la coscienza e la consapevolezza della propria condotta e della prevedibilità dell'evento".

2. - Con appello principale (54295) notificato in data 10.01.2019 a tutti gli appellati e depositato, unitamente alla sentenza gravata, in data 31.01.2019, il Procuratore regionale del Lazio ha chiesto la riforma della sentenza n. 521 del 2018 della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, affidando l'accoglimento del proprio gravame ad un unico articolato motivo di diritto.

Preliminarmente la Procura appellante ha osservato che la decisione impugnata non ha affatto affrontato il *thema decidendum* di cui all'atto di citazione, ossia l'illegittimità, per violazione della normativa regionale contenuta nella l.n. 30 del 2002, del ricorso a numerosi avvocati esterni all'Ente, pur essendo presente un numero sufficiente di professionisti interni (avvocati) che avrebbero potuto svolgere molti di quegli incarichi.

L'appellante ha quindi sottolineato che la consistenza dell'organico dell'Ufficio legale ATER all'epoca dei fatti constava di 3 legali – due dei quali cassazionisti (xxx e xxx) - a tempo indeterminato (xxx dal gennaio 2012), che rappresentavano e difendevano in giudizio l'ente e che svolgevano attività di consulenza e stragiudiziale, e 4 collaboratrici praticanti. Così, posto che tra il gennaio 2010 e l'agosto 2012 il carico dei fascicoli riguardanti il contenzioso dell'ATER dell'intero ufficio legale era di n. 448 (di cui n. 164 relativi a cause incardinate prima del 01.01.2010), ossia in media 90 fascicoli all'anno, e quindi circa trenta fascicoli l'anno da gestire per avvocato.

Nel periodo 2010 – 2015 l'Ente conferiva a legali esterni 67 incarichi (57 incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio e 10 di consulenza e pareri *pro veritate*, ed un parere senza formale conferimento di incarico) che invece, nella prospettiva dell'appellante, potevano essere trattati direttamente da professionisti interni, con conseguente risparmio dell'Ente, come peraltro risulterebbe dalla dichiarazione del 07.02.2011 dell'avv. xxx e delle praticanti xxx e xxx (in citazione di primo grado a pagg. da 17 a 20).

Per quanto precede, secondo l'appellante, l'ATER di Latina avrebbe patito un danno pari ad euro 647.064,41 conseguente alla spesa sostenuta per il conferimento di plurimi incarichi a legali esterni pur in presenza di un'avvocatura interna all'ente, con compromissione del principio dell'autosufficienza, in ragione del trasferimento all'esterno di funzione che potevano e dovevano restare all'interno dell'ente.

L'Ente, infatti, aveva un servizio legale ben organizzato, che consentiva di seguire anche le pratiche di maggiore complessità.

Inoltre, ha osservato la Procura appellante, anche dopo l'agosto 2012 – ossia allo scadere delle convenzioni dei collaboratori - sarebbe stato possibile mantenere all'interno dell'Ufficio legale la trattazione delle cause, in quanto le cause affidate ai collaboratori erano di estrema facilità, come risulta dalle dichiarazioni xxx e xxx, circa il fatto che l'ufficio legale trattava affari di agevole soluzione, circostanza non tenuta in considerazione dal Collegio di prime cure.

Dalla nota 17.09.2015 degli avvocati xxx e xxx e dalle dichiarazioni rese dagli avvocati xxx, xxx, xxx e xxx alla Guardia di Finanza, poi, sarebbe emersa chiaramente la circostanza che gli incarichi conferiti all'esterno potevano essere svolti dall'ufficio legale dell'Ente: anche tali elementi non sono stati tenuti in nessuna considerazione dal giudice di primo grado.

La Procura ha stigmatizzato il fatto che nella decisione il giudice di prime cure ha omesso completamente di rilevare che, secondo gli incarichi conferiti, i legali esterni dovevano redigere decreti ingiuntivi, intimazioni di sfratto per morosità, lettere di diffida per morosità, comparse di costituzione e risposta quando l'Ente era citato in giudizio, ricorsi possessori, aggiornamento giornaliero dell'agenda legale, nonché partecipare alle udienze, attività che non erano di particolare difficoltà e complessità e che il servizio legale dell'Ente si era sempre occupato di tutto ciò che riguardava tutte le attività legali inerenti l'Ente medesimo, sia giudiziali sia stragiudiziali.

La Procura ha sottolineato, inoltre, che ad eccezione di quelli affidati all'avvocato xxx tutti gli incarichi affidati ad avvocati esterni erano conferiti nel periodo aprile 2010 dicembre 2011 quando il servizio legale interno era composto da tre legali dipendenti dell'ente a tempo indeterminato e da quattro collaboratrici praticanti avvocato.

Gli avvocati interni erano in possesso, peraltro, di una adeguata capacità professionale dal momento che avevano un livello ottimo di preparazione professionale, così come attestato dalle schede di valutazione degli stessi riferite al periodo 2010 2015, redatte annualmente dal direttore generale dottor Paolo Ciampi.

La Procura ha inoltre contestato la motivazione della sentenza laddove si sofferma diffusamente sul sistema delle consulenze della pubblica amministrazione, circostanza che dimostrerebbe di non aver ben inteso le contestazioni dell'ufficio di Procura: contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di prime cure, il *thema decidendum* non riguardava la legittimità dell'affidamento delle consulenze a personale esterno, bensì la contestazione di non aver utilizzato, ovvero avere

sottoutilizzato, i propri avvocati, che avevano tutti requisiti di professionalità e di capacità, per sostituirli nella gestione del contenzioso con avvocati esterni.

In tale contesto la Procura appellante ravvede la violazione degli obblighi di servizio con il profilo del dolo contrattuale o della colpa grave degli odierni appellati, che dovevano affidare incarichi legali all'esterno solo se si fosse trattato di questioni giuridiche complesse che avessero esulato dalle capacità, peraltro accertate dall'ente sempre come ottime, dei propri avvocati. Invece gli appellanti hanno affidato all'esterno incarichi per materie di nessuna difficoltà che potevano essere trattate dal servizio legale interno. Peraltro, tali incarichi non sono stati affidati neanche secondo i criteri che di regola la Corte dei conti indica a riguardo, secondo i quali deve essere escluso l'affidamento in via fiduciaria di tali incarichi perché la mancanza di una procedura comparativa viola i principi di imparzialità pubblicità e concorrenza. Soltanto quando vi siano motivi di urgenza non derivati dall'inerzia dell'ente conferente, tali da non consentire l'espletamento della procedura comparativa, le amministrazioni possono prevedere che si proceda all'affidamento diretto degli incarichi, dettagliatamente motivato e sempre sulla base di un criterio di rotazione.

Non vi è dubbio – secondo la Procura - che gli incarichi in parola siano stati conferiti dagli odierni appellati al di fuori di queste semplici ragionevoli regole.

L'appello sostiene anche che, secondo la giurisprudenza, l'affidamento di incarichi legali a personale esterno è un metodo quantomeno poco accorto nell'utilizzo del denaro pubblico (Sez. Trentino Alto Adige n. 41 del 2018), caratterizzato dall'affidamento di numerosi incarichi di consulenza che porta ad affiancare il generale operato dell'ufficio legale interno, con conseguente inspiegabile sottoutilizzazione delle risorse interne che nel caso specifico non solo esistevano, ma erano anche qualificate sempre come ottime.

Infine, ha osservato la Procura appellante che non vi erano carenze organiche all'epoca delle vicende in esame, e il carico di lavoro non presentava picchi di straordinarietà di particolare intensità e complessità dei compiti affidati che potessero giustificare l'affidamento dell'attività legale ad altri, aspetto questo ampiamente trascurato dal collegio giudicante.

L'appellante ha concluso chiedendo di riformare l'impugnata sentenza e di condannare per il complessivo danno erariale subito dall'ATER pari ad euro 647.064,41, per compensi complessivamente erogati per gli incarichi legali esterni affidati con modalità illegittime, secondo la ripartizione indicata nell'atto d'appello:

- nella misura di euro 590.168,60, a titolo di dolo, in via esclusiva e per l'intero, il direttore generale Ciampi, per l'importo di euro 580.102,40 e quanto a Berardi per l'importo di euro 10.067,20;

- nella misura di euro 56.849,81 a titolo di dolo, in via esclusiva e per l'intero, il direttore generale Ciampi, per l'importo di euro 35.415,41 quanto a Berardi, per l'importo di euro 4.992,00 quanto a Lecce, per l'importo di euro 2.123,55 quanto a Sciscione, per l'importo di euro 3.744,00 quanto a Tornitore, per l'importo di euro 8.716,65 quanto a Ferracci, per l'importo di euro 1.903,20 quanto a Saurini, ovvero alla minor somma che sarà ritenuta di giustizia, in ogni caso più rivalutazione ed interessi;

- in via sussidiaria, a titolo gravemente colposo, affermare la responsabilità pro quota parziaria, e condannare di Lecce per euro 5.151,00, Tornitore per euro 10.896,00, Zemella per euro 13.769,00, Sciscione per euro 63.568,14, Ferracci per euro 95.740,96, De Persiis per euro 34.407,48, Coluzzi per euro 34.407,48, Picano per euro 34.407,48, Frison per euro 34.407,48, Domenichelli per euro 34.407,48, Aversa per euro 34.407,48, Masci per euro 79.785,59, Bernoni per euro 79.785,59 e Paris per euro 79.785,59 ovvero alla minor somma che sarà ritenuta di giustizia, in ogni caso più rivalutazione ed interessi.

3. - Con appello incidentale notificato in data 11.03.2019 e depositato in data 18.03.2019, il sig. Ciampi, ripercorrendo l'iter processuale e la motivazione assolutoria, ha chiesto in primo luogo, la riforma del capo della sentenza che ha respinto l'eccezione di prescrizione.

Preliminarmente ha osservato la mancata riproposizione da parte della Procura appellante degli argomenti posti a fondamento in primo grado per l'individuazione del termine di esordio della prescrizione, con conseguente formarsi del giudicato sulle predette questioni.

La difesa Ciampi ha contestato il termine d'esordio individuato dal giudice di prime cure nella denuncia dell'ing. Rocco del 24.08.2012, indicando al contrario quali corretti termini quelli di conferimento dei vari incarichi ovvero quello dei relativi pagamenti, con conseguente declaratoria di intervenuta prescrizione.

Con un secondo motivo di gravame incidentale, dopo aver riassunto le ragioni dell'appello della Procura, la difesa ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello principale che deriverebbe dalla violazione dell'art. 190 c.g.c., in quanto la Procura riproporrebbe in maniera assertiva quanto già prospettato in primo grado, senza elaborare un giudizio critico controfattuale della decisione impugnata.

La difesa Ciampi ha, quindi, contestato specificamente tutte le ragioni poste a fondamento del gravame, stigmatizzando il mancato esame delle risultanze documentali. In tale contesto, la difesa ha ricostruito la situazione in cui, tempo per tempo, l'Ufficio legale aveva operato, specificandone la dotazione organica e rilevando che dal gennaio 2010 l'Ufficio aveva perso per collocamento a riposo un

avvocato di notevole esperienza, soggiungendo che il fatto che tale dirigente non era stato sostituito aveva di fatto generato un risparmio di euro 160.000,00 annui.

L'appellante ha presentato un'impugnazione incidentale condizionata sostenendo l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, come sarebbe quella di affidare incarichi legali ad avvocati esterni all'Ente; l'assenza di alcuna condotta dolosa essendo a tal fine necessario che il soggetto si rappresenti un fatto e lo voglia realizzare e l'assenza di colpa grave soprattutto considerato che la Procura in appello avrebbe abbandonato il tema delle dedotte violazioni regolamentari; l'erronea quantificazione del danno prospettato dalla Procura, considerato al lordo dell'IVA, delle imposte e dei contributi previdenziali.

4. - Con appello incidentale notificato in data 08.03.2019 e depositato in data 21.03.2019, il sig. Francesco Berardi, ripercorrendo l'iter processuale e la motivazione assolutoria, ha lamentato in primo luogo, l'inammissibilità dell'appello, per gli stessi motivi formulati dal Ciampi.

Ha ribadito l'eccezione di prescrizione e in via gradata, quella di difetto di giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla natura ed alle finalità delle ATER alla luce della legge della Regione Lazio n. 30/2002 e dello statuto, conformemente anche alla sentenza SU Cassazione 20 marzo 2018, n. 6929, secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti sulle società pubbliche partecipate, è di natura eccezionale e sussiste in ipotesi tassative.

In via gradata, di dichiarare la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 67 d.lgs. n. 174/16, in relazione al principio del diritto del convenuto ad essere assistito e difeso già in fase di invito a fornire deduzioni, ed in ogni caso alla luce di quanto dispone, in particolare, il comma 4 del richiamato art. 67 ovvero, più gradatamente, in quanto privo degli elementi essenziali previsti dall'art. 86 d.lgs. n. 174/16; in via ancor più gradata, accertato l'avvenuto espletamento delle prestazioni professionali e tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione; in via incidentale pronunciarsi entro il termine di trenta giorni di cui all'art. 17, comma 30 ter della legge 3 agosto 2009, n. 102 sulla eccezione e sulla domanda di nullità degli atti istruttori e/o processuali e dichiarare la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di costituzionalità del d.lgs. n. 174/16 rispetto alla legge delega n. 124/15, per eccesso di delega ex art. 76 della Costituzione; con vittoria di spese. L'appellante Procura avrebbe, poi mostrato acquiescenza alle statuizioni contenute nella sentenza, ed in particolare alla violazione delle regole procedurali, non impugnate.

5. - Con appello incidentale notificato in data 07.03.2019 e depositato in data 03.04.2019, il sig. Massimo Saurini, lamentata l'inammissibilità dell'appello, ha eccepito:

a.- l'errato rigetto delle eccezioni pregiudiziali, respinte senza affrontare la questione della nullità del verbale del 24/6/2016 di audizione personale dell'odierno appellante per violazione dell'art. 5, comma 6, lettera c) del D.L. 15/11/1993 n. 453 (l. 19/94);

b.- la nullità del suddetto verbale di audizione personale altresì per violazione del diritto di difesa, che impone che la parte sia assistita da un professionista;

c.- la nullità di quella parte delle conclusioni riferita al convenuto deducente, come riportate nell'atto di citazione in giudizio e nell'atto di appello, relativa all'importo addebitato, pari ad € 1.903,20 esclusivamente imputato a Saurini Maurizio, persona diversa da Saurini Massimo;

d.- la mancata conformità tra invito e citazione.

6. - Con appello incidentale notificato in data 11.03.2019 e depositato in data 05.04.2019, il sig. Claudio Lecce, ripercorrendo l'iter processuale e la motivazione assolutoria, ha chiesto in primo luogo, la riforma del capo della sentenza che ha respinto l'eccezione di prescrizione, lamentando la prescrizione del diritto risarcitorio in quanto decorrente non dalla denuncia dell'ing. xxx del 24.08.2012 ma dal momento in cui i singoli conferimenti di incarico professionale erano stati posti in essere o quantomeno dal momento della liquidazione del compenso professionale da parte dell'ATER di Latina ai singoli professionisti (29 aprile 2010 per l'Avv. xxx e 14 giugno 2010 per l'Avv. xxx)

Ha chiesto di dichiarare inammissibile per difetto di specificità dei motivi e comunque infondato l'appello contestando la sussistenza delle violazioni regolamentari e di carichi di lavoro coerenti con quelli sostenibili dal personale dell'Ufficio legale in servizio.

7. - Con appello incidentale notificato in data 11.03.2019 e depositato in data 08.04.2019, il sig. Tornitore, ripercorrendo l'iter processuale e la motivazione assolutoria, ha eccepito:

- il difetto di giurisdizione della Corte dei conti;

- l'errato rigetto dell'eccezione di prescrizione;

- l'inammissibilità dell'appello della Procura poiché non rispetta le prescrizioni dell'art. 190 del c.g.c., per le stesse argomentazioni del Ciampi.

Nel merito, secondo l'appellante, la Procura avrebbe fatto acquiescenza sulla assenza di violazione delle norme regolamentari in materia di conferimento di incarichi, sostituita dalla presunta autosufficienza dell'Azienda ad affrontare le vertenze legali oggetto degli incarichi contestati che, però, sarebbe questione

nuova e quindi inammissibile e comunque infondata nel merito in quanto non sarebbe stata fornita la prova circa le capacità dei legali interni e non sarebbe stata in alcun modo considerata l'opportunità di acquisire un parere esterno, visto il rapporto di colleganza tra dipendenti coinvolti in contenziosi e gli avvocati dell'Ufficio legale. Non sarebbe stata offerta alcuna prova della presunta serialità del contenzioso, né fatta una distinzione per materia tra cause amministrative, ordinarie, di lavoro ecc., non tenendosi conto del materiale probatorio complessivamente acquisito agli atti in primo grado e dell'organico effettivo dell'Ufficio, peraltro impegnato anche per circa un mese all'anno per la gestione stragiudiziale della morosità e per la partecipazione dei componenti del Servizio alle sedute di gara e/o commissioni, come dichiarato dai vari avvocati componenti del Servizio, tra i quali gli avv.ti xxx, xxx e xxx.

La difesa ha riproposto come autonomi motivi di impugnazione incidentale condizionata, le ulteriori eccezioni proposte in primo grado non accolte: in particolare ha affrontato l'applicabilità del regolamento relativo agli incarichi legali (delibera n. 17/5 del 08/03/2007).

E' stata inoltre eccepita l'inconfigurabilità della responsabilità sussidiaria del Tornitore sul mancato affiancamento dei legali esterni. Nel caso del Commissario Tornitore neppure l'omessa denuncia potrebbe essere contestata dal momento che i fatti che hanno determinato l'azione contabile sarebbero stati resi pubblici da una denuncia del 2012, quando il suo incarico era cessato da oltre un anno e mezzo.

L'appellante incidentale ha infine dedotto la mancata considerazione dei vantaggi conseguiti dall'ATER di Latina e dalle altre amministrazioni coinvolte nei giudizi oggetto di contestazione.

Ha osservato in ultimo la difesa che dalle somme richieste a titolo di danno andrebbero comunque scomutate le somme relative a ritenute d'acconto, ritenute fiscali e previdenziali.

8. – Con memorie del 22 maggio 2020 i signori, Ciampi, Berardi, Saurini e Tornitore hanno ulteriormente dedotto ed articolato le proprie memorie difensive e ribadito le richieste ivi formulate.

9. – Con memoria del 14 aprile 2020 si è costituito il signor ZEMELLA Vittorio, rappresentato e difeso come in atti, chiedendo di dichiarare inammissibile l'appello della Procura in quanto non indicherebbe le ragioni in fatto e in diritto sulle quale si fonda. L'appello sarebbe comunque infondato in fatto ed in diritto per i seguenti motivi: legittimità della condotta dello Zemella e inapplicabilità del punto 21 dell'allegato II B del d.lgs 163/2006; Insussistenza del danno erariale; insussistenza dell'elemento soggettivo della " colpa grave".

In data 16 aprile 2020 si è costituito il Sig. DOMENICHELLI Francesco, rappresentato e difeso come in atti, chiedendo di dichiarare inammissibile l'appello della Procura regionale in quanto non individuati specificatamente i capi della sentenza che si intendeva impugnare e le modifiche richieste alla ricostruzione dei fatti. L'appello sarebbe comunque infondato in fatto ed in diritto in quanto la ricostruzione posta a base dell'impianto accusatorio della Procura avrebbe trascurato tutte le risultanze istruttorie e in quanto le collaboratrici erano portatrici di interessi personali, essendo in causa con l'Ente davanti al Giudice del Lavoro.

In data 20 maggio 2020 si è costituito il Sig. Francesco AVERSA, rappresentato e difeso come in atti, eccependo l'inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 190 c.g.c. e per acquiescenza ex art. 177 comma 3 e 4, c.g.c.; l'infondatezza dell'appello in ragione della inconfigurabilità del danno conseguente alla mera approvazione dei bilanci.

In data 22 maggio 2020 si è costituito il sig. Giuseppe COLUZZI, rappresentato e difeso come in atti, ed ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondato l'appello per ragioni analoghe a quelle indicate dal sig. Aversa, rieditando l'eccezione di prescrizione.

Con memoria del 18 maggio 2020 si è costituito il sig. Fabrizio Ferracci eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello e l'acquiescenza; dell'appellante.

Con memoria del 12 maggio 2020 si sono costituiti i signori Gianfranco Sciscione e Paolo Fruson, rappresentati e difesi come in atti, eccependo l'inammissibilità dell'impugnazione per difetto di interesse in considerazione della mancata impugnazione di un'autonoma ragione sufficiente a giustificare la decisione impugnata, rappresentata dalla mancata impugnazione del capo della sentenza che ha escluso la responsabilità dei rappresentanti degli organi politici in via sussidiaria per l'approvazione dei bilanci.

Hanno eccepito, inoltre, l'inammissibilità del gravame per violazione dell'art. 190 c.g.c. e la sua infondatezza.

Con memoria del 25.05.2020 si sono costituiti i signori Giovanni Masci, Paola Bernoni e Marco Paris, rappresentati e difesi come in atti, che hanno eccepito l'inammissibilità del gravame per violazione dell'art. 190 c.g.c. e la sua infondatezza per totale estraneità dei revisori agli addebiti in relazione agli anni 2010 e 2011, in quanto nominati nel 2012.

Hanno escluso il ricorrere degli elementi costitutivi della responsabilità e chiesto in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

10. - Con atto depositato il 15.05.2020 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

11. - Alla pubblica udienza, data per letta la relazione su unanime accordo delle parti, il Procuratore generale d'udienza ha chiesto l'estinzione del processo nei confronti del Picano, per esser il medesimo deceduto, non sussistendo i presupposti di legge per riassumere la causa nei confronti degli eredi.

Nel merito ha confermato le ragioni esposte nell'appello e ne ha chiesto l'accoglimento.

Le difese degli appellati e quelle degli appellanti incidentali hanno illustrato diffusamente le rispettive posizioni confermando le conclusioni in atti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Gli appelli in epigrafe sono stati proposti avverso la medesima sentenza e pertanto se ne dispone la riunione ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c.

2. – Preliminarmente, verificata la regolare notifica del gravame e la tempestiva instaurazione del contraddittorio nei confronti di Enrico De Persiis, ne dichiara la contumacia attesa la mancata costituzione nel presente processo.

3. – Sempre in via preliminare, il Collegio – preso atto della dichiarazione ex art. 108, comma 6, c.g.c. resa in udienza dal Pubblico ministero - dichiara l'estinzione del processo nei confronti di Bruno Picano.

4. – Ancora in via preliminare, il Collegio, rilevata la mancata impugnazione dei capi della sentenza gravata che contengono la statuizione di rigetto della domanda proposta in primo grado nei confronti di Sciscione, De Persiis, Coluzzi, Frison, Domenichelli, Aversa (pagg. da 49 a 62), e Masci, Bernoni e Paris (pagg. da 63 a 65), dichiara l'intervenuto giudicato e, per l'effetto, l'inammissibilità della domanda proposta nelle conclusioni dell'appello nei confronti dei predetti soggetti.

5. –L'esame delle restanti articolazioni dell'appello non superano lo scrutinio d'ammissibilità ex art. 190, comma 2, c.g.c., in particolare con riferimento al capo della sentenza che ha dichiarato l'insussistenza della colpa grave degli odierni appellati.

Al riguardo il Collegio ha raggiunto il proprio convincimento in applicazione del noto principio della cosiddetta "ragione più liquida" (cfr. SSUU n. 642 del 2015), ormai comunemente applicato anche dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti (*ex plurimis*: Sez. I d'App. n. 76 del 15.4.2019 e n. 181 del 9.9.2019; Sez. II d'App. n. 12 del 31.1.2019; Sez. III d'App. n. 52 del 19.3.2019 e n. 141 del 29.7.2019), che consente di non seguire l'ordine dell'esame delle questioni

indicato dagli artt. 101, comma 2, e 102, comma 6, del c.g.c. e ritenere assorbiti altri motivi d'appello, in osservanza del principio di stabilità delle decisioni giudiziarie che rappresenta uno dei valori funzionali del processo (v. SSUU 26242 del 2014).

In particolare, al riguardo il giudice di primo grado – dopo aver esaminato scrupolosamente i fatti di causa e i singoli incarichi, e posto a confronto le allegazioni attoree e quelle dei convenuti - ha osservato che i fatti dedotti e le allegazioni prodotte non dimostravano la sussistenza di una *“condotta dolosa e/o gravemente colposa dei convenuti, tale da costituire una devianza rilevante dai canoni di ordinaria diligenza e perizia e, comunque, irrispettosa degli obblighi di servizio, quali individuati in relazione alla posizione dell'agente stesso e ai livelli di cautela suggeriti dalle concrete circostanze in cui si è verificato l'evento dannoso”*. Sul punto specifico il Collegio di *primae curae* ha avuto modo di sottolineare che *“Difatti, escluso nella fattispecie, il dolo, la “colpa grave” non può ritenersi insita nella mera violazione di legge ma richiede la sussistenza di un quid pluris, caratterizzato dalla coscienza e volontà dell'evento, che si riscontra quando vi è assoluta indifferenza nei confronti delle norme, violazione degli obblighi di servizio, trascuratezza e sprovvedutezza della gestione, nonché la coscienza e la consapevolezza della propria condotta e della prevedibilità dell'evento”*.

Nell'atto d'appello, la Procura regionale non prende specifica posizione in ordine alle carenze probatorie concernenti la gravità della colpa poste a fondamento della statuizione contestata.

Orbene, com'è noto, l'appello non costituisce un *novum iudicium*, nell'ambito del quale la parte appellante si può limitare a riproporre le proprie ragioni non accolte in primo grado, ma una *revisio prioris instantiae*, che comporta che l'atto di gravame, oltre all'indicazione dei capi della sentenza che si intendono appellare (profilo volitivo: art. 190, comma 2, lett. a) c.g.c.), contenga anche una motivata critica (profilo argomentativo e censorio-causale: art. 190, comma 2, lett. b) c.g.c.) ai passaggi motivazionali che viciano la decisione impugnata (profilo della causalità).

Ed infatti, è proprio per la sua natura di *“revisio prioris instantiae”* a critica libera e non vincolata che, se da un lato deve escludersi che l'atto di appello debba essere articolato secondo rigidi paradigmi formali o contenere la redazione di un *‘progetto alternativo di decisione’* (per tutte, Sez. III n. 606 del 2017; Sez. II Centr. App. n. 774 del 2017 e giurisprudenza in essa richiamata), dall'altro lato è comunque necessario che *“l'impugnazione individui chiaramente le questioni e i punti contestati della sentenza impugnata e con essi i relativi motivi di dissenso, affiancandosi alla parte volitiva una parte argomentativa che contrasti le ragioni del provvedimento impugnato”* (cfr. S.U., n. 27199 del 2017).

Il principio di necessaria specificità di cui all'art. 190, comma 2 del c.g.c., comporta l'inammissibilità dei motivi d'appello che – come nel caso in esame – non contengano specifiche doglianze avverso gli argomenti dedotti nella motivazione della sentenza impugnata, ma si limitino ad una pedissequa riproposizione delle deduzioni ed argomentazioni svolte dinanzi al primo giudice (S.U., n. 27199 del 2017 e n. 23299 del 2011; nonché, Sez. I n. 352 del 2018; Sez. II n. 316 del 2020; Sez. III nn. 126 e 115 del 2019, 146 e 475 del 2018; 558 del 2017).

Ed infatti, a fronte della pluralità di posizioni e condotte contestate, l'appello contiene un unico passaggio argomentativo circa il titolo soggettivo di imputazione dei danni erariali contestati. A tal riguardo la Procura appellante, dopo aver osservato che nel processo di primo grado *“non si doveva discutere se si era in presenza o meno di consulenze legittime affidate a personale esterno, bensì di non aver utilizzato i propri avvocati che avevano tutti i requisiti di professionalità e di capacità per sostituirli nella gestione del contenzioso con avvocati esterni”*, ha precisato che *“Proprio su questo punto la Procura appellante ravvede la violazione degli obblighi di servizio con il profilo del dolo contrattuale o della colpa grave degli odierni appellati, che dovevano affidare incarichi legali all'esterno solo se si fosse trattato di questioni giuridiche complesse che avessero esulato dalle capacità, peraltro accertate dall'ente sempre come ottime, dei propri avvocati”*.

Ciò posto, già il mero raffronto tra motivazione della sentenza sulla colpa grave e l'atto d'appello sul punto evidenziano una carenza del requisito della specificità dei motivi ex art. 190, c.g.c. L'argomentazione dell'appellante Procura si limita a riprodurre quale fondamento della colpa grave la mera illegittimità del comportamento e non espone le ragioni per le quali – nelle specifiche condizioni amministrative nell'ambito delle quali gli incarichi sono stati conferiti – lo scostamento dai canoni di corretta amministrazione - iato pur sussistente in termini fattuali nel caso in esame – dimostri che la colpa in cui sono pur incorsi gli odierni appellati si riveli in concreto 'grave' con riferimento all'esigibilità del comportamento dovuto in relazione alle concrete condizioni dell'agire amministrativo così come compendiate dagli atti acquisiti al processo.

Così, ancorchè correttamente individuati i capi della sentenza impugnati (profilo volitivo), l'appello si rivela carente sotto i profili argomentativo e censorio, con riferimento al capo in cui si statuisce l'assenza di gravità della colpa degli odierni appellati, con conseguente inammissibilità ai sensi dell'art. 190, comma 2, c.g.c. del motivo d'appello e passaggio in giudicato del relativo capo.

La declaratoria d'inammissibilità del motivo in esame assorbe la valutazione degli altri motivi dell'appello principale e degli appelli incidentali, in quanto l'immodificabilità del capo relativo alla insussistenza della gravità della colpa degli odierni appellati è idoneo a sorreggere la statuizione di rigetto della domanda pronunciata in primo grado e, quindi, la conferma dell'impugnata sentenza.

6.- Per quanto precede, il Collegio, riuniti gli appelli, dichiara: la contumacia di Enrico De Persiis; l'estinzione del processo nei confronti di Bruno Picano; l'inammissibilità dell'appello principale, per acquiescenza sul relativo capo della sentenza, nei confronti di Sciscione, De Persiis, Coluzzi, Frison, Domenichelli, Aversa, Masci, Bernoni e Paris; l'inammissibilità dell'appello principale per violazione dell'art. 190, comma 2, c.g.c., nei confronti di Berardi, Ciampi, Ferracci, Lecce, Saurini, Tornitore, Zemella.

Attese le ragioni meramente processuali della presente decisione, il Collegio ritiene sussistano le condizioni per applicare l'art. 31, comma 3, del c.g.c. e compensare le spese processuali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, azione, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando:

- riunisce gli appelli in epigrafe;
- dichiara la contumacia di Enrico De Persiis;
- dichiara estinzione del processo nei confronti di Bruno Picano;
- dichiara l'inammissibilità dell'appello principale, per acquiescenza sul relativo capo della sentenza, nei confronti di Sciscione, De Persiis, Coluzzi, Frison, Domenichelli, Aversa, Masci, Bernoni e Paris;
- dichiara inammissibile l'appello, nei confronti di Berardi, Ciampi, Ferracci, Lecce, Saurini, Tornitore, Zemella.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 02.12.2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Cons. Marco Smiroldo

F.to Pres. Luciano Calamaro

Depositato in Segreteria il 18-03-2021

Il Dirigente

F.to Dott. Salvatore Antonio Sardella