



SENT. 234/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Luciano CALAMARO Presidente

Giacinto DAMMICCO Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Primo referendario

Ilaria Annamaria CHESTA Primo referendario

Erika GUERRI Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio sugli appelli iscritti nel registro di segreteria al:

- n. 53657IIC/A, proposto da FRANCESCO STELLA, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario D'Urso ([studioavvdurso@pec.it](mailto:studioavvdurso@pec.it)) e Francesco Gallipoli ([avv.francescogallipoli@pec.giuffre.it](mailto:avv.francescogallipoli@pec.giuffre.it)) ed elettivamente domiciliato in Roma alla via Luigi Rizzo n. 50, presso l'arch. Ugo Caminiti;
- n. 53735IIC/A, proposto da FRANCESCO CARBONE, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Panizzolo ([filippopanizzolo@pec.giuffre.it](mailto:filippopanizzolo@pec.giuffre.it)) e Antonio Latorre ([latorre1017@cert.avvmatera.it](mailto:latorre1017@cert.avvmatera.it)) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del dott. Placidi ([agplacidi@pec.it](mailto:agplacidi@pec.it)) in Roma alla via Barnaba Tortolini n. 30;

- |   |  |  |
|---|--|--|
|   |  |  |
| - | n. 53736IIC/A, proposto da SERAFINO DI SANZA, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Panizzolo (filippopanizzolo@pec.giuffre.it) e Antonio Latorre (latorre1017@cert.avvmatera.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del dott. Placidi (agplacidi@pec.it) in Roma alla via Barnaba Tortolini n. 30; |  |
| - | n. 53762IIC/A, proposto da ANNA MARIA AMENTA, rappresentata e difesa dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ( <a href="mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it">marchitelli0221@cert.avvmatera.it</a> );                                    |  |
| - | n. 53763IIC/A, proposto da NICOLA BUONANOVA rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ( <a href="mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it">marchitelli0221@cert.avvmatera.it</a> );                                      |  |
| - | n. 53764IIC/A, proposto da COSIMO DAMIANO CINNELLA rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ( <a href="mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it">marchitelli0221@cert.avvmatera.it</a> );                               |  |
| - | n. 53765IIC/A, proposto da SALVATORE COSMA, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ( <a href="mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it">marchitelli0221@cert.avvmatera.it</a> );                                      |  |
| - | n. 53766IIC/A, proposto da SAVERIO D'AMELIO, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato   |  |

presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155

([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53767IIC/A, proposto da VINCENZO DI PIERRO rappresentato

e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato

presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155

([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53769IIC/A, proposto da VITO ANIO DI TRANI, rappresentato

e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato

presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155

([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53771IIC/A, proposto da FRANCESCO GARZONE,

rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed

elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via

Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53772IIC/A, proposto da GIUSEPPE DOMENICO LABRIOLA,

rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed

elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via

Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53774IIC/A, proposto da NUNZIATA MARZANO

rappresentata e difesa dall'avv. Giacomo Marchitelli ed

elettivamente domiciliata presso il suo studio in Matera alla via

Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53775IIC/A, proposto da MICHELE DONATO PATERINO,

rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed

elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53776IIC/A, proposto da ANTONIO SANTOCHIRICO, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53777IIC/A, proposto da GIUSEPPE SORANNO, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53778IIC/A, proposto da NICOLA TAURO, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53779IIC/A, proposto da AUGUSTO TOTO, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Marchitelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 155 ([marchitelli0221@cert.avvmatera.it](mailto:marchitelli0221@cert.avvmatera.it));

- n. 53894IIC/A, proposto da ANTONIO STIGLIANO, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Palazzo ([palazzo0396@cert.avvmatera.it](mailto:palazzo0396@cert.avvmatera.it)) ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Nico Panio in Roma alla via dei Pontefici n. 3;

**contro**

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

- Procura Generale della Corte dei conti in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

**avverso**

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Regione Basilicata n. 20 del 10.4.2018, notificata il 23.4.2018 ai sig.ri Stella, Stigliano, Di Sanza, Carbone, Amenta, Buonanova; il 24.4.2018 ai sig.ri Cosma, Tauro e Di Trani; il 3.5.2018 ai sig.ri D'Amelio, Cinnella, Santochirico, Labriola, Paterino, Marzano, Soranno, Garzone e Toto, il 7.5.2018 al sig. Di Pierro.

Uditi nella pubblica udienza del 16 luglio 2019 il relatore, Primo referendario Erika Guerri, l'avvocato Francesco de Filippis, giusta delega degli avv.ti Filippo Panizzolo e Antonio Latorre, per Serafino Di Sanza e Francesco Carbone, l'avvocato Giacomo Marchitelli per i suoi assistiti nonché giusta delega dell'avv. Antonio Palazzo per Antonio Stigliano, e il Vice Procuratore Generale, dott.ssa Paola Briguori.

**FATTO**

1. Gli odierni appellanti hanno proposto separatamente appello avverso il capo della sentenza n. 20/2018 della Sezione giurisdizionale per la Regione Basilicata che li ha condannati, nella loro veste di consiglieri della Provincia di Matera, per avere espresso all'unanimità

il voto a favore della deliberazione C.P. n. 88/2010 con la quale è stato escluso che i rimborsi delle spese di viaggio sostenute per espletare il mandato, nel caso di utilizzo di un mezzo proprio per lo spostamento dal comune di residenza alla sede degli Uffici della Provincia di Matera, fossero disciplinati - come, peraltro, rappresentato loro dal Segretario generale dell'ente - in conformità all'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008, ovverosia prendendo quale parametro di riferimento la misura di un quinto del prezzo del carburante moltiplicato per i chilometri di percorrenza, e per avere viceversa stabilito che tali rimborsi avvenissero nella più favorevole misura di un terzo del predetto prezzo.

La condotta è stata qualificata come dolosa attesa la *“particolare pervicacia nel conseguire un risultato (quello, cioè, dell'approvazione di una disposizione regolamentare palesemente illegittima e, comunque, del tutto irrazionale), che si è risolta, peraltro, per molti di essi (ben 15 dei 20 consiglieri convenuti), in un non trascurabile vantaggio economico, mostrando così una assoluta e deplorevole noncuranza per gli interessi finanziari dell'ente amministrato, per i conseguenti risvolti dannosi che ne sarebbero inevitabilmente derivati”*.

Gli appellanti, oltre al convenuto Aldo Chietera (che non proponeva appello), sono stati così solidalmente condannati a risarcire alla Provincia di Matera il danno complessivamente determinato in euro 189.598,12, oltre rivalutazione monetaria a decorrere dal 16 maggio 2013 e sino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi legali,

loro ascrivibile, nei rapporti interni tra condebitori solidali, nella misura di un ventesimo del danno complessivo e, quindi, per un importo pari a euro 9.480,00, al netto della rivalutazione monetaria, con la precisazione che per il sig. Carbone si sarebbe dovuto tenere conto del parziale ripiano del danno per un importo di euro 2.584,40.

Inoltre, il sig. Francesco Stella ha impugnato anche il capo della sentenza che lo ha condannato, insieme al convenuto Chietera, nelle loro qualità rispettivamente di Presidente della Giunta e Presidente del Consiglio provinciale, per avere autorizzato missioni fuori sede in favore di assessori e consiglieri senza che tali missioni avessero una *"inerenza alla funzione"*. Tale danno veniva quantificato in € 17.439,00 nei confronti del sig. Stella e in € 958,00 nei confronti del sig. Chietera.

I restanti capi della sentenza non hanno formato oggetto di impugnazione.

**2.1.** Con il proprio appello il sig. Francesco Stella ha dedotto:

a) erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, l. n. 20/1994 e l. n. 639/1996, non avendo i primi giudici rilevato la correttezza e la legittimità del suo comportamento, con riguardo alla *"prima ipotesi"* di danno;

b) erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, l. n. 20/1994 e l. n. 639/1996 non avendo rilevato l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Al riguardo, vi sarebbe una nullità parziale della sentenza;

c) erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione

dell'art. 1, l. n. 20/1994 e dell'art. 3, l. n. 639/1996, non avendo rilevato la correttezza e legittimità del suo comportamento in relazione alla "seconda ipotesi" di danno;

d) erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, l. n. 20/1994 e dell'art. 3, l. n. 639/1996, stante la carenza di dolo o colpa grave;

e) erroneità della sentenza riguardo alla mancata valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dalla collettività;

f) mancata applicazione del potere riduttivo.

**2.2.** Con il proprio appello il sig. Antonio Stigliano ha dedotto i seguenti motivi di gravame:

a) difetto e/o carenza di motivazione, illegittimità della sentenza per inesistenza della violazione di legge (art. 84, comma 3, d.lgs. 267/2000, e diritto di autoregolamentazione dell'ente), poiché ad avviso dell'appellante il Consiglio Provinciale non sarebbe stato vincolato all'applicazione dell'art. 77-bis, comma 13, d.l. n. 112/2008, che fissa i limiti del rimborso delle spese di trasferta con l'utilizzo del mezzo proprio a un importo pari, per ogni chilometro, a un quinto del costo di un litro di benzina;

b) difetto e/o carenza di motivazione, illegittimità della sentenza per mancanza del requisito oggettivo del danno erariale. In particolare, secondo il sig. Stigliano la previsione contenuta nella delibera n. 88/2010 (che ha stabilito il rimborso nella misura di un terzo del prezzo della benzina a chilometro) sarebbe stato, comunque, più favorevole



per la Provincia rispetto all'applicazione del criterio originario dettato dall'art. 84, comma 3, TUEL, secondo cui il rimborso della trasferta del consigliere che vive fuori Matera avrebbe dovuto essere pari alle spese di trasferta effettivamente sostenute. Sul punto ha richiamato anche un prospetto di quanto percepito a tale titolo per dimostrare il proprio assunto;

c) difetto di motivazione. Esclusione di responsabilità per carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave in quanto avrebbe partecipato alla sola seduta consiliare di approvazione della delibera. Invoca, al riguardo, anche la sua buona fede;

d) mancata applicazione del potere riduttivo.

A sostegno del proprio atto, ha prodotto per la prima volta in questo grado di giudizio la consulenza contabile redatta dal revisore legale, dott. N.A.C., in data 20.6.2018.

**2.3.** Hanno poi proposto due distinti appelli i sig.ri Serafino Di Sanza e Francesco Carbone, che sono riassunti congiuntamente in quanto contenenti i medesimi motivi di gravame:

a) difetto dell'elemento oggettivo del danno; contraddittorietà ed illogicità della motivazione; vizio di infrapetizione; violazione e falsa applicazione dell'art. 84, comma 3, d.lgs. n. 267/2000;

b) difetto dell'elemento oggettivo del danno; difetto di motivazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 84, comma 3, d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 77-bis, comma 13, d.l. 25.6.2008 n.112.

Riproponendo sostanzialmente le argomentazioni svolte nell'appello

del sig. Stigliano, i sig.ri Di Sanza e Carbone sostengono che la gravata sentenza avrebbe erroneamente considerato illegittimo il criterio di rimborso delle spese di viaggio che le parametra a quelle effettivamente sostenute, poiché il dettato normativo non avrebbe subito modifiche per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 77-bis, comma 13, d.l. n. 112/2008, applicabile, a loro avviso, solo al diverso caso del trattamento di missione. Da ciò discenderebbe la legittimità del comportamento dei consiglieri che hanno espresso voto favorevole all'adozione della deliberazione C.P. n. 88/10.

Gli appellanti hanno, quindi, concluso che non vi sarebbe stato alcun danno erariale poiché alcuna norma sarebbe stata violata nell'optare per il parametro di un terzo del prezzo del carburante per chilometro;

c) difetto dell'elemento soggettivo del dolo eventuale; difetto di motivazione; omessa ed erronea valutazione dei presupposti;

d) difetto di colpa grave; vizio di infrapetizione.

Riguardo ai motivi di gravame c) e d), i sig.ri Di Sanza e Carbone hanno sostenuto l'assenza del dolo accertato da parte dei giudici di primo grado, a loro dire erroneamente definito come eventuale, poiché, dai fatti che hanno condotto all'adozione della delibera *de qua* risulterebbe che costoro erano estranei a ogni addebito, avendo confidato sul parere dell'UPI del 9.1.2009, n. 23, e della Commissione Speciale, presieduta dall'avv. Amenta, che forniva rassicurazioni riguardo alla legittimità della decisione. Hanno, inoltre, sottolineato che il quadro normativo sarebbe stato impreciso e, conseguentemente il parere del Segretario

Generale sarebbe stato poco attendibile, considerato che quello del Ministero dell'Interno da cui prendeva le mosse non si sarebbe affatto riferito al trattamento di cui all'art. 84, comma 3, TUEL, ma solo a quello di cui al comma 1 (trattamento di missione).

Hanno anche dedotto l'assenza di colpa grave dovendosi ritenere il parere del Segretario generale inconferente, in quanto riferito solo alle spese di missione;

e) erroneità della ripartizione dell'addebito nonché difetto di infrapetizione.

I sig.ri Di Sanza e Carbone hanno anche contestato la ripartizione del danno, disposta in solido e, pertanto, astrattamente in parti uguali, atteso che, a loro dire, si sarebbero dovute distinguere le posizioni di coloro che, tra i componenti del Consiglio provinciale, avevano fatto parte della Commissione speciale incaricata di studiare l'argomento e che aveva formulato il testo poi approvato, come per esempio la presidente di detta commissione - l'avv. Amenta - che avrebbe espresso un giudizio di legittimità del parametro prescelto a chiara confutazione del parere reso dal Segretario generale.

**2.4.** Con distinti appelli i sig.ri Anna Maria Amenta, Nicola Buonanova, Cosimo Damiano Cinnella, Salvatore Cosma, Saverio D'Amelio, Vincenzo Di Pierro, Vito Anio Di Trani, Francesco Garzone, Giuseppe Domenico Labriola, Nunziata Marzano, Michele Donato Paterino, Antonio Santochirico, Giuseppe Soranno, Nicola Tauro, Augusto Toto (alcuni presentando sia appello principale sia appello

incidentale contenenti analoghe censure) hanno censurato la sentenza con i seguenti motivi di gravame:

a) erroneità della sentenza per contrarietà e difetto di motivazione; violazione dell'art. 84, comma 3, TUEL, poiché il parametro di rimborso nella misura di un terzo del prezzo di carburante per chilometro sarebbe stato corretto e meno costoso rispetto alla modalità di calcolo basato sulle effettive spese sostenute, che comprenderebbe diverse voci riguardanti l'utilizzo dell'autovettura (quota ammortamento capitale, assicurazione, tassa automobilistica, ecc.).

A loro dire, l'art. 84 TUEL non sarebbe stato violato, in quanto andrebbe interpretato riconoscendo la legittimità dei rimborsi nella misura di un terzo del costo del carburante posto che vi sarebbe un'ontologica distinzione tra il regime del rimborso delle spese sostenute con uso del mezzo proprio per missioni (comma 1) e quello delle spese sostenute per la trasferta dall'abitazione al lavoro per coloro che dimorano fuori dal capoluogo (comma 3).

In più, secondo gli appellanti sarebbe stato erroneo avere scelto, come parametro di rimborso quello contenuto dell'art. 77-bis, comma 13, d.l. n. 112/2008, poiché non sarebbe stato applicabile alla presente fattispecie in quanto riferibile solamente al diverso trattamento di missione.

Inoltre, i dati forniti dalla Procura regionale sarebbero stati inidonei a provare l'ipotizzato danno, in quanto riguarderebbero soltanto il costo del carburante, mentre avrebbero dovuto prendere in considerazione

tutti i costi chilometrici di esercizio, da cui venivano anche escluse le voci riguardanti le riparazioni e manutenzioni: gli pneumatici e gli altri costi non parametrati alla percorrenza (quota interessi sul capitale di acquisto, tassa automobilistica e premio dell'assicurazione R.C.A.) e all'usura del mezzo. Peraltro, secondo gli appellanti, a fronte di una corretta applicazione della tabella ACI sarebbe chiaramente emerso che il criterio applicato dall'Amministrazione provinciale, pari a un terzo del costo della benzina, sarebbe stato di gran lunga più favorevole per l'erario (con un risparmio di spesa che oscillerebbe tra lo 0,22 €/km e lo 0,50 €/km);

b) assenza del dolo e della colpa grave, per mancanza dell'elemento psicologico per la sostanziale estraneità ai fatti degli appellanti poiché l'approvazione della deliberazione avrebbe meramente confermato il precedente regolamento e confidato sull'assenza di immediata esecutività del deliberato, stante l'impegno espresso dal Presidente della Giunta di acquisire un parere dell'ufficio legale della provincia e, quindi, con la convinzione che l'aspetto in questione sarebbe stato ulteriormente approfondito.

Inoltre, il sig. Toto ha precisato di avere percepito rimborsi soltanto nella insignificante misura di € 222,63 complessivi e i sig.ri Cinnella e Paterino hanno chiarito di non averne richiesto alcuno. Quindi, a loro dire, non avrebbero concorso alla causazione del danno, non avendo avuto alcun interesse al riguardo e non avendo conseguito alcun beneficio o arricchimento di sorta. A loro dire, dovrebbero, quindi,

andare esenti da responsabilità o, al più, essere chiamati a rispondere soltanto in via sussidiaria.

3. Con memoria depositata in data 3 giugno 2019, si sono costituiti in giudizio i sig.ri Rosa Maria Albisinni, Marianna Stella e Andrea Francesco Stella, quali eredi di Francesco Stella. Dopo aver comunicato il decesso del sig. Francesco Stella avvenuto in data 13 maggio 2019, odierno appellante - versando il relativo certificato di morte nonché lo stato di famiglia -, hanno chiesto di dichiarare non trasmissibile agli eredi il debito erariale riveniente dalla gravata sentenza *ex art. 1, comma 1, l. n. 20/1994*, e, per l'effetto, di dichiarare l'estinzione del giudizio.

4. Con memoria in data 25 giugno 2019 si è costituita la Procura generale chiedendo il rigetto degli appelli in quanto infondati ed esprimendo parere favorevole riguardo alla richiesta di estinzione del giudizio nei confronti degli eredi del sig. Francesco Stella, *"in quanto dall'esame della condotta responsabile contestata al de cuius - così come è dato evincersi dal quadro probatorio in atti - non emerge la configurazione di una fattispecie che abbia comportato un indebito arricchimento dei suoi eredi"*.

5. Con memorie in data 2 luglio 2019, il sig. Carbone e il sig. Di Sanza insistendo per l'accoglimento dell'appello, hanno eccepito l'inammissibilità degli appelli incidentali poiché, a loro dire, avrebbero dovuto essere proposti in via principale (rilevando, peraltro, che erano proposti in relazione all'appello principale del sig. Stella e non a quello da loro depositato).

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

Considerato in

### **DIRITTO**

1. Preliminarmente, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., deve essere disposta la riunione degli appelli, trattandosi di impugnazioni proposte separatamente avverso la medesima sentenza.

Sempre in via preliminare va sottolineato che gli appelli successivi proposti da Di Sanza e Carbone devono essere qualificati come appelli incidentali, in quanto riuniti al primo appello principale proposto dal sig. Stella. Viene in rilievo, infatti, il principio secondo il quale l'impugnazione proposta per prima assume caratteri ed effetti di impugnazione principale e determina la costituzione del procedimento nel quale devono confluire, con natura ed effetti di impugnazioni incidentali, quelle proposte contro la medesima sentenza dalle altre parti soccombenti (cfr. Cass 13.12.2011 n. 26723).

2. Occorre, poi, esaminare la posizione degli eredi del sig. Francesco Stella, costituitisi autonomamente nel giudizio d'appello, dopo che il loro dante causa è deceduto nelle more della trattazione. Invero, assume rilievo la constatazione che il Pubblico ministero non abbia intrapreso alcuna iniziativa finalizzata alla riassunzione del processo nei confronti degli eredi, nonché la circostanza che, con la memoria di costituzione, abbia espressamente concordato sul fatto che non sussistano le condizioni per la trasmissibilità agli eredi del debito

erariale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994.

Ciò è inequivocabilmente sintomatico del difetto delle condizioni per far luogo alla trasmissione del debito risarcitorio facente capo al dante causa.

E, comunque, i connotati della condotta reputata dannosa (rimborsi spese e rimborsi per missioni dei consiglieri provinciali) confermano l'assenza di fenomeni osmotici di ricchezza tra dante causa ed eredi: non vi è, infatti, alcun illecito arricchimento del primo cui abbia fatto seguito un indebito arricchimento degli aventi causa.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo.

**3.** Sempre in via preliminare, bisogna osservare che la natura del giudizio d'appello, quale "*revisio prioris instantiae*" e non già "*novum iudicium*", limita la cognizione di questo giudice ai motivi veicolati col gravame essendo l'effetto devolutivo proprio dell'appello, di tipo parziale (*tantum devolutum quantum appellatum*). Ne consegue che i capi della sentenza non impugnati con l'atto introduttivo dell'odierno giudizio devono ritenersi passati in giudicato atteso che l'impugnazione parziale importa acquiescenza alle statuizioni non investite dai motivi d'appello, ai sensi degli artt. 177 e 195 c.g.c. Ciò stante, deve conseguentemente rilevarsi che i gravami non contengono una censura specifica avverso i capi della sentenza relativi a:

A3) rimborsi *ex art. 84, comma 1, TUEL*, ossia l'autorizzazione illegittima di missioni, ad eccezione dell'appello del sig. Stella;



B4) rimborsi *ex art. 84 comma 1, TUEL*, ossia la fattispecie di rimborso spese viaggi per autovetture non circolanti ovvero per missioni svolte nello stesso comune di residenza;

C) illegittima corresponsione di gettoni di presenza ai consiglieri provinciali;

D) mancata restituzione di alcuni strumenti informatici al termine del mandato di consigliere provinciale.

L'unico capo della sentenza impugnato dai vari appellanti è, dunque, il B3), relativo alla condanna a titolo di dolo per i rimborsi riconosciuti in applicazione dell'art. 83, comma 4 TUEL (ad eccezione del sig. Stella che, come detto, ha impugnato anche il capo A3).

**4.** Gli appelli non sono meritevoli di accoglimento per quanto di ragione.

**4.1.** Risultano palesemente infondati i motivi di gravame - riproduttivi di motivi già definiti in prime cure - con cui si è censurata la sentenza poiché avrebbe erroneamente ritenuto che il Consiglio provinciale di Matera, nel disciplinare i rimborsi delle spese di viaggio con l'utilizzo del mezzo proprio in base all'art. 84, comma 3, d.lgs. 267/2000, fosse vincolato al rispetto dell'art. 77-bis, comma 13, d.l. n. 112/2008, che fissa i limiti del rimborso di tali spese di viaggio a un importo pari, per ogni chilometro, a un quinto del costo di un litro di benzina. Per cui, sarebbe stato legittimo prevedere il rimborso nella misura di un terzo del prezzo del carburante per chilometro.

Sono parimenti infondati i motivi di gravame con cui si è sostenuto

che, nel caso di specie, difetterebbe l'elemento oggettivo del danno poiché la delibera n. 88/2010, con cui si stabiliva il rimborso nella misura di un terzo del prezzo del carburante a chilometro, avrebbe introdotto un sistema più favorevole per la Provincia rispetto all'applicazione del criterio originario dettato dall'art. 84, comma 3, TUEL secondo cui il rimborso della trasferta del consigliere che abita fuori Matera sarebbe stato pari alle spese di viaggio effettivamente sostenute, ossia in caso di raggiungimento della sede col mezzo pubblico per il quale è previsto il rimborso dell'intero costo del titolo di viaggio. A loro dire, il parametro di un terzo del prezzo di carburante per chilometro sarebbe risultato corretto e meno oneroso rispetto alla modalità di calcolo basata sulle effettive spese sostenute, che avrebbe ricompreso diverse voci riguardanti l'uso dell'auto (quota ammortamento capitale, assicurazione, tassa automobilistica, pneumatici, ecc.). A tal riguardo, poi, l'appellante Stigliano ha prodotto la consulenza contabile redatta dal revisore legale dott. N.A.C. in data 20.6.2018.

Le censure sollevate non colgono nel segno atteso che il primo giudice ha correttamente ricostruito la disciplina e la prassi amministrativa all'epoca applicabile alla predetta fattispecie, specificando come questa fosse ben nota ai consiglieri (che - all'unanimità - approvarono la delibera C.P. n. 88 del 12 ottobre 2010), a fronte del parere negativo di regolarità tecnica sullo schema dell'adottanda deliberazione, formulato in data 11 ottobre 2010 dal Segretario generale e del parere

al riguardo espresso dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale UTG e per le Autonomie Locali in data 27 luglio 2010, in risposta ad un quesito formulato dalla stessa Segretario generale nel corso dei lavori della Commissione Consiliare Speciale incaricata di provvedere all'adeguamento del Regolamento di che trattasi. Durante i lavori di tale commissione, peraltro, la predetta dirigente aveva già avuto modo *"di evidenziare ripetutamente, tra le altre, l'illegittimità, sotto tale specifico profilo, della norma della bozza di Regolamento [...] che in quella sede si andava elaborando"* (sentenza, p. 39).

Inoltre, la medesima, non solo aveva espressamente richiamato il parere ministeriale nel frattempo acquisito, ma si era pure premurata di allegarlo, tanto che esso forma parte integrante della deliberazione consiliare n. 88/2010.

Orbene, da tali pareri risulta chiaramente che, all'epoca dei fatti, la misura dei rimborsi delle spese di viaggio previste dal comma 3, dell'art. 84 del TUEL, per un consigliere autorizzato all'utilizzo del mezzo proprio, andava definita ai sensi dell'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008, secondo cui, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è calcolato sulla base del quinto del costo della benzina per ogni chilometro.

È, dunque, di palmare evidenza che, al momento dell'adozione della delibera, in caso di utilizzo necessitato, motivato e autorizzato del mezzo privato di trasporto, l'unico rimborso spese era quello parametrato a un quinto del prezzo di un litro di benzina moltiplicato per i chilometri percorsi, non restando alcuno spazio di discrezionalità.

Per di più, la presa di posizione dell'amministrazione centrale dello Stato, avente diretta competenza nella materia dell'ordinamento degli enti locali, non poteva di certo essere scalfita dall'opinione formulata, più di un anno prima, dall'Unione delle Province Italiane, essendo peraltro ben noti ai consiglieri gli obiettivi di finanza pubblica sottesi all'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008.

Ciò è stato anche confermato nella deliberazione della Sezione autonomie della Corte dei conti del 29 dicembre 2016, n. 38.

È, quindi, chiaramente erroneo e fuorviante sostenere che il Consiglio provinciale avrebbe avuto la discrezionalità per riconoscere una misura dei rimborsi maggiore al quinto del costo del carburante per chilometro e che la misura prescelta (pari a un terzo di tale costo) sarebbe stata comunque più conveniente rispetto al rimborso dei costi di viaggio (diversa e inconferente ipotesi, prevista soltanto nel caso dell'uso dei mezzi pubblici o della mancata autorizzazione all'uso del mezzo proprio) o in base alle tariffe ACI (ma proprio per la mancanza di ogni diversa previsione di carattere derogatorio, non era possibile in alcun modo applicare, in caso di trasferta, il più oneroso rimborso chilometrico connesso alle tariffe ACI), tanto sono chiare le

disposizioni di legge applicabili alla fattispecie e l'interpretazione fornite dal soggetto deputato a rilasciarla.

Peraltra, si tratta di opzioni che si sarebbero chiaramente tradotte in maggiori e ingiustificati costi a carico dell'ente pubblico rispetto al parametro del quinto.

L'appellante Stigliano, infine, nel censurare la decisione di primo grado nella parte relativa alla misura del rimborso, ha fornito una nuova quantificazione del rimborso spese, sulla base delle sue spese come rendicontate e analizzate nella consulenza contabile redatta dal revisore legale incaricato, dott. N.A.C., in data 20.6.2018.

Tale diversa quantificazione del rimborso - e conseguentemente del danno - viene proposta *ex novo* in appello. Siccome non accertata dal giudice di primo grado in assenza di una specifica domanda, essa non risulta verificabile in questa sede e va dichiarata inammissibile. Né la doglianza può essere presa in considerazione quale vizio della sentenza, stante il divieto di *nova* in appello ai sensi dell'art. 193 c.g.c.

Come detto, poi, l'appellante allega, al riguardo, per la prima volta la consulenza resa dal dott. N.A.C. dopo la pubblicazione della sentenza di primo grado.

Viene in rilievo, quindi, una documentazione formalmente nuova perché materialmente "formata" dopo il giudizio di prime cure, ma evidentemente confezionata a scopi difensivi per l'esibizione in appello. Ora, l'art. 194 c.g.c. ("Nuovi documenti e nuove prove") prevede testualmente che "[n]el giudizio d'appello non sono ammessi

*nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile".* Ciò stante, premesso che il sig. Stigliano non ha spiegato le ragioni che gli avrebbero impedito di produrre tale consulenza in primo grado, omettendo finanche qualsiasi deduzione a tale riguardo, è evidente che nel caso specifico non ricorra l'ipotesi prevista dalla citata norma per derogare al divieto dei "*nova*" in appello, trattandosi, come detto, di documentazione redatta su input della stessa difesa. Tale documento va dichiarato inammissibile in questo grado di giudizio *ex art. 194 c.g.c.*

Il motivo all'uopo proposto nell'appello Stigliano non è, pertanto, scrutinabile nel merito perché basato solo ed esclusivamente sulle risultanze della suddetta documentazione che, comunque, per inciso e *ad abundantiam*, non si rivela neppure significativamente idonea a supportare l'assunto attoreo e a confutare le conclusioni raggiunte in prime cure.

**4.2.** Sono infondate anche le censure degli appellanti sul difetto dell'elemento soggettivo.

È, infatti, evidente che, nonostante il parere del Segretario generale e quello del Dipartimento del Ministero dell'Interno ad esso allegato - reso in risposta a un quesito sul rimborso delle spese di viaggio di un consigliere residente anagraficamente fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente - i convenuti in primo grado procedevano ad adottare all'unanimità una disposizione che sapevano porsi in

violazione di legge e, peraltro, di una disposizione introdotta dal legislatore per assicurare il rispetto dei superiori vincoli di finanza pubblica.

Né possono avere al riguardo efficacia scriminante o scusante i pareri dell'Unione Province Italiane del 9.1.2009, n. 23, e della Commissione Speciale, presieduta da uno dei consiglieri votanti e percettori dei rimborsi, l'avv. Amenta.

Né vi potevano essere dubbi riguardo al quadro normativo, sulla cui interpretazione erano ampiamente edotti da parte del Segretario Generale che, non soltanto rendeva parere di regolarità negativo e pienamente conferente (poiché affrontava le spese di trasferta e non era limitato alla diversa fattispecie delle spese di missione), ma anche allegava a questo - come detto - il parere del Ministero dell'Interno e per ben due volte cercava di dissuadere il Presidente della Giunta e quello del Consiglio dal procedere al pagamento dei rimborsi nella misura della delibera n. 88/2010 (cfr. note indirizzate, la prima, il 14 febbraio 2011, ai Presidenti della Giunta e del Consiglio, e la seconda, il 13 novembre 2012, soltanto a quest'ultimo).

Infine, correttamente il primo giudice ha concluso che alcun valore scriminante potesse assumere la circostanza che il Regolamento sarebbe stato da approvare nell'asserita convinzione che i rilievi formulati dal Segretario generale avrebbero formato oggetto - a fronte delle rassicurazioni fornite dal Presidente della Giunta provinciale - di successivi approfondimenti dell'ufficio legale della Provincia al fine di

accertarne la reale fondatezza.

Difatti, a fronte delle circostanziate osservazioni contenute nel parere negativo di regolarità tecnica del Segretario generale, una condotta improntata a buona amministrazione avrebbe dovuto condurre il Consiglio provinciale a non approvare la disposizione in discussione, non certo ad approvarla in vista di *“ulteriori necessarie verifiche”* del Presidente della Giunta successive all’approvazione, che difatti non sarebbero mai arrivate, tant’è che si procedeva subito ai rimborsi (nella misura di un terzo del prezzo del carburante) dopo l’esecutività della delibera n. 88/2010 (a nulla rilevando che questa sia stata pubblicata dopo due mesi dall’approvazione).

Si condivide, dunque, quanto concluso al riguardo dal primo giudice che, anche alla luce della successiva evoluzione della vicenda, ha considerato il rinvio a ulteriori approfondimenti come un mero espediente per superare in qualche modo il parere negativo di regolarità tecnica formulato dal Segretario generale.

Infine, nel delineato contesto il fatto che alcuni consiglieri - odierni appellanti - non abbiano beneficiato dei rimborsi delle spese di trasferta o ne abbiano beneficiato solo in minima parte, non esclude né l’elemento soggettivo, né la responsabilità amministrativo-contabile. Infatti, con le loro condotte hanno chiaramente concorso alla causazione del danno erariale.

**4.3.** Anche il motivo di censura di erronea ripartizione dell’addebito, proposto dai sig.ri Di Sanza e Carbone, è privo di pregio.



Infatti, ciascun consigliere, con il suo voto, ha intenzionalmente contribuito, in concorso e all'unanimità con gli altri componenti del Consiglio, all'approvazione di una disposizione chiaramente foriera di danno erariale che ha stabilito la misura del rimborso delle spese di trasferta dei consiglieri in misura maggiore rispetto a quella normativamente prevista. Correttamente, quindi, il giudice di primo grado ha delineato una responsabilità dolosa, il cui vincolo di solidarietà costituisce elemento imprescindibile e distintivo.

Così, conformemente a quanto deciso in prime cure sulla posizione del sig. Carbone, che aveva restituito parte di quanto indebitamente percepito, si conferma che ciò ha potuto incidere sull'ammontare totale del danno e che gli appellanti potranno tenerne conto nei loro rapporti interni in sede di esecuzione, in linea con la consolidata giurisprudenza di questa Corte.

**4.4.** Infine, la richiesta degli appellanti di riduzione dell'addebito *ex art.* 52, r.d. n. 1214/1934, non è meritevole di accoglimento, essendo univoca la giurisprudenza di questa Corte che esclude l'applicazione del potere riduttivo in presenza di condotta dolosa o prevalentemente dolosa, come nella fattispecie – attesa l'evidente piena consapevolezza dell'antigiuridicità della propria condotta da parte degli appellanti (*ex plurimis*, Sez. II, n. 209/2017; id. n. 639 del 24.09.2015; sez. I n. 494 del 18.09.2015; sez. III n. 421 del 24.8.2015).

**5.** In conclusione, gli appelli devono essere respinti

**6.** Le spese di lite del grado seguono la soccombenza *ex art.* 31 c.g.c. e

si liquidano come da dispositivo.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,

disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,

definitivamente pronunciando, previa riunione gli appelli in epigrafe:

- dichiara estinto il processo nei confronti del deceduto sig. Francesco

Stella; nulla per le spese;

- respinge gli appelli e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna gli appellanti alle spese del grado che sino alla

pubblicazione della presente sentenza liquida in euro 240,00

(DUCENTOQUARANTA/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 luglio 2019.

L'Estensore

Il Presidente

Erika Guerri

Luciano Calamaro

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositato in Segreteria il

13 LUG. 2021

Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago

F.to digitalmente