

**Civile Ord. Sez. U Num. 27170 Anno 2022**

**Presidente: SPIRITO ANGELO**

**Relatore: SCARPA ANTONIO**

**Data pubblicazione: 15/09/2022**



**ORDINANZA**

sul ricorso 13340-2021 proposto da:

PUZIO ANTONIO, elettivamente domiciliato in ROMA, CORSO VITTORIO EMANUELE II, 18, presso lo studio dell'avvocato FELICE EUGENIO LORUSSO, che lo rappresenta e difende;

**- ricorrente -**

**contro**

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BAIAMONTI,25

**- controricorrente -**

avverso la sentenza n. 263/2020 della CORTE CONTI SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO, depositata l'11/11/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 13/09/2022 dal Consigliere ANTONIO SCARPA.

### **FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Antonio Puzio ha proposto ricorso articolato in due motivi avverso la sentenza n. 263/2020 della Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale centrale d'appello, depositata l'11 novembre 2020.

2. Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti ha resistito con controricorso.

3. Con citazione del 30 marzo 2017, la Procura regionale convenne in giudizio l'avvocato Antonio Puzio, funzionario presso il Comune di Foggia, unitamente a Carlo Dicesare, dirigente del Servizio Economico e Finanziario del medesimo ente, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Foggia, della somma di euro 725.700,93, oltre accessori, somma pari al 60% dell'importo corrisposto dal Comune per il rimborso di spese di difesa in giudizi penali conclusi con l'assoluzione di dipendenti e amministratori comunali. In particolare, all'avvocato Puzio venne contestato di avere proposto di riconoscere debiti fuori bilancio, a titolo di rimborso di spese legali conseguenti a quattro sentenze di assoluzione in favore di amministratori e dipendenti dell'ente coinvolti in diversi procedimenti penali, nonostante mancassero le condizioni di legge per erogare i rimborsi. La Procura agì nei

confronti del Puzio e del Dicesare per le "gravissime carenze istruttorie e documentali poste in essere dal funzionario del settore avvocatura e dal responsabile del settore finanziario [...] che si sarebbero limitati genericamente ad attestare l'assenza di conflitti di interesse senza evidenziare le altre problematiche presenti". Si quantificò il danno imputabile a questi ultimi in euro 725.700,93, ossia nella misura del 60% dell'importo corrisposto a seguito della deliberazione n. 66/2011, dovendosi addebitare ad altri soggetti l'ulteriore quota di responsabilità. La Sezione regionale rideterminò l'importo complessivo dell'addebito in euro 714.170,93, escluse la responsabilità di Carlo Dicesare e condannò l'avvocato Antonio Puzio al risarcimento dei danni nella misura di euro 357.085,46, oltre interessi. La Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'appello ha poi rigettato l'appello principale promosso da Antonio Puzio e, in parziale accoglimento dell'appello incidentale promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, ha condannato il Puzio al risarcimento del danno in favore del Comune di Foggia per complessivi euro 249.959,82, nonché Carlo Dicesare al risarcimento del danno in favore del Comune di Foggia per complessivi euro 107.125,64.

Disattendendo le doglianze contenute nel gravame di Antonio Puzio, la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'appello ha affermato, condividendo la ricostruzione della Sezione per la Regione Puglia, che la responsabilità dello stesso si basava sia sul fatto che egli aveva espresso i pareri favorevoli al rimborso delle spese legali (il parere di regolarità tecnica ex art. 49 t.u.e.l. e l'ulteriore parere reso al Presidente del consiglio comunale su richiesta di chiarimenti), i quali avevano portato al riconoscimento dei debiti fuori bilancio con la delibera consiliare n. 66/2011, no-

nonostante l'assenza della formale preventiva comunicazione dell'esistenza dei procedimenti penali a carico dei dipendenti e amministratori indagati e/o imputati, al fine di concordare la nomina di un legale di comune gradimento previa valutazione del potenziale conflitto di interessi tra il soggetto e l'ente datoriale, come prescritto dall'art. 67, d.P.R. n. 268/1987, poi ripreso dall'art. 28 c.c.n.l. – dipendenti enti locali, del 14 settembre 2000, vigente all'epoca dei fatti. Secondo la Corte dei conti, la condotta di Antonio Puzio si connotava di profili di illegittimità per il mancato riscontro della omessa preventiva comunicazione all'amministrazione dell'esistenza di un procedimento penale a carico dei dipendenti, comunicazione che avrebbe consentito di concordare la nomina di un legale di comune gradimento, in maniera da valutare la coincidenza di interessi tra l'Amministrazione e il dipendente, nonché favorire un contenimento della relativa spesa. Risultavano, così, riconosciuti rimborsi delle spese legali in favore di dipendenti comunali, assolti con formula "perché il fatto non costituisce reato", che si trovavano, tuttavia, in palese conflitto di interessi con l'ente, in relazione a plurime illegittimità procedurali. Risultavano, ancora, riconosciuti rimborsi delle spese legali a soggetti che non erano dipendenti comunali, non potendosi all'epoca dei fatti (antecedenti all'entrata in vigore dell'art. 7-bis, comma 1, del d.l. n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015, che ha novellato l'art. 86, comma 5, del t.u.e.l.) far gravare sul bilancio dell'ente locale gli oneri di difesa degli amministratori coinvolti in un procedimento penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del loro ufficio.

La sentenza impugnata ha, dunque, ritenuto che il danno erariale contestato fosse da ascrivere eziologicamente alla condotta dell'avvocato Puzio nella sua qualità di funzionario non solo di

firmatario del parere di regolarità tecnica, ex art. 49 t.u.e.l., sulla delibera consiliare in questione, ma altresì e soprattutto dell'ulteriore specifico parere del 28 luglio 2011, reso su richiesta di chiarimenti dell'organo consiliare. La Corte dei Conti ha sottolineato che tale ultimo parere, con inescusabile superficialità, era stato rilasciato in pochi giorni, benché riguardasse vicende del tutto eterogenee oggetto di molteplici sentenze penali da vagliare approfonditamente, ed esprimeva una conformità generica delle numerose e articolate parcelle.

Ritenuta, peraltro, fondata la doglianza contenuta nell'appello incidentale della Procura regionale circa la concorrente responsabilità di Carlo Dicesare, la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'appello ha conseguentemente ricalcolato le quote del rispettivo danno erariale, stimato nell'importo di euro 357.085,46, da ripartirsi nella misura del 70% a carico dell'avvocato Puzio e del 30% a carico del dottor Dicesare, in considerazione del diverso apporto causale delle loro condotte.

4. Il primo motivo del ricorso di Antonio Puzio denuncia l'eccesso di giurisdizione, la violazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile e lo sconfinamento nell'ambito delle potestà affidate al legislatore e/o alla contrattazione collettiva, avendo la sentenza impugnata erroneamente presupposto la sussistenza di un obbligo giuridico del dipendente di dare comunicazione preventiva all'ente locale datoriale della sussistenza del procedimento penale, a pena, altrimenti, di decadenza dal diritto al rimborso delle spese legali. Mancherebbe al riguardo una espressa previsione sia nella legge che nella contrattazione collettiva, e perciò si tratterebbe di norma "creata" dalla Corte dei Conti.

Il secondo motivo del ricorso di Antonio Puzio denuncia l'eccesso di giurisdizione, la violazione dei limiti esterni della giurisdizione

contabile e lo sconfinamento nell'ambito delle potestà riservate all'amministrazione. La Corte dei Conti si sarebbe sostituita al Comune di Foggia nelle valutazioni discrezionali sulla sussistenza del conflitto di interessi tra l'ente e i soggetti percettori del rimborso delle spese legali, vagliando il merito della delibera consiliare n. 66/2011.

4. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma dell'art. 380 bis.1, c.p.c.

4.1. Il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Francesco Salzano, ha depositato le sue conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c., chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso.

Il ricorrente ha depositato memoria.

4.2. Va superata l'eccezione di giudicato interno sollevata nelle conclusioni scritte del pubblico ministero, non essendo configurabile un giudicato implicito sulla giurisdizione, preclusivo del ricorso alle Sezioni Unite, in relazione alla statuizione del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale, in quanto tale vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile in appello, ma si traduce in una questione di merito, del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione del gravame in base alle regole processuali proprie del plesso giurisdizionale di riferimento (cfr. Cass. Sez. Unite, 16/01/2019, n. 1034; Cass. Sez. Unite, 14/09/2020, n. 19084).

5. La sentenza impugnata ha ritenuto ascrivibile il danno erariale contestato alla condotta dell'avvocato Puzio sia quale firmatario del parere di regolarità tecnica, ex art. 49 t.u.e.l., sulla delibera consiliare n. 66/2011, sia quale estensore del parere del 28 lu-

glio 2011, reso su richiesta di chiarimenti dell'organo consiliare. Questi pareri non avevano considerato la mancanza delle condizioni di legge per erogare i rimborsi delle spese legali, ed in particolare l'assenza della preventiva comunicazione dell'esistenza dei procedimenti penali a carico dei dipendenti e amministratori, la quale avrebbe consentito una migliore valutazione del potenziale conflitto di interessi tra tali soggetti e l'ente datoriale. Tale obbligo di comunicazione è stato fondato dalla Corte dei Conti, in relazione alle norme vigenti all'epoca dei fatti di causa, sull'art. 67 del d.P.R. 268 del 1987 e sull'art. 28 del c.c.n.l. enti locali del 14 settembre 2000. Il modello procedimentale del diritto al rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente di un ente pubblico territoriale per la propria difesa in un processo penale presuppone, invero, una valutazione *ex ante* dell'ente locale con specifico riferimento all'assenza di conflitto di interessi, ai fini della scelta di far assistere il dipendente da un legale di comune gradimento, e da ciò si desume l'obbligo del dipendente di preventiva comunicazione all'amministrazione della pendenza del procedimento in cui è coinvolto.

6. I due motivi del ricorso di Antonio Puzio, da esaminare congiuntamente, sono perciò inammissibili.

6.1. Non è affatto ravvisabile un difetto assoluto di giurisdizione in quanto mancherebbe una norma che obblighi il dipendente di dare comunicazione preventiva all'ente locale datoriale della sussistenza del procedimento penale.

Tale obbligo di comunicazione è stato fondato dalla Corte dei Conti, in relazione alle norme vigenti all'epoca dei fatti di causa, sull'art. 67 del d.P.R. 268 del 1987 e sull'art. 28 del c.c.n. l. enti locali del 14 settembre 2000. Il modello procedimentale del diritto al rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente di un

ente pubblico territoriale per la propria difesa in un processo penale presuppone, invero, una valutazione ex ante dell'ente locale con specifico riferimento all'assenza di conflitto di interessi, ai fini della scelta di far assistere il dipendente da un legale di comune gradimento, e da ciò si desume l'obbligo del dipendente di preventiva comunicazione all'amministrazione della pendenza del procedimento in cui è coinvolto. L'impugnata sentenza della Corte dei Conti non denota, quindi, un vizio di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore, essendo tale vizio configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete (Cass. Sez. Unite, 11/09/2019, n. 22711; Cass. Sez. Unite, 25/03/2019, n. 8311; Cass. Sez. Unite, 12/12/2012, n. 22784).

Nella specie, la Corte dei Conti, si è attenuta, piuttosto, al doveroso compito interpretativo di ricercare la *voluntas legis* applicabile nel caso concreto. Tale operazione ermeneutica potrebbe, al più, dare luogo ad un eventuale *error in iudicando*, ma non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale.

6.2. Neppure è imputabile alla sentenza impugnata un sindacato di merito delle scelte amministrative. Al contrario, la Corte dei Conti ha affermato che Antonio Puzio non aveva rilevato il difetto della preventiva comunicazione all'amministrazione della pendenza dei procedimenti penali, comunicazione che consente all'ente di appartenenza di svolgere un apprezzamento discrezionale circa la sussistenza o meno di un conflitto d'interessi o la qualificazione dei fatti o degli atti per cui si procede in sede giudiziaria. Il controllo giurisdizionale operato sulla condotta di Antonio Puzio risulta, pertanto, fondato sui canoni della razionalità,



efficienza ed efficacia rilevanti sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa, controllo che spetta alla giurisdizione della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa.

7. Il ricorso va perciò dichiarato inammissibile.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese del giudizio di cassazione in favore del Procuratore generale presso la Corte dei conti, in ragione della sua qualità di parte solo in senso formale.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento – ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

#### **P. Q. M.**

La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite