



REPUBBLICA ITALIANA

43/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60694** del registro di segreteria, promosso da

**-PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia

*- appellante -*

**contro**

**- BERGAMASCHI CINZIA** (C.F. BRGCNZ66H44E648Q), nata a Lodi (Lo) il 4.6.1966, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Alessandro Vinzia (C.F. VNZPLS64P14F205I) del Foro di Lodi (Tel. 0371.50499 Telefax: 0371.421785 - PEC paolo.vinzia@lodi.pecavvocati.it), come da mandato

unito alla memoria di costituzione, elettivamente domiciliata all'indirizzo telematico paolo.vinzia@lodi.pecavvocati.it e comunque presso lo studio del difensore in Lodi, Corso Archinti n. 13 ove, ad ogni effetto processuale e di legge, ha dichiarato di voler ricevere tutte le comunicazioni e/o le notificazioni relative al presente procedimento,

*-appellata -*

**RUGGINENTI ANTONELLA** (C.F.: RGGNNL64L68E648H), nata a Lodi, il 28/07/1964, rappresentata e difesa dagli avvocati Adriano Pilia (C.F. PLI DRN 53M06 L140S) e Marco Luigi di Tolle (C.F. DTL MCL 50D16 F205N) del Foro di Milano, in virtù di procura da considerare in calce all'atto di costituzione, ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, Viale Bianca Maria n. 21, con dichiarazione di voler ricevere le comunicazioni e notifiche del presente giudizio ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata: adriano.pilia@milano.pecavvocati.it,marco\_luigi.di\_tolle@milano.pecavvocati.it

*- appellata-*

con notifica, per mera *denuntiatio litis*,

ai seguenti altri convenuti in primo grado, non destinatari del gravame  
GUERINI LORENZO, COMINETTI GIULIANA, RUDELLI LEONARDO, GENTILI ROBERTO, ZANINELLI MARCO, FERRARI ANDREA, UGGETTI SIMONE, CESANI SILVANA, BRUNETTI ENRICO, PENSA UMBERTO, BRUNO ELISA, LORIS LUNA, CIRTOLI ORNELLA, BRESSANI ERIKA, DEMURO GIUSEPPE, MASULLO

SILVIO, SAVASTANO MARIANO, URBANO CHIARINA CARMELA,  
MIDALI ROBERTO, RAMPINI BARBARA, come domiciliati presso i  
rispettivi difensori in prime cure

**per la parziale riforma**

della sentenza n. 2/2023 emessa dalla Corte dei conti, Sezione  
giurisdizionale per la Regione Lombardia, depositata il 10 gennaio 2023,  
notificata dai convenuti assolti Rampini e Masullo, rispettivamente in  
data 17 e 18 gennaio 2023

**VISTO** l'atto di appello;

**ESAMINATI** tutti gli altri atti e documenti di causa;

**UDITI** nella pubblica udienza del 24 gennaio 2025, con l'assistenza del  
Segretario di udienza dott. Antonio Sauchelli, la relatrice Consigliere  
Beatrice Meniconi, il Presidente Andrea Lupi per la Procura appellante,  
l'Avv. Paolo Alessandro Vinzia per l'appellata Cinzia Bergamaschi e  
l'Avv. Adriano Pilia, anche su delega dell'Avv. Marco Luigi di Tolle per  
l'appellata Rugginenti

**Svolgimento del processo**

1. Con la sentenza gravata la Sezione giurisdizionale per la Regione  
Lombardia di questa Corte, ha parzialmente accolto la domanda della  
Procura erariale volta ad ottenere il ristoro patrimoniale del danno  
assertivamente subito dal Comune di Lodi per euro 254.159,30 in  
conseguenza del passaggio della dott.ssa Cinzia Bergamaschi, su sua  
richiesta del 27 novembre 2008, dalla qualifica di dirigente del settore  
economico-finanziario comunale al profilo professionale

immediatamente inferiore di funzionario in categoria D3, con conservazione del trattamento economico in godimento e della differenza retributiva rispetto alla nuova categoria assegnata, quale assegno personale riassorbibile con i futuri miglioramenti economici, con retribuzione di posizione nella misura minima, demansionamento, a dette condizioni, consentito dall'art. 62 del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato alcuni mesi prima con delibera di Giunta comunale n. 162 in data 30 luglio 2008.

In accoglimento della richiesta della dirigente, la Giunta comunale, con successiva delibera di indirizzo n. 230 in data 2 dicembre 2008, demandava di assumere l'atto di nuovo inquadramento della Dirigente nella categoria D e di stipulare con la medesima il nuovo contratto di lavoro, al dirigente del settore personale che vi provvedeva con determinazione dirigenziale n. 2166 del 5 dicembre 2008, per cui alla Dirigente veniva riconosciuto un assegno *ad personam* in misura pari all'indennità di posizione goduta nella qualifica dirigenziale, adeguata al minimo, con effetti dal 1.1.2009, e con riduzione dell'orario di servizio (passando da un contratto di lavoro di 36 ore settimanali, poi ridotto a 30 ore settimanali, ed ancora a 25 ore nel 2017).

Solo con l'insediamento della nuova Giunta comunale, con delibera n. 73 in data 13 giugno 2018, veniva abrogato detto art. 62 (*rectius* 63, come era stata rinumerato in sede di revisione), notiziando la Procura contabile degli avvenuti esborsi, che li riteneva *contra legem* per violazione degli artt. 2, comma 3, 24 e 45 del D.lgs. n. 165/2001 e per contrasto con il

principio di parità di trattamento contrattuale sancito dai vari CCNL, *sub specie* di divieto di trattamenti individuali migliorativi nell'ambito del medesimo inquadramento professionale del dipendente, per tutto il lungo periodo, ovvero dal 1.1.2009 al 31.5.2018.

La Procura territoriale dunque, sulla base della *notitia damni* contenuta in una nota del Comune di Lodi in data 19.12.2018, tenuto conto del decorso del termine prescrizione per l'azione di danno in via diretta (emolumenti erogati dal 1.1.2009 al 28.2.2015), ha citato in giudizio amministratori, dirigenti e responsabili dei servizi e degli uffici ritenendoli responsabili per avere omesso o ritardato la denuncia di danno, trattandosi di azione proponibile entro i cinque anni dalla data in cui la prescrizione è progressivamente maturata (art. 1, comma 3, legge n. 20/1994), ritenendo coinvolti tutti i soggetti che avevano partecipato alla formazione, impegno e pagamento della spesa, tra cui il funzionario Rugginenti - che su istigazione della Bergamaschi, appose il visto di regolarità contabile sull'atto concessivo dell'assegno *ad personam*- e la dirigente Bergamaschi stessa che, per eludere in modo illegittimo il conflitto di interessi, fece apporre il visto di regolarità contabile sull'atto concessivo alla funzionaria Rugginenti.

La sentenza impugnata, dichiarata la contumacia del dirigente Midali Roberto, ha respinto la richiesta di sospensione del giudizio in attesa degli esiti del giudizio pendente tra la Bergamaschi e il Comune davanti al Tribunale del lavoro di Lodi avente ad oggetto la legittimità

dell'assegno *ad personam*, per l'assenza del carattere pregiudiziale di cui all'art. 106, co.1, del c.g.c..

La sentenza ha poi rigettato varie eccezioni preliminari (di inammissibilità e di nullità dell'atto di citazione, sotto diversi profili), ed ha invece accolto l'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata dalla Bergamaschi, ritenendo sussistente una *mutatio libelli* tra l'addebito contenuto nell'invito a dedurre (quale beneficiaria dell'assegno, per aver apposto il visto di regolarità contabile sull'atto concessivo dell'assegno, in conflitto di interessi) e quello confluito nell'atto di citazione (aver fatto apporre il visto di regolarità contabile sull'atto suddetto alla funzionaria Rugginenti, per eludere il conflitto di interessi), e ciò in assenza di una difesa in sede preprocessuale, non essendole stato notificato l'invito a dedurre integrativo, in violazione dell'art. 87 del c.g.c..

La sentenza ha poi rigettato l'eccezione di prescrizione sollevata da alcuni convenuti per l'omessa denuncia" e per "responsabilità diretta", evidenziando la posizione particolare della Rugginenti, con riferimento ad entrambe le poste, e salva la posizione di Cirtoli Ornella, che ha definito il giudizio con il rito abbreviato.

Nel merito, la sentenza di primo grado ha distinto le ipotesi di danno derivante da:

-*"responsabilità diretta"* (per l'illegittima erogazione dell'assegno alla Bergamaschi, vietato dall'ordinamento a fronte della retrocessione del lavoratore in una categoria inferiore), ritenendo colpevole il Dirigente

Demuro Giuseppe, per colpa grave, ed assolvendo vari convenuti (Uggetti, Bressani, Masullo, Savastano, Urbano Midali, Rampini, come anche la Rugginenti Antonella, funzionaria dell'Ufficio ragioneria fino al 2008 e in seguito funzionaria dell'Ufficio economato, per non avere concorso alla formazione del regolamento comunale e delle delibere attuative, ai mandati di pagamento ed al contratto di lavoro, avendo solo apposto il visto di regolarità contabile sulla base di atti deliberati da altri soggetti).

- e da "*omessa denuncia*" per il danno causato dal gennaio 2010 al febbraio 2015 ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994, ritenendo colpevoli, per colpa grave, Demuro, Bruno, e Luna *pro quota* calcolata considerando la corresponsabilità dei Revisori dei conti. La sentenza ha, invece, assolto gli altri convenuti a tale titolo, tra i quali la Rugginenti Antonella, essendo una funzionaria, e non invece organo di vertice burocratico tenuto all'obbligo di denuncia.

Con la pronuncia impugnata la Sezione lombarda ha dunque disposto come segue:

***"DICHARA*** la contumacia di Midali Roberto;

***RESPINGE*** la domanda di sospensione del giudizio;

***DICHARA*** la nullità dell'atto di citazione nei confronti di Bergamaschi Cinzia;

***RESPINGE*** le eccezioni di nullità e di inammissibilità dell'atto di citazione proposte dagli altri convenuti;

***RESPINGE*** le eccezioni di prescrizione;

**RESPINGE** le domande nei confronti dei convenuti Guerini Lorenzo, Rudelli Leonardo, Cesani Silvana, Zaninelli Marco, Cominetti Giuliana, Gentilli Roberto, Ferrari Andrea, Brunetti Enrico, Pensa Umberto, Masullo Silvio, Urbano Chiarina Carmela, Midali Roberto, Rampini Barbara, Uggetti Simone, Bressani Erika, Rugginenti Antonella e Savastano Mariano e per l'effetto li assolve dagli addebiti ascritti;

**CONDANNA** Bruno Elisa, Luna Loris e Demuro Giuseppe a risarcire al Comune di Lodi l'importo complessivo di € 40.900,47 di cui € 29.914,13 a carico di Demuro Giuseppe; € 4.091,27 a carico di Luna Loris e € 6.895,07 a carico di Bruno Elisa, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, con decorrenza dalla data di indebito percepimento delle retribuzioni e sino alla data della presente sentenza e oltre gli interessi legali sulla somma rivalutata dalla data della sentenza e sino al soddisfo;

**LIQUIDA** le spese a favore dei convenuti Guerini Lorenzo, Rudelli Leonardo, Cesani Silvana, Zaninelli Marco, Cominetti Giuliana, Gentilli Roberto, Ferrari Andrea, Brunetti Enrico, Pensa Umberto, Masullo Silvio, Urbano Chiarina Carmela, Midali Roberto, Rampini Barbara, Uggetti Simone, Bressani Erika, Rugginenti Antonella e Savastano Mariano e a carico del Comune di Lodi in € 2.000,00 ciascuno oltre ad accessori di legge;

**LIQUIDA** le spese di giudizio a carico di Bruno Elisa, Luna Loris e Demuro Giuseppe in € 2.042,74 (duemilaquarantadue/74)".

2. Con atto di appello, notificato in data 13 marzo 2023 e depositato il successivo 6 aprile 2023, la Procura regionale lombarda ha censurato la citata sentenza con esclusivo riferimento:



-alla dichiarazione di nullità dell'atto di citazione nei confronti della dirigente Bergamaschi Cinzia, per la violazione dell'art. 87 del c.g.c.;

- al rigetto della responsabilità per omessa denuncia nei confronti della funzionaria Rugginenti Antonella,

per i seguenti motivi:

**I) "Violazione e falsa applicazione degli artt. 67 comma 7, 87 e 95 c.g.c.**

**Difetto di motivazione (declaratoria di nullità della citazione: posizione di Cinzia Bergamaschi)".**

Secondo la Procura appellante la sentenza di prime cure avrebbe errato nel ritenere nulla la citazione per *mutatio libelli* rispetto all'invito a dedurre notificato alla Bergamaschi, potendo, nel mantenimento del nucleo originario dei fatti, sussistere al più una mera *emendatio libelli* nel passaggio della dirigente Bergamaschi dal ruolo di auto-firmataria del visto di regolarità contabile sull'inquadramento in categoria D3 con assegno *ad personam* in posizione dunque di conflitto di interessi, a soggetto propulsivo per la sottoscrizione del visto ad opera della funzionaria Rugginenti, in ragione del rapporto di amicizia e di colleganza tra le due dipendenti comunali.

Detto passaggio sarebbe emerso solo dalle difese profuse in sede di deduzioni dalla Bergamaschi *post* invito a dedurre, rendendo così ultronea la rinotifica alla medesima dell'invito a dedurre integrativo, notificato solo alla funzionaria Rugginenti, chiamata in causa dalla Bergamaschi stessa, per avere apposto il citato visto.

La Procura avrebbe agito, dunque, nel rispetto delle norme di legge, ed in particolare dell'art. 67 del c.g.c., comunicando i nuovi elementi emersi nella fase preprocessuale ai soggetti già intimati (tra cui la Bergamaschi), notificando l'invito integrativo alla funzionaria Rugginenti -ascoltata nella audizione ove avrebbe confermato la posizione di reale firmataria del visto- ed emettendo l'atto di citazione nei confronti della ex Dirigente Bergamaschi con valutazione degli elementi a discarico (importo del danno variato in diminuzione, con mera rimodulazione dei medesimi addebiti per *petitum e causa petendi* quale fisiologico esito procedimentale).

**II) "Violazione e falsa applicazione degli artt. 18 d.p.r. 3/57, 1 comma 3 della legge 20/1994 in relazione all'art. 52 c.g.c. Violazione dell'art. 95 c.g.c. Difetto di motivazione (assoluzione per insussistenza di obbligo di denuncia in capo alla Rugginenti, pag. 49 sentenza)".**

Secondo l'Organo requirente il giudice di primo grado avrebbe errato, nel ritenere la funzionaria Rugginenti organo non di vertice e dunque non tenuta ad osservare l'obbligo di denuncia, in applicazione di una norma posteriore ai fatti di causa (art. 52 del c.g.c.), rivestendo invece ella il ruolo apicale di responsabile dell'Ufficio di ragioneria (quale funzionario capo Ufficio, titolare di posizione organizzativa) che si era ingerita di fatto nella apposizione di un visto di regolarità contabile sull'impegno di spesa relativo al riconoscimento dell'assegno *ad personam* alla Bergamaschi, che non le competeva, assumendo le funzioni di sostituzione della Dirigente (per delega orale ancorché invalida).

La Rugginenti non avrebbe osservato le norme interne (provvedimento di individuazione del personale preposto alla sostituzione del dirigente n. 107 del 21.1.2003) che vietavano la sostituzione per atti di esclusiva competenza dirigenziale (come per il visto apposto su un atto deliberativo), incorrendo nella responsabilità conseguente per l'omessa denuncia di danno.

In via subordinata, la Procura appellante ha rilevato che la Rugginenti avrebbe comunque avuto l'obbligo di segnalazione al Dirigente coordinatore della prassi illegittima del cd. "prestito di firma" su atti rubricati con la dicitura Dirigente Cinzia Bergamaschi, aspetto invece negletto dal giudice lombardo.

In conseguenza di quanto detto la Procura erariale ha insistito per la condanna della Rugginenti per l'omessa denuncia per gli anni dal 2012 al 2015.

La Procura appellante ha dunque concluso per la parziale riforma della sentenza impugnata, chiedendo di:

"- riformare la declaratoria di nullità della citazione nei confronti di Cinzia Bergamaschi per insussistenza della violazione di cui all'art. 87 c.g.c. e per l'effetto, per la specifica posizione soggettiva, disporre il rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 199 c.g.c., rimettendo gli atti per la prosecuzione del giudizio di merito, essendo state decise esclusivamente questioni preliminari;

-riformare la pronuncia di rigetto dell'azione di danno per omessa denuncia a carico di Antonella Rugginenti e per l'effetto condannare la

stessa al pagamento del pregiudizio subito dall'amministrazione comunale di Lodi, da ascrivere nella quota indicata in citazione o ad altra misura ritenuta di giustizia, pari ad **euro 9.012,81**, oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data della pubblicazione della sentenza di condanna sino all'integrale soddisfo;

-statuire sulle spese del giudizio di appello, condannando le suindicate parti appellate alla rifusione delle medesime”.

3. Con memoria, depositata in data 23 dicembre 2024, si è costituita in giudizio Cinzia Bergamaschi, chiarendo di essere stata citata nel giudizio di primo grado per la condanna al pagamento in favore del Comune di Lodi della somma di euro 27.852,85, oltre accessori, a titolo di risarcimento per l'assegno *ad personam* ricevuto in pagamento dal Comune dal 1.3.2010 al 31.5.2018, quale quota parte a suo carico del complessivo monte di emolumenti e oneri riflessi, rispettivamente percepiti e sopportati a costo dal Comune, di euro 242.947,79.

La Bergamaschi ha narrato che, per l'esigenza di proseguire gli studi e dunque di godere di un regime di lavoro *part-time*, avrebbe acconsentito alla proposta del Direttore generale Giuseppe Demuro di essere dequalificata nella inferiore categoria di funzionario, mantenendo, in perfetta buona fede, il trattamento economico in godimento attraverso la percezione di un assegno personale riassorbibile, come previsto dall'art. 62 del Regolamento sull'Ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Lodi, attuato, nello specifico, con la determinazione del dirigente del

personale Loris Luna n. 2166 del 5.12.2008 di nuovo inquadramento della Bergamaschi nella categoria D3 del 1.1.2009

La Procura contabile avrebbe notificato un invito a dedurre a tutti i soggetti coinvolti nella elargizione di detto assegno *ad personam*, contestando, in particolare, alla Bergamaschi di avere cooperato attivamente alla emanazione della determinazione del dirigente Luna n. 2166 del 5.12.2008, apponendovi il visto di regolarità contabile, in pieno conflitto di interessi.

Nelle deduzioni difensive inviate alla Procura la Bergamaschi evidenziava di non aver apposto il visto di regolarità contabile contestato, proprio perché in conflitto di interessi, visto era stato invece apposto dal funzionario Antonella Rugginenti, vice della Bergamaschi in caso di sua assenza o impedimento, come rilevabile dalla firma in calce all'atto.

Nell'atto di citazione la Procura erariale avrebbe invece modificato la descrizione della condotta a carico della Bergamaschi, accusandola, per eludere in modo illegittimo il conflitto di interessi, di aver fatto apporre il visto di regolarità contabile sull'atto alla funzionaria Rugginenti.

La difesa dell'appellata ha dunque contestato gli avversi motivi di appello, e, con riferimento al primo, ha rilevato che la Procura regionale avrebbe dovuto rinnovarle l'invito a dedurre, per renderla consapevole della nuova condotta e della nuova *causa petendi* che sarebbero poi state poste a suo carico nell'atto di citazione, consentendole così di predisporre una difesa, non garantita dagli elementi indicati dalla Procura appellante

(comunicazione dei nuovi elementi istruttori; accesso agli atti), né dalla variazione in diminuzione dell'importo del danno (da euro 46.159,64 nell'invito a dedurre ad euro 27.852,85 di cui alla citazione) o dalla conseguente formulazione di una domanda di assoluzione in via subordinata.

La funzionaria Rugginenti sarebbe stata l'unico soggetto competente a sostituire la Dirigente in conflitto di interessi nella apposizione del visto di copertura finanziaria, come previsto dallo Statuto comunale, che, peraltro, era anche chiaramente leggibile e non idoneo ad ingannare la pubblica fede, come invece sostenuto dalla Procura appellante, rimanendo irrilevante la proroga concessa dal giudice alla Procura territoriale per il deposito dell'atto di citazione.

Con riferimento al secondo motivo di appello la difesa della dirigente Bergamaschi ha rilevato l'assenza di interesse a contraddire, riguardando unicamente la posizione della funzionaria Rugginenti (per l'assoluzione per insussistenza di obbligo di denuncia), evidenziando tuttavia la legittimità del potere di firma in sostituzione della Dirigente su un visto di regolarità, che non era di esclusiva competenza dirigenziale, e per il quale nessuna istigazione aveva subito la Rugginenti.

Ha dunque concluso con la richiesta di:

“1. respingere l'appello siccome inammissibile e comunque infondato, e così confermare integralmente la sentenza gravata;

2. per l'effetto, accertare e dichiarare la nullità dell'atto di citazione spiccato nei confronti della dott.ssa Cinzia Bergamaschi;
3. con vittoria di spese, diritti e onorari.

La difesa chiede di essere sentita all'udienza di discussione del 24 gennaio 2025."

4. Con atto di costituzione formale, depositato in data 17 ottobre 2024, si è costituita in giudizio Antonella Rugginenti contestando le domande avverse, esplicitando le sue difese con successiva memoria, depositata in data 18 dicembre 2024, nella quale ha evidenziato di essere stata coinvolta nel giudizio solo a seguito di audizione personale del 23.02.2021, in cui esponeva di avere apposto lei stessa il visto di regolarità contabile - per conto ed in sostituzione della Dirigente Bergamaschi- a copertura finanziaria della determinazione n. 2166/2008 di inquadramento della Bergamaschi. Dall'addebito di euro 11.294,81, riferito agli emolumenti percepiti dalla Bergamaschi dal 2010 al 2017, sarebbe stata assolta dalla sentenza di primo grado, anche con riferimento all'accusa di omessa denuncia di danno, avendo la Corte lombarda condannato solo alcuni convenuti a risarcire il Comune di Lodi per euro 40.900,47.

Nella memoria difensiva la Rugginenti ha ribadito le difese già svolte nel giudizio di primo grado, in specie per l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale, ritenuta assorbita dalla sentenza di prime cure, stante l'avvenuta assoluzione nel merito della appellata (pag. 45 della sentenza), e ciò in quanto il *dies a quo* individuato dalla stessa Procura per

l'azione indiretta decorrerebbe dal marzo 2010, mentre la Rugginenti vistò l'atto nel 2008 e poco dopo (gennaio 2019) cambiò ufficio, non potendo quindi rispondere per gli atti successivamente adottati, né rientrando tra i suoi compiti, limitati alla mera apposizione del visto di regolarità contabile, quello di verificare la legittimità della delibera adottata. Non avendo la funzionaria rilasciato un parere di regolarità contabile, ma un mero visto di regolarità contabile al solo scopo di verificare la copertura finanziaria, la corretta imputazione nel relativo capitolo di bilancio ed il permanere degli equilibri, non vi sarebbero gli estremi per l'omessa denuncia di fatti antigiuridici che la funzionaria non era tenuta a conoscere. La Procura erariale non avrebbe inoltre potuto agire nei confronti dell'appellata per l'omessa denuncia con riferimento alle annualità (dal 2015 al 2018) ancora non coperte da prescrizione (per le quali invece avrebbe dovuto agire in via diretta).

La sentenza di primo grado sarebbe corretta sia nella parte in cui ha ritenuto che, a fronte di atti deliberati da altri soggetti, la Rugginenti appose, quale funzionaria dell'Ufficio ragioneria fino al dicembre 2008, solamente il visto di regolarità contabile sulla suddetta determinazione, che non attesta la legittimità della spesa, a differenza del parere di regolarità contabile, mirando solo a verificare la copertura finanziaria della spesa attestando la corretta imputazione nel relativo capitolo di bilancio (101, recante "assegni fissi") considerato il reinquadramento della Bergamaschi tra i funzionari (pag. 41-42) senza alcun obbligo di



denuncia in capo alla stessa, in quanto priva di posizione apicale o con funzioni di controllo (pag. 49).

Secondo la difesa dell'appellata l'obbligo di denuncia spettava solo ai soggetti che hanno redatto e sottoscritto la determina che attribuiva i ratei stipendiali alla Bergamaschi (ovvero al responsabile del procedimento ed in particolare al Dirigente dott. Luna, condannato dalla sentenza lombarda) e non alla funzionaria dell'ufficio ragioneria Rugginenti, sulla quale al più poteva gravare un obbligo di segnalazione al proprio superiore per il generale dovere di collaborazione.

La difesa della funzionaria ha poi rilevato plurimi aspetti a dimostrazione della "inesistenza del nesso eziologico e della colpa grave in relazione alla condotta omissiva relativa alla "denuncia" ex art. 1, co. 3, legge 20/1994", evidenziando l'irrilevanza del richiamo all'art. 21 *septies* della legge n. 241/1990 ai fini della nullità del visto e la necessità di ridurre ulteriormente la quota di danno addebitata alla funzionaria Rugginenti, anche in considerazione della pendenza del processo giuslavoristico tra la dirigente Bergamaschi ed il Comune con riferimento alla legittimità dell'assegno ad personam percepito, che, ove accertata, farebbe cadere ogni accusa nel processo contabile.

Ha dunque concluso come segue:

"- in via pregiudiziale: dichiarare per i profili sopra esposti, la prescrizione dell'azione di responsabilità contabile promossa nei riguardi della dott.ssa Rugginenti e per l'effetto dichiarare inammissibile l'appello proposto dalla Procura Regionale lombarda;

- nel merito: respingere l'appello proposto dichiarando l'azione di responsabilità avanzata dalla Procura regionale lombarda come del tutto infondata in fatto e in diritto per mancanza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa-contabile e per l'effetto dichiarare la dott.ssa Rugginenti esente da qualsivoglia responsabilità contestata ed estranea a qualsiasi addebito erariale;

- nel merito, in subordine: in ogni caso, nella denegata ipotesi in cui si volesse accertare il danno contestato dalla Procura erariale, esercitare il potere riduttivo in ordine alla quantificazione del danno addebitato alla Rugginenti.

Con vittoria di spese di lite".

5. All'udienza odierna i difensori delle parti, dopo avere compiutamente illustrato i fatti di causa, si sono riportati alle conclusioni in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

### **Motivi della decisione**

6. Il Collegio osserva che le censure mosse dall'appellante Procura riguardano i soli capi della sentenza di primo grado concernenti la posizione delle due dipendenti del Comune di Lodi (la Dirigente Bergamaschi e la funzionaria Rugginenti), evocate in giudizio unitamente a molti altri convenuti con riferimento ad una fattispecie dannosa derivante dal conferimento alla Bergamaschi -volontariamente demansionata dalla qualifica dirigenziale a quella immediatamente inferiore- di una voce retributiva individuale (l'indennità di posizione, minima, nella qualifica dirigenziale in precedenza occupata, quale

assegno *ad personam*) -peraltro a fronte di una diminuita prestazione lavorativa (*part-time*)- percepita per un lungo lasso temporale, per effetto di una serie di atti (regolamentari, di indirizzo, dispositivi, esecutivi, etc.).

In dettaglio, ai fini che qui interessano, rileva principalmente uno degli ultimi atti della sequenza procedimentale, ovvero la Determinazione del dirigente del personale Loris Luna n. 2166 in data 5.12.2008:

-di nuovo inquadramento della Bergamaschi nella posizione di funzionario amministrativo contabile (categoria D3) con decorrenza dal 1.1.2009, con il trattamento economico spettante alla categoria assegnata;

-di mantenimento, con l'assegno personale, del trattamento economico spettante alla posizione dirigenziale previamente occupata con indennità di posizione ridotta al minimo contrattuale;

-con riassorbimento dell'assegno personale con i futuri miglioramenti economici previsti dal CCNL del comparto;

ed in particolare l'atto finale di apposizione del "visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria" alla citata determinazione, ai sensi dell'art. 151, comma 4, del T.U.E.L., visto che, in un primo tempo la Procura contabile ha ritenuto sottoscritto dalla "Dirigente di ragioneria dott.ssa Cinzia Bergamaschi", in apparenza firmataria dello stesso, e che, solo in seguito alle audizioni svoltesi nella fase preprocessuale, è emerso essere stato invece sottoscritto dalla funzionaria Antonella Rugginenti, quale delegata dalla Responsabile del Servizio finanziario Bergamaschi, nei casi di assenza o impedimento della medesima.

Con il primo motivo di censura la Procura appellante contesta il capo della sentenza territoriale che ha dichiarato la nullità dell'atto di citazione nei confronti della ex Dirigente Bergamaschi per la *mutatio libelli* rispetto all'invito a dedurre, ritenendo che il fatto contestato nei due predetti atti sia il medesimo (apposizione del visto di regolarità quale passaggio procedurale necessario al completamento dell'iter di spesa).

La censura non può essere accolta.

In dettaglio nell'invito a dedurre si legge che "sono, pertanto, coinvolti tutti i soggetti che hanno partecipato funzionalmente alle competenze di formazione, impegno e pagamento della spesa, oltre che di mancata verifica di regolarità amministrativo-contabile, alla luce del T.U.E.L. e del regolamento di contabilità dell'ente locale, ovvero, nell'ordine: componenti della Giunta che hanno votato a favore del regolamento deliberato, nella parte illegittima, in carenza assoluta di istruttoria; Componenti della Giunta che hanno votato a favore dell'atto d'indirizzo, viziato da illegittimità derivata e deliberato in carenza assoluta di istruttoria; Segretari comunali che si sono avvicendati nell'omissione di istruttoria iniziale e di doverose verifiche successive di legalità finanziaria degli atti di spesa; Commissari prefettizi in carica durante il periodo di corresponsione dell'assegno ad personam; Dirigenti del Settore 1, che si sono avvicendati nell'omissione di istruttoria iniziale, nella sottoscrizione dei due contratti individuali di lavoro a favore della dipendente Bergamaschi e nell'omissione di doverose verifiche

successive di legalità finanziaria; il funzionario che ha apposto il visto di regolarità contabile sull'atto concessivo dell'assegno ad personam; il funzionario responsabile del procedimento concessivo.

Più nello specifico, ad una determinazione palesemente illegittima, assunta in totale difetto di istruttoria e di presupposti normativi e di merito-opportunità, dai componenti della Giunta comunale che hanno votato a favore della proposta di inquadramento, si è aggiunta l'acquiescenza e la reiterata omissione di controlli, sia nella fase istruttoria, che in quella esecutiva, da parte dei Dirigenti responsabili, del Segretario Comunale, del responsabile del procedimento, nonché del responsabile del servizio finanziario, che, nella specie è coinciso con la beneficiaria dell'assegno ad personam, dott.ssa Bergamaschi, la quale, in pieno conflitto d'interessi, appose il visto di regolarità contabile sull'atto concessivo."

Più volte nel corpo dell'invito a dedurre si ribadisce l'accusa rivolta alla Bergamaschi perché avrebbe apposto il visto di regolarità contabile sulla determina che concedeva proprio a lei gli emolumenti in esame, conseguendo un illecito arricchimento personale e dunque in una posizione di conflitto di interessi.

Ebbene, come ha correttamente rilevato il giudice territoriale, l'accusa nei confronti della Bergamaschi muta radicalmente nell'atto di citazione in cui si legge "...nonché del responsabile del servizio finanziario, che, nella specie è coinciso con la beneficiaria dell'assegno ad personam, dott.ssa Bergamaschi, la quale, per eludere in modo illegittimo il conflitto di

interessi, ha fatto apporre il visto di regolarità contabile sull'atto concessivo alla funzionaria Antonella Rugginenti (non competente al c.d. prestito di firma), solo successivamente identificata a seguito delle deduzioni difensive delle suindicata convenuta...La dott.ssa Bergamaschi ha in modo improprio e illegittimo coinvolto la sua collega, astretta al vincolo di subordinazione gerarchica, in violazione delle forme procedurali per la sostituzione di dirigente in conflitto d'interessi, nella sottoscrizione del visto di regolarità apposto sulla determinazione n.2008/2166 del 5 dicembre 2008.

La dott.ssa Bergamaschi avrebbe dovuto astenersi, facendo constare formalmente la sostituzione, richiedendo la sottoscrizione del visto ad altro dirigente o al Dirigente coordinatore, e soprattutto, curando che nell'intestazione del soggetto al quale sono imputabili gli effetti giuridici non fosse comparsi il suo nominativo e le sue funzioni..."

Il raffronto dell'invito a dedurre con l'atto di citazione mostra che i fatti addebitati alla Bergamaschi nel primo atto (aver sottoscritto il visto di regolarità su un atto concessivo di emolumenti, in conflitto di interessi) sono radicalmente diversi da quelli contenuti nella citazione (aver indotto/costretto altra persona a sottoscrivere il visto sul detto atto concessivo, per eludere il conflitto di interessi), come correttamente rilevato dal giudice territoriale.

Non può, dunque, accogliersi la tesi della Procura contabile che invoca l'art. 67, comma 7, del c.g.c. con riferimento alla sussistenza, nel caso di specie, di quelle "situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase

istruttoria" che "non richiedono l'emissione di un nuovo invito a dedurre", sussistendo, nel caso che ci occupa, una vera e propria *mutatio libelli*, vietata dall'ordinamento.

La giurisprudenza di questa Sezione, anche recentemente, ha chiarito la differenza tra mera *emendatio libelli*, consentita, e *mutatio libelli*, vietata, specificando che "... secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, sussiste "emendatio libelli" allorquando non si incide nè sulla *causa petendi* (ma solo sulla interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto) nè sul *petitum* (se non nel senso di meglio quantificarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere), mentre si riscontra un inammissibile "*mutatio libelli*" qualora si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima, ed in particolare su di un fatto costitutivo differente, così ponendo al giudice un diverso tema d'indagine e traslando i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo (si vedano, tra le altre, tra numerose altre Cass. nn. 1585 del 2015; 12621 del 2012; 17457 del 2009; 17300 del 2008; 21017 del 2007; 9247 del 2006).

Detto orientamento giurisprudenziale è stato successivamente precisato in termini meno restrittivi dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, che, con la sentenza n. 12310/2015 (più di recente, in termini, Cass. sent.

n. 19259/2023), ha affermato il seguente principio di diritto: “la modificazione della domanda ammessa a norma dell'art. 183 c.p.c., può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (*petitum e causa petendi*), sempre che la domanda così modificata risulti in ogni caso connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio, e senza che per ciò solo si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte ovvero l'allungamento dei tempi processuali”.

Più di recente, in aderenza al suddetto principio di diritto, la suprema Corte ha precisato (sent. n. 2719/2023) che “la modificazione della *causa petendi*, ritualmente dedotta in giudizio, è consentita ai sensi dell'art. 183 c.p.c. (ove ciò non comporti una modificazione della domanda in misura tale che questa, così modificata, non risulti più connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio: Cass., S.U., n. 12310/2015) e, dunque, anche secondo la scansione temporale da tale norma disciplinata...” (Corte conti, I Sez. Giur. Centr. d'App., sent. n. 199/2024 in data 02.9.2024; II Sez., sent. n. 386/2023 in data 20.12.2023).

La diversità ontologica del fatto fondante la responsabilità della Bergamaschi nei due atti provenienti dalla Procura contabile, e dunque la *mutatio libelli* correttamente riscontrata dal primo giudice, determinano l'odierno Collegio al rigetto del primo motivo di appello.

Con il secondo motivo di appello la Procura erariale ha chiesto di riformare il capo della sentenza di prime cure che ha rigettato la richiesta di condanna della funzionaria Antonella Rugginenti, per l'insussistenza



in capo alla medesima dell'obbligo di denuncia in quanto priva della qualifica di organo di vertice dell'ente (pag. 49 sentenza).

Con riferimento alla posizione della Rugginenti, non può essere esaminata la questione della prescrizione di parte del danno, afferendo ad un capo di sentenza non appellato dalla Procura erariale, ed essendo stata irritualmente proposta dalla difesa dell'appellata con la memoria di costituzione depositata in giudizio e non invece con appello incidentale, tempestivamente notificato a tutte le parti in causa, come richiesto dall'art. 184 del c.g.c.

Secondo la Procura appellante la Rugginenti, funzionario responsabile dell'ufficio di ragioneria (titolare di posizione organizzativa) che, di fatto, aveva apposto un visto di regolarità contabile in sostituzione della Dirigente di ragioneria, avrebbe assunto le funzioni di soggetto apicale, tenuto all'obbligo di denuncia.

La censura non può essere accolta.

Con riferimento, infatti, al valore del visto di regolarità contabile, che risulta apposto dalla funzionaria Rugginenti in luogo dell'allora Dirigente di ragioneria (oggi si direbbe Responsabile del Servizio finanziario) Bergamaschi ai sensi dell'art. 151, quarto comma, del TUEL (D.lgs. n. 267/2000) non vi è motivo di discostarsi dalla giurisprudenza di questa Sezione, per cui "...deve ritenersi che l'apposizione, da parte del Responsabile del Servizio Finanziario, del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (art. 151, n. 4, TUEL), non implichi altra verifica che quella relativa all'accertamento della

necessaria copertura di bilancio dell'atto emanato e della esatta imputazione di spesa (Corte dei conti, I d' App., sent. n. 256 del 25.6.2018, sent. n. 352 del 20.9.2018, sent. 454 del 17.12.2018; sent. n. 64 del 5.4.2019), (Corte dei conti, I d' App., sent. n.276/2019 in data 10.12.2019).

In altri termini, la prevenuta, con l'apposizione di un mero visto di regolarità contabile su atti deliberati da altri soggetti, ha attestato, a valle, la sola copertura finanziaria della spesa ma non anche, a monte, la validità e la legittimità degli atti da vistare, che spettava ai responsabili del settore attestare (ovvero i due firmatari della determinazione n. 2166/2008), e sui quali gravava, conseguentemente, anche l'obbligo di denuncia, non competendo invece alla prevenuta in quanto dipendente in posizione non apicale.

La Rugginenti ricopriva la carica di funzionario dell'ufficio ragioneria, pur sempre sottoposto alla supervisione della Dirigente Bergamaschi (verbale di audizione da remoto riportato dalla Procura appellante nell'atto di gravame), che era abilitata a sostituire solo per limitati compiti (determinazione n. 107/2023).

9. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, l'appello della Procura contabile deve essere rigettato.

Per la novità della fattispecie trattata, con riferimento alla posizione della Bergamaschi, le spese legali debbono essere compensate, mentre deve essere liquidata in favore della Rugginenti la somma di seguito indicata.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dalla PROCURA contabile nel giudizio iscritto al n. **60694** del registro di segreteria,

- rigetta l'appello, confermando la sentenza di primo grado;

-per la posizione di Cinzia Bergamaschi, spese legali compensate;

-per la posizione di Antonella Rugginenti, le spese legali sono liquidate in euro 1.500,00, oltre spese generali 15%, ed accessori come per legge, a carico del Comune di Lodi.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 24 gennaio 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24/03/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI