



REPUBBLICA ITALIANA SENT. N. 192/26

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

la Corte dei Conti

Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo

composta dai Magistrati:

-Dr. Bruno Tridico - Presidente;

-Dr. Andrea Liberati - Giudice relatore;

-Dr. Stefano Grossi - Giudice;

con l'assistenza del segretario, dott.ssa Giuliana Di Vincenzo, ha pronunciato
la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. **21316/R** del registro
di segreteria, promosso dalla Procura regionale presso la Sezione
giurisdizionale per l'Abruzzo con atto di citazione depositato il 29 dicembre
2025 (ex art. 86, d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174) nei confronti di:

-MARGIOTTA Vincenzo Cesidio, nato a Popoli (PE) il 10 agosto 1970,
residente in Pratola Peligna (AQ), (C.F. MRGVCN70M10G878V), già
Amministratore Unico di COGESA S.p.A. (in carica dal 2018 al 31 ottobre
2020), rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi Di Loreto (C.F.
DLRLGU82E04G878G), presso il cui Studio in Pratola Peligna, Via Adda n.
27, è elettivamente domiciliato (procura in atti);

-GUERRA Nicola, nato a Sulmona (AQ) il 6 dicembre 1971, residente in
Sulmona (AQ), Via Ancinale n. 33, (C.F. GRRNCL71T06I804W), già
Presidente del Consiglio di Amministrazione di COGESA S.p.A. (in carica

	dal dicembre 2020 al dicembre 2023), rappresentato e difeso - in virtù di	
	procura a margine della comparsa di costituzione - dagli Avv.ti Giuseppe	
	Franco Ferrari (C.F. FRRGPP50B08M109X) ed Ernesto Papponetti (C.F.	
	PPPRST76B26I804P), con domicilio digitale presso i rispettivi indirizzi PEC;	
	-D'ALOISIO Alessandra, nata a Tocco da Casauria (PE) il 6 febbraio 1981,	
	residente in Sulmona (AQ), Via Corfinio n. 76, (C.F. DLSLSN81B46L186J),	
	già Responsabile dell'Ufficio Acquisti (R.U.P.) di COGESA S.p.A.,	
	rappresentata e difesa congiuntamente dagli Avv.ti Amedeo Ciuffetelli (C.F.	
	CFFMDA72L07A345C) e Carlo Izzi (C.F. ZZICRL74S16L725Y),	
	elettivamente domiciliati come da atti.	
	SVOLGIMENTO DEL PROCESSO	
	I. Con atto di citazione depositato il 29 dicembre 2025 (r.g. n. 21316/R), la	
	Procura regionale ha convenuto in giudizio i signori Vincenzo Cesidio	
	Margiotta, Nicola Guerra e Alessandra D'Aloisio, chiedendone la condanna	
	al risarcimento di un danno erariale complessivo di € 334.253,44 (di cui €	
	45.228,00 ascritto al Margiotta, € 286.839,44 ascritto al Guerra ed € 2.186,00	
	ascritto alla D'Aloisio), oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese	
	di giustizia. Tale pretesa risarcitoria origina dall'asserito illecito affidamento	
	di incarichi e consulenze esterne da parte di Margiotta e Guerra - nelle	
	rispettive qualità di amministratori apicali di COGESA S.p.A. nel periodo	
	2018-2023 - in violazione dei vincoli normativi e regolamentari in materia di	
	incarichi professionali (art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 e regolamento interno	
	COGESA), nonché dalla proroga indebita di uno di detti incarichi da parte	
	della D'Aloisio, con conseguente depauperamento del patrimonio societario	
	della COGESA S.p.A., società partecipata a controllo pubblico.	
	2	

	Le condotte contestate attengono, in particolare: (i) al conferimento, da parte	
	del Margiotta (Amministratore Unico di COGESA S.p.A. dal 2018 fino al 31	
	ottobre 2020, v. rel. GdF 1497/2025, p. 4), di consulenze esterne in materia di	
	trasporto rifiuti (in favore del sig. "... <i>Omissis</i> ...") e di gestione del personale	
	(in favore del dott. "... <i>Omissis</i> ..."), in assenza - ad avviso della Procura - dei	
	presupposti di eccezionalità e delle procedure comparative richieste; (ii) al	
	conferimento, da parte del Guerra (Presidente del CdA COGESA dal	
	dicembre 2020 sino al dicembre 2023), di una pluralità di incarichi di	
	consulenza nel contesto di un piano di risanamento aziendale - segnatamente,	
	incarichi aventi ad oggetto l'analisi della crisi d'impresa (affidato al dott.	
	"... <i>Omissis</i> ..."), la predisposizione del piano di risanamento (affidato ai dott.	
	"... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..." "... <i>Omissis</i> ..."), l'assistenza legale per	
	l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi (affidata all'avv.	
	"... <i>Omissis</i> ..."), nonché ulteriori consulenze tecniche e amministrative	
	(affidate ai dott. "... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..." "... <i>Omissis</i> ...") - incarichi	
	che, secondo la Procura, furono deliberati in violazione sia del regolamento	
	interno adottato dalla società il 19.09.2020 sia degli specifici indirizzi	
	vincolanti formulati dal Comune di Sulmona (socio pubblico di maggioranza	
	relativa) in tema di conferimento di incarichi esterni; (iii) alla proroga -	
	disposta con determinazione del 13 gennaio 2020 a firma di Alessandra	
	D'Aloisio (all'epoca responsabile dell'ufficio acquisti COGESA nonché	
	R.U.P.) - dell'incarico di consulenza del lavoro conferito al citato dott.	
	"... <i>Omissis</i> ...", in contrasto con la previa determinazione	
	dell'Amministratore Unico Margiotta di reinternalizzare il servizio dal 1°	
	gennaio 2020.	
	3	

	La vertenza trae origine da notizie emerse nell'autunno 2021 circa le criticità	
	economico-finanziarie e gestionali di COGESA S.p.A.: in particolare, il 14	
	ottobre 2021 la Procura regionale apriva un fascicolo istruttorio sulla scorta di	
	un articolo di stampa (Il Messaggero) che riportava come i bilanci 2019-2020	
	della società presentassero perdite superiori a un milione di euro.	
	Successivamente pervenivano alla Procura comunicazioni anonime	
	riguardanti numerosi incarichi di consulenza affidati da COGESA. Anche la	
	competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti poneva	
	l'attenzione sulla gestione della società: con deliberazione n. 108/2022/PRSP,	
	adottata il 28 luglio 2022, venivano segnalati vari profili di criticità nei	
	conferimenti di incarichi esterni nel periodo 2018-2021, con specifico rilievo	
	sul notevole costo complessivo di tali consulenze (oltre € 1,98 milioni nel	
	quinquennio) e sul sistematico ricorso ad affidamenti diretti, in assenza di	
	trasparenti procedure comparative. Tale materiale istruttorio, trasmesso alla	
	Procura regionale in data 13 maggio 2022, induceva l'estensione delle	
	indagini e la riunione del nuovo fascicolo (I00352/2022) con quello originario.	
	Nel frattempo, ulteriori segnalazioni provenivano sia dall'Organismo di	
	revisione del Comune di Sulmona (esposto del 06.02.2023) sia dalla locale	
	Commissione consiliare Bilancio e Partecipate (note PEC del 17.03.2023 e	
	04.07.2023) circa la "insana gestione" della COGESA S.p.A., il progressivo	
	azzeramento del patrimonio netto e il rinvio a giudizio dei vertici aziendali in	
	sede penale.	
	II. Ritenendo dalle risultanze acquisite configurabili profili di responsabilità	
	amministrativa per danno erariale, la Procura regionale - ai sensi dell'art. 67	
	del Codice di giustizia contabile - con invito a dedurre (prot. I00596/2021) nei	
	4	

	confronti del Margiotta, del Guerra e della D'Aloisio, ha contestato loro un	
	danno patrimoniale complessivamente stimato in € 445.301,00. I soggetti	
	invitati hanno presentato deduzioni scritte, nelle quali, in sintesi, venivano	
	prospettate le difese di seguito illustrate.	
	Con memoria del 31 maggio 2025, Vincenzo Cesidio Margiotta ha eccepito la	
	prescrizione dell'azione erariale, il difetto di giurisdizione della Corte dei	
	conti per mancata qualificazione di COGESA S.p.A. quale società in house	
	per assenza di controllo analogo effettivo e l'inapplicabilità, ai fatti anteriori	
	al 1° gennaio 2019, dell'art. 7, comma 5-bis, d.lgs. n. 165/2001; nel merito,	
	ha dedotto la legittimità e l'utilità degli incarichi conferiti in un contesto di	
	carenze organizzative interne, evidenziando, quanto al sig. "... <i>Omissis</i> ...", la	
	necessità di dotarsi di un responsabile abilitato al trasporto rifiuti per conto	
	terzi e la congruità del compenso secondo criteri di mercato, e, quanto al dott.	
	"... <i>Omissis</i> ...", il carattere temporaneo della consulenza, poi superata	
	dall'internalizzazione del servizio, escludendo in ogni caso dolo e colpa grave	
	e chiedendo l'archiviazione.	
	Con memoria del 2 giugno 2025, Nicola Guerra ha sostenuto l'utilità delle	
	consulenze contestate, inserite in un complessivo percorso di risanamento di	
	COGESA S.p.A. nel biennio 2021-2022, precisando i ruoli svolti dai	
	professionisti incaricati (analisi della crisi, redazione e attestazione del piano,	
	accesso alla procedura concorsuale e consulenze specialistiche), la conformità	
	dei compensi alle tariffe vigenti e richiamando il decreto del Tribunale delle	
	imprese di L'Aquila che aveva escluso profili di <i>mala gestio</i> , chiedendo	
	l'archiviazione della propria posizione.	
	5	

	Con memoria del 19 giugno 2025, Alessandra D'Aloisio ha dedotto di aver	
	agito senza autonomia decisionale, limitandosi a dare esecuzione a un atto	
	autorizzativo dell'Amministratore unico Margiotta relativo alla proroga	
	dell'incarico al dott. "... <i>Omissis</i> ...", al fine di garantire la continuità del	
	servizio nella fase transitoria di internalizzazione, escludendo il dolo, ogni	
	vantaggio personale e chiedendo il rigetto della domanda o, in subordine, la	
	riduzione dell'addebito.	
	III. Esperite ulteriori attività istruttorie delegate alla Guardia di Finanza - i cui	
	esiti venivano comunicati alle parti nel corso del 2025 - la richiesta di proroga	
	d'indagine formulata dalla Procura veniva rigettata con ordinanza n. 16/2025,	
	con conseguente fissazione del termine ultimo di 45 giorni per l'esercizio	
	dell'azione o l'archiviazione della vertenza. In data 29 dicembre 2025 la	
	Procura depositava l'atto di citazione in epigrafe, ritenendo parzialmente	
	superate - alla luce delle giustificazioni fornite - alcune contestazioni minori	
	ma confermando la sussistenza di profili di responsabilità erariale a carico di	
	tutti e tre i convenuti, per avere questi - ciascuno nell'ambito delle proprie	
	attribuzioni - deliberato o consentito ingenti spese per consulenze in	
	violazione di norme di evidenza pubblica e in assenza di reale necessità per la	
	società.	
	In particolare, nel presente giudizio viene imputato: al Margiotta un danno di	
	€ 45.228,00, corrispondente ai compensi liquidati per gli incarichi	
	"... <i>Omissis</i> ..." (€ 26.228,00) e "... <i>Omissis</i> ..." (€ 19.000,00) ritenuti	
	illegittimi; al Guerra un danno di € 286.839,44, pari alla somma dei compensi	
	erogati ai consulenti esterni sopra menzionati durante la sua gestione; alla	
	D'Aloisio un danno di € 2.186,00, pari al compenso corrisposto al dott.	
	6	

	“... <i>Omissis</i> ...” per il mese aggiuntivo di proroga accordato. Tali condotte	
	vengono contestate come gravemente colpose e, per i due amministratori,	
	anche dolose, in ragione della consapevole violazione delle regole interne e	
	degli indirizzi ricevuti e della “piena adesione” alle conseguenze	
	pregiudizievoli delle proprie decisioni gestionali.	
	IV. Con memoria depositata il 22 aprile 2026, si è costituito in giudizio il	
	convenuto Vincenzo Margiotta, a mezzo del difensore avv. Luigi Di Loreto.	
	In via preliminare, la difesa Margiotta ha genericamente eccepito l’intervenuta	
	prescrizione dell’azione, nonché il difetto di giurisdizione della Corte dei conti	
	e di legittimazione passiva del proprio assistito: ciò assumendo che Cogesa	
	S.p.A. non sarebbe un ente in house (difettando un controllo analogo effettivo,	
	come da delibera Corte dei conti Abruzzo n. 228/2023), sicché l’eventuale	
	pregiudizio sarebbe da qualificare come danno alla società di capitali (danno	
	non erariale) e dunque estraneo alla giurisdizione contabile. Ha inoltre rilevato	
	che il divieto di conferire incarichi a lavoratori autonomi per esigenze	
	ordinarie, introdotto nell’art. 7, comma 5-bis, d.lgs. 165/2001, si applica solo	
	a decorrere dal 1° gennaio 2019, sulla base della disciplina transitoria, con la	
	conseguenza che i fatti anteriori (come l’incarico “... <i>Omissis</i> ...” del 2018)	
	non sarebbero comunque sanzionabili secondo la norma sopravvenuta. Nel	
	merito, il convenuto Margiotta ha contestato ogni addebito di responsabilità,	
	deducendo di aver agito senza dolo né colpa grave, al solo scopo di assicurare	
	il buon funzionamento dell’azienda e la conformità alla normativa di settore.	
	In particolare, egli rivendica la correttezza e necessità delle scelte contestate:	
	l’affidamento a “... <i>Omissis</i> ...” sarebbe stato indispensabile per dotare	
	Cogesa di un responsabile abilitato ai trasporti conto terzi (figura interna allora	
	7	

	mancante) e dunque per operare nella legalità; i rinnovi degli incarichi al	
	consulente del lavoro “... <i>Omissis</i> ...” sarebbero stati resi necessari dalla	
	carenza di software e competenze interne per gestire le paghe, carenza che	
	l’Amministratore Unico stava colmando mediante l’acquisto di un gestionale	
	e l’assunzione di nuovo personale qualificato (misure poi attuate). Secondo la	
	difesa, nessun danno ingiusto sarebbe derivato da tali incarichi, essendo state	
	le relative prestazioni effettivamente svolte nell’interesse della società e anzi	
	propedeutiche a soluzioni organizzative migliorative (come	
	l’internalizzazione del servizio paghe a partire dal 2020). Sotto il profilo	
	soggettivo, il Margiotta nega recisamente di aver agito con intento doloso,	
	evidenziando come le sue decisioni fossero orientate a ridurre i costi e sanare	
	irregolarità gestionali ereditate, nell’ottica di tutela del patrimonio sociale. In	
	conclusione, egli ha chiesto il rigetto della domanda attorea perché infondata	
	in fatto e in diritto e, quindi, la propria assoluzione da ogni addebito.	
	V. Con memoria depositata il 21 aprile 2026, si è costituito il convenuto	
	Nicola Guerra, a mezzo degli avv. Giuseppe F. Ferrari ed Ernesto Papponetti.	
	La difesa Guerra non ha sollevato eccezioni pregiudiziali di rito,	
	concentrandosi sul merito della vicenda. In particolare, ha respinto	
	integralmente le contestazioni, sostenendo che le consulenze esterne attivate	
	nel periodo della sua presidenza furono scelte necessarie e doverose per	
	salvaguardare la stessa esistenza di Cogesa S.p.A., all’epoca in uno stato di	
	crisi conclamata. Argomenta, infatti, che - in applicazione dell’art. 14 del T.U.	
	delle Società partecipate (d.lgs. 175/2016) - il CdA da lui presieduto era tenuto	
	ad adottare misure urgenti di risanamento dinanzi agli indicatori di dissesto	
	emersi; la decisione di accedere a una procedura di regolazione della crisi	
	8	

	d'impresa (accordo di ristrutturazione dei debiti) si rivelò inevitabile e	
	fruttuosamente attuata, come dimostrato dall'omologa del relativo piano da	
	parte del Tribunale. In tale contesto, l'affidamento di incarichi a professionisti	
	esterni qualificati (advisor legali, finanziari, contabili, attestatore) costituiva -	
	ad avviso del convenuto - un presupposto tecnico imprescindibile per la	
	predisposizione e l'esecuzione del piano di risanamento, nonché per gestire la	
	fase successiva di rilancio aziendale. Gli esiti concreti di tale operazione	
	(accordi transattivi con i creditori che hanno consentito risparmi per quasi un	
	milione di euro, versamenti straordinari ottenuti dai soci morosi,	
	miglioramento della liquidità e ritorno all'utile nel 2024) sono stati	
	ampiamente richiamati a riprova dell'utilità e proficuità delle consulenze	
	contestate. Il Guerra nega perciò qualsiasi antigiuridicità delle proprie	
	condotte, ritenendo di aver agito nell'ambito delle proprie attribuzioni e in	
	esecuzione di un mandato deliberato dagli organi societari per il superamento	
	della crisi. Egli esclude inoltre decisamente la sussistenza dell'elemento	
	soggettivo del dolo o della colpa grave, richiamando la nozione di diligenza	
	richiesta in situazioni eccezionali e sottolineando di aver ereditato criticità non	
	a lui imputabili. Quanto al danno erariale, il convenuto contesta che vi sia stato	
	un depauperamento patrimoniale, atteso che la società ha tratto benefici dalle	
	attività svolte dai consulenti, ed evidenzia che i compensi corrisposti risultano	
	in linea con le tariffe professionali e comunque proporzionati ai risultati	
	ottenuti. Nelle proprie conclusioni, la difesa Guerra ha chiesto quindi di	
	respingere integralmente la domanda risarcitoria per insussistenza di condotte	
	antidoverose, di dolo o colpa grave e di un danno ingiusto. In via subordinata	
	- per l'ipotesi di riconoscimento di un qualche profilo di responsabilità colposa	
	9	

	- ha invocato l'applicazione delle nuove norme introdotte dalla legge	
	n. 1/2026, chiedendo che l'eventuale addebito a carico del convenuto sia	
	drasticamente ridotto entro il limite massimo del 30 per cento del pregiudizio	
	accertato e, comunque, nei limiti del doppio della retribuzione lorda annua	
	percepita, come previsto dall'art. 1, comma 1-octies, l. 20/1994.	
	VI. Con memoria depositata il 20 aprile 2026, si è costituita infine la	
	convenuta Alessandra D'Aloisio. La difesa ha ricostruito analiticamente il	
	contesto operativo in cui si colloca la proroga oggetto di causa, evidenziando	
	che tale atto fu adottato dalla convenuta in stretta esecuzione di disposizioni e	
	autorizzazioni provenienti dal vertice aziendale. Ha rappresentato, infatti, che	
	il Responsabile del personale di Cogesa, in data 31.12.2019, avanzò una	
	formale richiesta di proroga di un mese del contratto "... <i>Omissis</i> ..." per	
	"gestire la fase transitoria del progetto di internalizzazione del servizio di	
	buste paga", richiesta vista e approvata dallo stesso Amministratore Unico	
	Margiotta. In presenza di questo atto di indirizzo (recante anche l'attestazione	
	della copertura finanziaria), la Responsabile del Settore Acquisti - quale	
	R.U.P. - aveva secondo la difesa il dovere di darvi corso, non disponendo di	
	alcun autonomo potere decisionale di segno contrario. L'atto di proroga	
	dunque, sottolinea la difesa, non fu frutto di una iniziativa arbitraria della	
	D'Aloisio, ma l'adempimento di una decisione gestionale già assunta e	
	autorizzata dal vertice. In secondo luogo, si evidenziano le oggettive esigenze	
	organizzative e funzionali che giustificavano la breve proroga: a fine 2019, il	
	passaggio da un sistema di paghe esternalizzato a uno interno richiedeva	
	comunque una fase interinale di un mese, dovendo inserire nel nuovo software	
	tutta la "storia" retributiva di oltre 200 dipendenti e dovendo elaborare a	
	10	

	gennaio 2020 gli stipendi di dicembre 2019 (operazione non effettuabile in	
	tempo reale dal nuovo ufficio interno, appena creato). La copertura di tale	
	mese aggiuntivo da parte del consulente esterno evitò un grave disservizio	
	(ritardi o errori nei pagamenti delle retribuzioni) e garantì la continuità	
	amministrativa. In ogni caso - rileva la convenuta - il provvedimento di	
	proroga venne adottato con adeguata motivazione (richiamo espresso alla	
	richiesta del Responsabile del Personale e alla necessità di gestire la	
	transizione), sicché non può parlarsi di atto immotivato o in contrasto con gli	
	indirizzi aziendali, posto che lo stesso A.U. aveva di fatto consentito quella	
	soluzione transitoria. Sulla scorta di tali elementi, la D'Aloisio nega	
	recisamente la configurabilità di un comportamento doloso: la sua condotta fu	
	conforme alle direttive ricevute, sorretta da finalità di buon andamento del	
	servizio e priva di qualsiasi intento di violare i doveri d'ufficio o di arrecare	
	danno all'Ente. Inoltre, ha dedotto l'assenza di un danno erariale ingiusto,	
	atteso che la spesa contestata - di modesto importo (€ 2.186,00) - è stata non	
	solo effettivamente impiegata per un servizio reso (il consulente ha elaborato	
	le paghe di gennaio 2020), ma era strettamente necessaria e proporzionata allo	
	scopo di prevenire un disservizio ben più oneroso. In conclusione, la difesa	
	D'Aloisio ha chiesto di rigettare la domanda attrice per totale infondatezza,	
	dichiarando l'insussistenza di ogni elemento costitutivo della responsabilità	
	erariale (in primis difettando il dolo richiesto). In via eventualmente gradata,	
	per il caso di riconoscimento di una responsabilità sia pure colposa, ha chiesto	
	di ridurre l'eventuale addebito al minimo, tenendo conto dell'esiguità della	
	spesa, dell'assenza di vantaggi personali e della complessiva buona fede e	
	11	

	natura meramente esecutiva dell'operato della convenuta rispetto alle	
	determinazioni del vertice.	
	VII. All'udienza pubblica del 12 maggio 2026 il Pubblico Ministero, nella	
	persona del Sostituto Procuratore regionale dott. Marco Di Marco, ha concluso	
	insistendo per l'accoglimento della domanda attorea, nei termini di cui all'atto	
	di citazione. Sono altresì comparsi i difensori dei convenuti, Avv. Amedeo	
	Ciuffetelli per Alessandra D'Aloisio e su delega orale dell'Avv. Luigi Di	
	Loreto per Vincenzo Cesidio Margiotta, nonché l'Avv. Ernesto Papponetti per	
	Nicola Guerra, i quali hanno discusso la causa chiedendo, ciascuno, il rigetto	
	della pretesa risarcitoria verso il proprio assistito, richiamando le difese svolte	
	per iscritto. Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.	
	RAGIONI DELLA DECISIONE	
	1.1. Giurisdizione della Corte dei conti e natura in house di COGESA	
	S.p.A. - La difesa del convenuto Margiotta ha eccepito in via preliminare il	
	difetto di giurisdizione della Corte dei conti, argomentando che COGESA	
	S.p.A. non sarebbe qualificabile come società <i>in house</i> , difettando in concreto	
	un controllo analogo effettivo da parte degli enti soci, sicché la società	
	opererebbe <i>jure privatorum</i> e gli eventuali pregiudizi patrimoniali	
	resterebbero estranei al perimetro erariale.	
	Questa tesi non è condivisibile. In base ai principi consolidati, l'azione di	
	responsabilità amministrativa spetta al giudice contabile soltanto qualora la	
	società interessata presenti i requisiti tipici dell' <i>in house providing</i>	
	(partecipazione pubblica totalitaria, attività svolta prevalentemente in favore	
	dei soci pubblici, assoggettamento della società a controllo analogo da parte	
	degli enti soci). Tali condizioni - codificate dall'art. 12 del d.lgs. 175/2016 e	
	12	

	dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite - risultano nella specie soddisfatte in	
	pieno sul piano formale, come emerge dallo Statuto vigente di COGESA	
	S.p.A. (v. Allegato card 31, “B” in atti), adottato proprio in attuazione del	
	modello in house.	
	In particolare, lo Statuto sociale (rep. n. 1750) definisce COGESA S.p.A.	
	quale società per azioni a capitale interamente pubblico locale, escludendo in	
	modo tassativo l’ingresso di soggetti privati nel suo azionariato. L’art. 1,	
	comma 1.3, infatti, riserva in via esclusiva la qualità di soci a Comuni ed altri	
	enti pubblici locali, vietando qualsiasi partecipazione di privati; a presidio di	
	tale carattere pubblicistico, l’art. 7, comma 7.8 stabilisce l’inefficacia di ogni	
	eventuale cessione di azioni idonea a far venir meno l’esclusività del capitale	
	pubblico. Conseguentemente, durante il periodo oggetto di giudizio la	
	COGESA era (ed è tuttora) un ente societario totalmente posseduto da	
	amministrazioni pubbliche territoriali (oltre 60 Comuni soci), senza	
	partecipazione di capitale privato.	
	Quanto alla funzione e all’attività sociale, lo Statuto la configura	
	espressamente quale strumentale agli enti partecipanti. L’art. 4, comma 4.1	
	chiarisce che COGESA S.p.A. è il soggetto di cui gli enti soci “si avvalgono	
	per l’erogazione dei servizi” pubblici loro affidati, “secondo il modulo in	
	house providing”. L’oggetto sociale, dettagliatamente descritto nel medesimo	
	art. 4, riguarda infatti la gestione integrata dei servizi ecologici e ambientali	
	dei Comuni soci (raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche, igiene	
	urbana, ecc.), con finalità di pubblico interesse. Coerentemente, lo Statuto	
	ribadisce che la società non persegue uno scopo proprio diverso o contrario a	
	quello degli enti soci, ma agisce quale strumento di gestione diretta delle	
	13	

	funzioni locali nel settore ambientale. In quest’ottica, si giustifica la	
	previsione (art. 4, comma 4.2) che consente l’affidamento diretto dei servizi	
	alla società da parte dei Comuni soci: testualmente, i servizi possono essere	
	attribuiti a COGESA “direttamente da parte di tutti i soci” in quanto questi	
	ultimi sono “soggetti in grado di controllare la gestione della società e dunque	
	di utilizzarla come strumento di gestione diretta”. Si tratta di una clausola	
	conforme all’art. 5, par. 2, lett. b) della direttiva 2014/24/UE e alla disciplina	
	nazionale sugli affidamenti in house (art. 16, co. 1, d.lgs. 175/2016), che	
	subordina il legittimo affidamento <i>in house</i> al controllo pubblico analogo: nel	
	caso di COGESA, lo Statuto stesso certifica quindi che i soci pubblici	
	esercitano - e/o hanno il potere di esercitare - un’influenza determinante sulla	
	società, rendendo possibile l’affidamento senza gara.	
	Ancora, a garanzia che l’attività della società resti indirizzata quasi	
	esclusivamente ai bisogni degli enti proprietari, l’art. 4, comma 4.5 impone il	
	rigoroso rispetto del criterio di prevalenza dell’attività in favore dei soci: la	
	società è tenuta a realizzare “oltre l’ottanta per cento del proprio fatturato”	
	nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci, mentre	
	eventuali attività ulteriori (fino al 20% del fatturato) sono consentite solo in	
	quanto funzionali a produrre economie di scala od altri recuperi di efficienza	
	a beneficio dell’attività principale. Questa disposizione, conforme all’art. 5,	
	par. 1, lett. b) della direttiva 2014/24/UE e all’art. 16, co. 3, d.lgs. 175/2016,	
	garantisce che COGESA operi quasi esclusivamente per i soci pubblici,	
	rientrando così nel paradigma delle società in house (in cui, per definizione,	
	l’ente affidatario destina la gran parte delle proprie risorse all’esecuzione dei	
	compiti conferiti dai suoi enti controllanti).	
	14	

	La caratteristica decisiva ai fini del riparto di giurisdizione è però costituita	
	dal “controllo analogo” che i soci pubblici esercitano sulla società, in termini	
	analoghi a quelli che avrebbero sui propri uffici interni. Anche sotto questo	
	profilo, lo Statuto COGESA predispone in via formale tutti gli strumenti	
	richiesti. L’art. 5, comma 5.1 afferma che i Comuni soci esercitano sulla	
	società un “controllo analogo congiunto”, specificando le condizioni che	
	devono concorrere: a) che gli organi decisionali della società siano composti	
	da rappresentanti di tutti gli enti partecipanti; b) che i soci pubblici siano in	
	grado di esercitare congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi	
	strategici e sulle decisioni significative della società; c) che la società non	
	persegua interessi divergenti da quelli degli enti partecipanti. L’inserimento	
	di queste clausole recepisce fedelmente i criteri normativi del controllo	
	analogo (cfr. art. 2, co. 1, lett. o, d.lgs. 175/2016, e art. 5, co. 5,	
	d.lgs. 50/2016), manifestando la volontà dei soci di vincolare statutariamente	
	la società a una stretta dipendenza dagli enti proprietari. Di particolare	
	rilevanza è l’affermazione che tale forma di controllo congiunto “assume	
	connotati penetranti di indirizzo, programmazione e controllo delle attività di	
	gestione straordinaria e ordinaria” - formula che evidenzia, in via generale,	
	come la governance societaria sia soggetta a direttive pubbliche pregnanti, pur	
	nel rispetto delle autonomie operative minori. L’art. 5, comma 5.2 prosegue	
	precisando che il controllo analogo si sostanzia in un controllo diretto sulla	
	gestione strategica da parte dei soci pubblici, senza peraltro implicare un	
	potere totalmente pervasivo su ogni singola decisione amministrativa. Questa	
	puntualizzazione è conforme alla logica dell’ <i>in house</i> : i soci pubblici devono	
	detenere poteri e facoltà tali da orientare e vincolare le scelte fondamentali	
	15	

	della società (equiparandola a un proprio servizio interno), pur senza necessità	
	di ingerirsi in ogni atto gestionale minuto. Ciò qualifica il controllo come	
	equivalente a quello gerarchico-amministrativo esercitato su uffici dell'ente,	
	sebbene esercitato con modalità consone allo strumento societario.	
	In concreto, lo Statuto COGESA predispone strumenti operativi per	
	l'esercizio collegiale del controllo analogo. L'art. 5, comma 5.3 prevede	
	espressamente che i requisiti del controllo congiunto possano essere attuati	
	tramite la stipulazione di patti parasociali fra gli enti soci, in forma di	
	convenzione ex art. 30 TUEL, oppure - se istituita - tramite un'Autorità	
	d'ambito territoriale competente, che coordini l'azione dei soci. Nella prassi,	
	come risulta dagli atti, i Comuni soci di COGESA hanno effettivamente	
	sottoscritto una Convenzione nel 2015 istituendo un Comitato d'indirizzo	
	strategico e di controllo composto dai Sindaci (strumento tipico di governance	
	congiunta). Ma al di là dell'attuazione pattizia, lo Statuto già in sé elenca una	
	serie di "atti fondamentali" della gestione societaria che sono comunque	
	sottoposti a controllo preventivo da parte degli enti soci. A titolo	
	esemplificativo (ma con formulazione ampia), richiede il parere vincolante	
	preventivo dei soci su: il bilancio di previsione annuale della società; il	
	programma triennale degli interventi e degli obiettivi; ogni operazione	
	immobiliare di particolare rilievo; l'assunzione di mutui o atti di	
	indebitamento analoghi; la concessione di garanzie fideiussorie o reali;	
	l'adozione di regolamenti a rilevanza esterna; le modifiche statutarie; la	
	nomina e sostituzione degli amministratori (nonché la determinazione dei loro	
	poteri in caso di CdA) e dei liquidatori; le deliberazioni di aumento o riduzione	
	del capitale sociale; infine, gli schemi generali dei contratti di servizio affidati,	
	16	

	comprensivi di tutti gli elementi essenziali (durata, standard minimi, obiettivi	
	di sviluppo, regime tariffario, modalità di vigilanza e di informazione	
	reciproca, ecc.). Questa elencazione - che copre di fatto tutte le decisioni	
	strategiche e organizzative più importanti - dimostra che i soci pubblici hanno	
	statutariamente il diritto/dovere di intervenire ex ante sulle scelte cruciali della	
	società, esercitando un potere di autorizzazione preventiva molto simile a	
	quello che contraddistingue i rapporti gerarchici interni alla Pubblica	
	Amministrazione.	
	Non solo. Lo Statuto vincola anche il comportamento degli organi societari al	
	rispetto degli indirizzi ricevuti dagli enti pubblici. L'art. 18, comma 18.1	
	dispone che l'Organo amministrativo (sia esso Amministratore Unico o CdA)	
	esercita i suoi poteri "nel rispetto degli indirizzi impartiti dai soci" e - in	
	deroga alla regola codicistica dell'autonomia gestoria (art. 2380-bis c.c.) -	
	<i>"salvo quanto previsto [...] dall'art. 5 del presente statuto"</i> , cioè in	
	conformità ai limiti posti dal controllo analogo congiunto e dai patti	
	parasociali. È difficile immaginare una formulazione più netta: il Consiglio di	
	amministrazione (o il socio amministratore unico) non è libero di discostarsi	
	dagli indirizzi espressi dai soci pubblici, dovendo anzi modellare la gestione	
	societaria sui programmi e sugli obiettivi da questi fissati (si vedano anche le	
	previsioni degli artt. 18.2 e 23.6 Stat., che impongono l'approvazione	
	assembleare - e il controllo eso-societario da parte degli enti - per gli atti più	
	rilevanti, quali quelli elencati in art. 14 e il bilancio preventivo con annesso	
	programma triennale). In sostanza, la società è strutturata per operare come	
	una <i>longa manus</i> dei Comuni soci: l'assemblea degli enti proprietari e gli	
	organi convenzionali di controllo guidano l'azione del management,	
	17	

	fissandone il quadro di riferimento e potendo bloccare o rimuovere decisioni	
	non conformi all'interesse pubblico perseguito.	
	Alla luce di quanto sopra, risulta evidente che COGESA S.p.A., per atto	
	costitutivo e Statuto, possiede la natura di <i>società in house providing</i> degli enti	
	locali soci. Tutti gli elementi qualificanti risultano integrati sul piano	
	giuridico-formale: (i) partecipazione azionaria totalmente pubblica (e non	
	altrimenti contendibile); (ii) missione statutaria confinata all'espletamento di	
	compiti pubblici affidati dai soci, con vincolo di destinare oltre l'80%	
	dell'attività a loro favore; (iii) forte controllo analogo congiunto dei Comuni	
	sulla società, in virtù di poteri statutari di indirizzo e autorizzazione preventiva	
	che assimilano la società a un'articolazione interna degli enti medesimi. In	
	base alla normativa vigente, tale assetto legittima gli affidamenti diretti dei	
	servizi pubblici locali a COGESA, come del resto riconosciuto dallo stesso	
	Statuto, e comporta che gli amministratori e dipendenti della società	
	rispondano del loro operato innanzi alla Corte dei conti (art. 12, co. 1,	
	d.lgs. 175/2016). In altri termini, la presenza dei requisiti dell' <i>in house</i>	
	determina la piena configurabilità di un rapporto di servizio tra gli organi	
	sociali di COGESA e gli enti pubblici partecipanti, sì che il danno	
	patrimoniale eventualmente arrecato al patrimonio sociale costituisce danno	
	erariale a tutti gli effetti, in quanto incide su risorse funzionalmente pubbliche	
	(essendo la società un mero strumento operativo delle Amministrazioni	
	locali).	
	Giova sottolineare che, ai fini del riparto di giurisdizione, rileva	
	primariamente l'assetto formale-normativo della società vigente all'epoca dei	
	fatti. Le eventuali carenze nel concreto esercizio del controllo da parte dei	
	18	

	soci, eccepitate dalla difesa richiamando specifica delibera della Sezione	
	regionale di controllo n. 228/2023 - pur potendo costituire una patologia	
	gestionale censurabile in altre sedi - non incidono sull'individuazione del	
	giudice competente, laddove la società sia stata tipicizzata come <i>in house</i> negli	
	atti di costituzione e organizzazione. Nel caso di specie, il Collegio constata	
	che, <i>ratione temporis</i> , COGESA S.p.A. era disciplinata da uno Statuto che	
	recepisce pienamente i parametri pubblicistici sopra menzionati. La	
	circostanza, dedotta dalla difesa, di una asserita inattività o inefficacia del	
	controllo analogo “sul piano di fatto” non vale ad alterare la natura giuridica	
	della società, né a trasformarla retroattivamente in un ente di diritto comune	
	estraneo all'orbita pubblica. Finché lo Statuto (corroborato dalla Convenzione	
	tra soci ex art. 30 TUEL) configura la società come soggetto strumentale	
	assoggettato a poteri pubblici, l'ente mantiene lo status di <i>in house</i> e gli	
	amministratori operano <i>insourced</i> , ovvero come se fossero organi interni degli	
	enti controllanti. In quest'ottica, anche l'ulteriore rilievo difensivo - secondo	
	cui il danno contestato sarebbe “meramente societario” e non direttamente a	
	carico di un ente pubblico - risulta superato: il danno che incide sul patrimonio	
	di COGESA (società interamente partecipata e destinata ai servizi pubblici	
	locali) rappresenta un pregiudizio per le finanze pubbliche degli enti soci, i	
	quali, in ultima analisi, sostengono le perdite e i costi inefficienti della società	
	(ad esempio mediante minori utili o maggiori conferimenti). Del resto, lo	
	Statuto stesso sancisce che COGESA debba operare “ <i>nel rispetto [...] dei</i>	
	<i>principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo [...] e di</i>	
	<i>prevalenza dell'attività [...] con gli enti pubblici che la controllano</i> ”, a riprova	
	della vocazione pubblicistica impressa al soggetto fin dalla sua costituzione.	
	19	

	In conclusione, valutati i dati normativi ed organizzativi emergenti dallo	
	Statuto sociale, il Collegio afferma la giurisdizione della Corte dei conti sul	
	presente giudizio. COGESA S.p.A. - quale società a totale partecipazione	
	pubblica locale, gestita in regime di <i>in house providing</i> - va considerata come	
	proiezione organizzativa degli enti soci; i convenuti, in qualità di	
	amministratori/dipendenti della società, rivestivano un rapporto di servizio	
	funzionale con gli enti pubblici proprietari e sono pertanto soggetti alla	
	responsabilità amministrativo-contabile per gli eventuali danni arrecati.	
	L'eccezione preliminare di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa va,	
	perciò, respinta, perché infondata in diritto. La Corte dei conti è competente a	
	conoscere della domanda risarcitoria attorea, ai sensi dell'art. 12	
	d.lgs. 175/2016, trattandosi - come si è accertato - di danno erariale cagionato	
	da amministratori di società in house.	
	1.2. Difetto di legittimazione passiva. - In connessione con la precedente, la	
	difesa Margiotta ha eccepito anche un difetto di legittimazione passiva (o	
	comunque, di potere della Procura contabile) a procedere nei confronti dell'ex	
	amministratore di Cogesa S.p.A., assumendo che le decisioni contestate	
	avrebbero eventualmente causato un danno solo alla società di capitali, ma	
	non direttamente a enti pubblici (danno non erariale). Anche tale eccezione è	
	priva di fondamento. Infatti, riconosciuta la veste <i>in house</i> della società	
	partecipata e la destinazione pubblicistica del suo patrimonio, risulta evidente	
	che il pregiudizio finanziario arrecato al patrimonio sociale di Cogesa S.p.A.	
	da condotte gravemente illecite dei suoi amministratori integri a tutti gli effetti	
	un danno erariale, riflesso e mediato, ma nondimeno rilevante per	
	l'ordinamento contabile (ex art. 12 d.lgs. 175/2016). In simili fattispecie, la	
	20	

	legittimazione passiva degli amministratori convenuti sussiste <i>ratione officii</i>	
	in capo a costoro, mentre la società partecipata - ancorché soggetto	
	formalmente distinto - va considerata come ente pubblico danneggiato,	
	destinatario del risarcimento. Anche sotto questo profilo, dunque, le eccezioni	
	difensive vanno disattese.	
	1.3. L'inammissibilità dell'eccezione di prescrizione per genericità della	
	formulazione. - Il Collegio rileva in via preliminare che l'eccezione di	
	prescrizione sollevata dal convenuto Margiotta appare formulata in termini	
	assolutamente generici e indifferenziati. La difesa si è limitata a dedurre in	
	modo astratto l'intervento della prescrizione, omettendo di individuare con	
	precisione i singoli pagamenti asseritamente prescritti e i rispettivi <i>dies a quo</i>	
	da cui avrebbe iniziato a decorrere il relativo termine quinquennale. Questo	
	difetto di specificità contrasta con il consolidato orientamento della	
	giurisprudenza contabile, che esige un'allegazione puntuale degli estremi	
	temporali di ciascun esborso di cui si eccepisce la prescrizione, nonché	
	l'indicazione circostanziata delle relative date di decorrenza dei termini di	
	decadenza. In assenza di tali elementi, l'eccezione di prescrizione non	
	consente al Collegio di effettuare un puntuale riscontro e, di conseguenza,	
	deve essere dichiarata inammissibile. Tale conclusione sulla irricevibilità	
	dell'eccezione di prescrizione è in linea con i principi consolidati in materia	
	contabile e con la necessità di evitare eccezioni di prescrizione meramente	
	dilatorie e formulate in modo generico, in contrasto con l'esigenza di garantire	
	piena tutela agli interessi erariali mediante un esame nel merito delle pretese	
	risarcitorie.	
	2. Osservazioni introduttive al merito.	
	21	

	disposizione e l'art. 1 comma 1-octies della Legge 1/2026 che fissa un "doppio	
	tetto" risarcitorio per la colpa grave.	
	Ad avviso del Collegio il rapporto tra le disposizioni in esame si risolve in via	
	ermeneutico-sistematica escludendo qualsiasi rapporto abrogativo. Le due	
	disposizioni, infatti, si integrano operando su piani distinti: il D.L. 76/2020	
	interviene sull' <i>an debeatur</i> (i presupposti qualitativi della responsabilità),	
	mentre la L. 1/2026 regola il <i>quantum debeatur</i> (i limiti del risarcimento).	
	Supportano tale opzione ermeneutica le seguenti argomentazioni logico-	
	giuridiche. In primo luogo, le norme agiscono in sequenza: solo dopo aver	
	superato il filtro oggettivo del D.L. 76/2020 scatta il limite quantitativo della	
	L. 1/2026. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 15 delle Preleggi, difetta sia	
	l'incompatibilità assoluta sia la disciplina dell'intera materia, requisiti	
	necessari per un'abrogazione tacita; ipotizzare quest'ultima produrrebbe	
	l'effetto irragionevole di reintrodurre la colpa grave per le condotte attive nel	
	periodo di vigenza della norma.	
	Poiché lo scudo del 2020 limita la responsabilità per le condotte attive al solo	
	dolo, il "doppio tetto" della L. 1/2026 risulta quindi logicamente e	
	ontologicamente applicabile solo alle condotte omissive gravemente colpose.	
	In conclusione, il combinato disposto genera un sistema a doppio binario: per	
	le condotte attive sussiste la sola responsabilità per dolo con obbligo di	
	risarcimento integrale, mentre per le condotte omissive ricadenti nel periodo	
	di vigenza dell'art. 21 permane la responsabilità per colpa grave, assoggettata	
	però al nuovo limite quantitativo imposto dalla L. 1/2026.	
	Con specifico riferimento al dolo, l'articolo 21, comma 1, del decreto-legge	
	16 luglio 2020, n. 76, è intervenuto in via definitiva sull'articolo 1, comma 1,	
	23	

	della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introducendo la previsione testuale	
	secondo cui <i>"La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà</i>	
	<i>dell'evento dannoso"</i> . Tale novella legislativa ha quindi operato una modifica	
	strutturale e permanente dell'ordinamento contabile, richiedendo ai fini	
	dell'addebito doloso l'accertamento del dolo dell'evento in accezione	
	penalistica, e va tenuta nettamente distinta dalla limitazione temporanea della	
	responsabilità amministrativo-contabile (cd. "scudo erariale") disposta dal	
	comma 2 del medesimo articolo. Ne consegue che, a prescindere dal	
	progressivo esaurimento del predetto regime transitorio e dalle successive	
	evoluzioni del quadro normativo, il requisito della volontà dell'evento dannoso	
	permane a tutti gli effetti nell'ordinamento quale elemento soggettivo	
	immanente e indefettibile per l'imputazione della responsabilità dolosa	
	dinanzi al giudice contabile.	
	2.3. Illiceità comuni delle condotte - Passando all'esame delle questioni di	
	merito, in via generale osserva il Collegio che dalle risultanze istruttorie	
	emerge che, nel periodo di riferimento, sono stati deliberati diversi incarichi	
	fiduciari in difformità dalle condizioni rigorose prescritte dall'art. 7, comma	
	6, d.lgs. 165/2001 (applicabile in via analogica a COGESA S.p.A., ente in	
	house) e dal Regolamento interno adottato dal C.d.A. di COGESA il 19	
	settembre 2020. In particolare, afferma la Procura che nessuna delle	
	consulenze contestate risulta preceduta da un'idonea procedura selettiva o	
	comparativa, giacché tutti i professionisti esterni furono scelti in via diretta,	
	senza avviso pubblico o gara; diversi incarichi a tempo sono stati prorogati o	
	rinnovati al medesimo professionista oltre i limiti di durata consentiti, per di	
	più senza alcuna puntuale verifica dell'effettivo espletamento delle prestazioni	
	24	

	già rese; inoltre la tempestiva pubblicazione sul sito istituzionale delle	
	deliberazioni di affidamento è stata omessa oppure è risultata tardiva.	
	In relazione a tale profilo la difesa di Guerra sostiene che la tardività della	
	pubblicazione non comporta automaticamente nullità né danno erariale,	
	richiamando giurisprudenza secondo cui la violazione degli obblighi di	
	pubblicità/correttezza procedurale non integra di per sé responsabilità erariale	
	senza prova di un danno concreto.	
	Condotte come quelle appena descritte - reiterando elusioni di obblighi di	
	trasparenza ed evidenza pubblica - integrano un comportamento <i>contra ius</i> ,	
	idoneo a provocare esborsi antieconomici (professionalità esterne di spesa non	
	necessaria e sovrapposta a quella interna) e costituiscono, dunque, un	
	presupposto per la responsabilità erariale ove da esse sia conseguito un	
	detrimento al patrimonio pubblico.	
	I compensi erogati non possono, tuttavia, tradursi automaticamente in danno	
	risarcibile: occorre tener conto dell'utilità che le prestazioni fornite dai	
	consulenti esterni hanno in concreto prodotto a vantaggio dell'ente. Al fine di	
	quantificare correttamente il danno erariale, si deve quindi valutare - caso per	
	caso - se e in che misura le consulenze abbiano apportato un risultato utile per	
	COGESA tale da ridurre o annullare la spesa rispetto agli obiettivi	
	dell'organizzazione stessa.	
	2.4. L'inapplicabilità retroattiva del divieto di incarichi. Tanto premesso	
	va esaminata l'eccezione, sollevata dalla difesa Margiotta, di inapplicabilità	
	retroattiva del divieto di incarichi di cui all'art. 7, comma 5-bis,	
	d.lgs. 165/2001 ai fatti anteriori al 1° gennaio 2019.	
	25	

	Al riguardo va osservato che l'art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. 165/2001 è	
	entrato formalmente in vigore nel 2017 (introdotto dall'art. 22 del D.Lgs.	
	75/2017, il cosiddetto Decreto Madia), ma il divieto per le Pubbliche	
	Amministrazioni di stipulare contratti co.co.co. in esso contenuto ha subito	
	vari rinvii: inizialmente posticipato al 1° gennaio 2019 dalla Legge di Bilancio	
	2018 (L. 205/2017), è successivamente slittato con la Legge di Bilancio 2019	
	(art. 1, comma 1131, lett. f della L. 145/2018), diventando così operativo e	
	concretamente applicabile a tutti gli effetti solo a partire dal 1° luglio 2019 e,	
	dunque, non riguarda gli incarichi conferiti prima di tale data (come quello	
	“... <i>Omissis</i> ...” 2018).	
	Nell’atto di citazione, tuttavia, il riferimento all’art. 7, comma 5-bis, d.lgs. n.	
	165/2001 compare, in primo luogo, nella ricostruzione delle difese svolte dal	
	convenuto Margiotta, il quale aveva eccepito l’inapplicabilità della	
	disposizione agli episodi anteriori al 1° gennaio 2019. La Procura, tuttavia, nel	
	delineare il quadro normativo degli incarichi esterni, incentra la propria	
	contestazione non tanto sul solo divieto di cui al comma 5-bis, quanto sui	
	presupposti di legittimità ricavabili dall’art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001,	
	dal Regolamento interno COGESA e dagli indirizzi del controllo analogo,	
	valorizzando in particolare l’assenza di una previa verifica dell’impossibilità	
	di utilizzare personale interno, la carenza di esigenze eccezionali e	
	temporanee, il divieto di rinnovo, la mancanza di procedura comparativa e la	
	violazione dei principi di economicità, trasparenza e buon andamento.	
	3. Esame dei singoli incarichi contestati e valutazione delle relative	
	responsabilità	
	Ciò premesso, a seguire si procede all’esame delle posizioni dei singoli	
	26	

	convenuti, trattando separatamente le condotte contestate a ciascuno. L'esame	
	delle singole poste di danno viene condotto distinguendo, per ciascun incarico,	
	l'eventuale illegittimità procedimentale o gestionale, l'utilità concretamente	
	conseguita dalla società, l'elemento soggettivo riferibile al convenuto e il	
	regime normativo applicabile <i>ratione temporis</i> .	
	3.1. Incarico al sig. "...Omissis..." (trasporto conto terzi). - L'incarico al	
	sig. "...Omissis...", deliberato inizialmente nel 2018 e poi nuovamente nel	
	2019, riguardava la consulenza per la gestione operativa dell'attività di	
	trasporto in conto terzi di rifiuti svolta dalla società pubblica COGESA S.p.A.,	
	comprensiva del possesso dei necessari requisiti di iscrizione all'Albo	
	Nazionale Gestori Ambientali - settore trasporto rifiuti.	
	La Procura Regionale ha contestato il presunto danno erariale connesso a	
	questo incarico, valorizzando il fatto che parte dell'attività operativa di	
	trasporto sarebbe stata svolta - nei fatti - da personale interno (già in possesso	
	di patente e abilitazione), mentre il consulente si sarebbe limitato a un ruolo	
	formale. A detta dell'accusa, pertanto, l'esborso per "...Omissis..."	
	rappresenterebbe uno spreco di risorse senza adeguata giustificazione, in	
	quanto l'attività poteva essere svolta "in house" senza costi aggiuntivi.	
	Le difese dei convenuti (sig. Margiotta e arch. Guerra) hanno opposto che	
	l'incarico fu affidato nel pieno rispetto delle normative vigenti e per evitare lo	
	stop del servizio di raccolta rifiuti, comprovando: (i) l'obbligo di legge di	
	dotarsi di un gestore tecnico abilitato per trasporto terzi, (ii) l'assenza di	
	dipendenti interni con tali requisiti e l'impossibilità di acquisirli	
	tempestivamente, e (iii) la congruità del compenso pattuito con l'esterno,	
	consistente in un compenso mensile modesto - all'incirca equiparabile al costo	
	27	

	aziendale di un dipendente interno del settore - per garantire la disponibilità e	
	la costante reperibilità del consulente per 12 mesi, incluso l'utilizzo di mezzi	
	e personale propri per i servizi urgenti. Tali circostanze, risultano riscontrate	
	dagli atti e non smentite dal materiale probatorio fornito dalla Procura,	
	dimostrando quindi l'effettiva necessità e utilità dell'incarico in questione.	
	La Procura ha dubitato della necessità per COGESA di conseguire l'iscrizione	
	all'Albo degli autotrasportatori per conto terzi, ritenendo che, in ragione della	
	natura in house della società e dello svolgimento del servizio esclusivamente	
	in favore dei Comuni soci, l'attività di trasporto potesse qualificarsi come	
	trasporto in conto proprio, con conseguente eventuale inutilità integrale della	
	prestazione affidata. In tale contesto, la Guardia di Finanza, pur richiamando	
	la disciplina recata dal Regolamento (CE) n. 1071/2009 e l'obbligo per le	
	imprese di designare un Gestore dei Trasporti, ha rilevato il carattere	
	meramente formale dell'incarico conferito a "... <i>Omissis</i> ...", essendosi questi	
	limitato a mettere a disposizione il titolo abilitativo senza svolgere una	
	concreta attività gestionale.	
	La Procura ha inoltre evidenziato l'assenza di atti di programmazione,	
	organizzazione o documentazione interna idonea a dimostrare l'effettivo	
	esercizio delle funzioni proprie del Gestore dei Trasporti. La Guardia di	
	Finanza ha valorizzato, sul punto, le dichiarazioni del dipendente	
	"... <i>Omissis</i> ...", secondo cui la gestione dei mezzi, la manutenzione e la	
	turnazione degli autisti erano curate dal personale interno, in particolare dallo	
	stesso "... <i>Omissis</i> ..." e da "... <i>Omissis</i> ...". Quest'ultimo ha confermato di	
	essersi sempre occupato della predisposizione dei turni e della manutenzione	
	dei mezzi.	
	28	

	La difesa del Margiotta ha invece sostenuto la piena necessità dell'iscrizione	
	di COGESA all'Albo degli autotrasportatori per conto terzi, evidenziando che	
	la società effettuava il trasporto di rifiuti appartenenti ai Comuni o a soggetti	
	terzi e richiamando lo statuto sociale, che consente lo svolgimento di attività	
	di raccolta e trasporto anche in favore di terzi, entro limiti predeterminati. Il	
	convenuto ha rappresentato l'urgenza di evitare la paralisi del servizio,	
	deducendo l'impossibilità di reperire una figura interna abilitata, e ha	
	giustificato la scelta del "... <i>Omissis</i> ..." nonché il compenso pattuito, ritenuto	
	congruo in relazione a precedenti analoghi. Ha infine contestato l'assenza di	
	attività svolta dal Gestore dei Trasporti, affermando che la verifica	
	dell'adempimento spettasse al RUP o al responsabile dell'esecuzione	
	(comparsa di costituzione Margiotta).	
	In merito a tale incarico, il Collegio osserva che il trasporto dei rifiuti	
	effettuato da una società in house per conto dei Comuni soci integra,	
	quantomeno secondo parte della giurisprudenza, autotrasporto di cose per	
	conto di terzi, con conseguente applicazione della disciplina di settore e degli	
	obblighi di iscrizione all'Albo Nazionale degli Autotrasportatori, nonché agli	
	albi e alle autorizzazioni ambientali richiesti, in particolare all'Albo Nazionale	
	Gestori Ambientali. Ciò vale a maggior ragione quando lo statuto societario	
	consente l'esercizio di attività di trasporto o di gestione ambientale anche a	
	favore di soggetti terzi, nei limiti del 20 per cento del fatturato "extra-moenia"	
	previsto dall'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, venendo in tal caso meno il requisito	
	della destinazione esclusiva dei mezzi alle esigenze interne.	
	Tale qualificazione trova fondamento nell'autonomia soggettiva della società	
	in house, che, pur essendo interamente partecipata e sottoposta a controllo	
	29	

	analogo, resta soggetto giuridico distinto dall'ente affidante. Ne consegue che	
	il trasporto di rifiuti effettuato dalla società riguarda beni non propri,	
	mancando l'identità soggettiva tra trasportatore e proprietario o detentore dei	
	beni trasportati, requisito essenziale del trasporto in conto proprio.	
	Il quadro normativo interno avalla tale conclusione. La L. 6 giugno 1974, n.	
	298 distingue nettamente tra trasporto in conto proprio e trasporto per conto	
	di terzi (artt. 40 e 31 ss.), mentre l'esenzione di cui all'art. 30, lett. b), della	
	medesima legge, riferita ai veicoli di proprietà degli enti pubblici destinati	
	esclusivamente a esigenze interne, ha carattere eccezionale e non è estensibile	
	in modo incontrovertibile alle società partecipate in house. Sul piano	
	ambientale, il D.Lgs. 152/2006, in particolare gli artt. 212 e 230, comma 5,	
	come modificato dal D.Lgs. 116/2020, nonché il D.M. 120/2014, impongono	
	l'iscrizione ai competenti albi per l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti.	
	L'orientamento giurisprudenziale, come detto, è conforme: la sentenza T.A.R.	
	Liguria, Sez. II, 4 luglio 2023, n. 688, nonché i precedenti T.A.R. Veneto, Sez.	
	I, 21 settembre 2002, n. 5693, e Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2004, n. 418,	
	hanno escluso l'applicabilità dell'esenzione dell'art. 30 L. 298/1974 alle	
	società in house che svolgono il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti per	
	conto dei Comuni, qualificando tale attività come autotrasporto di cose per	
	conto di terzi, svolto da un soggetto giuridicamente distinto dall'ente pubblico.	
	Alla luce di quanto sopra, il Collegio esclude la sussistenza di un	
	comportamento qualificabile come dolo o colpa grave da parte dei soggetti	
	agenti in relazione a questo specifico incarico. L'affidamento a un soggetto	
	esterno per la funzione di Responsabile tecnico del trasporto in conto terzi	
	risulta giustificato dalle stringenti esigenze normative e di servizio:	
	30	

	l'alternativa sarebbe stata la cessazione del servizio di trasporto per conto terzi	
	o la sua esercitazione senza le dovute autorizzazioni, opzione quest'ultima	
	configurante semmai un illecito ben più grave a carico degli organi societari.	
	Le scelte organizzative concernenti l'incarico "... <i>Omissis</i> ...", sebbene	
	abbiano implicato una spesa, appaiono fondate su motivate esigenze	
	istituzionali e proporzionate agli interessi pubblici da tutelare. Sotto questo	
	profilo, le deduzioni della Procura sul carattere "indifferenziato" e superfluo	
	di tale spesa non trovano riscontro negli atti e non possono essere condivise.	
	Quanto al contestato mancato svolgimento, nulla osta, ad avviso del collegio,	
	a che il Responsabile si avvalga anche di collaboratori interni all'azienda,	
	risultando il compenso pattuito del tutto compatibile con l'assunzione di una	
	responsabilità a carico di un soggetto esterno, ben distinta dall'ipotesi in cui	
	l'incarico venga assunto da un dipendente interno, tenuto anche conto degli	
	oneri fiscali e previdenziali e delle spese. Non ritiene quindi il Collegio	
	raggiunta la prova di un danno effettivo reale a carico dell'azienda.	
	Si rileva inoltre che nel periodo di efficacia dell'art. 21, comma 2, del d.l.	
	76/2020, la relativa azione risarcitoria non potrebbe condurre a responsabilità	
	per colpa grave in capo ai convenuti (peraltro neanche ipotizzata dalla Procura	
	nei confronti di Guerra – cfr. pag. 72 dell'atto di citazione), trattandosi di	
	condotta attiva. Pertanto, sia per l'assenza di dolo o colpa grave di natura	
	intrinseca (legata alle motivazioni appena evidenziate), sia in ragione del	
	divieto temporaneo di sanzionabilità per colpa grave ex art. 21 d.l. 76/2020	
	per le porzioni di condotta successive al 17 luglio 2020, i convenuti vanno	
	integralmente assolti rispetto alla contestazione relativa all'incarico	
	"... <i>Omissis</i> ...".	
	31	

3.2. Incarico al sig. “...*Omissis*...” (consulenza paghe e personale). -

L’incarico al sig. “...*Omissis*...” riguardava la gestione delle buste paga e dell’amministrazione del personale dell’ente, attività ordinariamente svolte dai competenti uffici interni. Tale incarico venne originariamente affidato a un consulente esterno nel passato e, nel periodo di riferimento, proseguito sotto l’amministrazione Margiotta, nonostante l’esistenza di personale interno teoricamente in grado di occuparsene. Si tratta di incarico di natura continuativa, rinnovato più volte per garantire la gestione di buste paga e contributi, poi oggetto di deliberazione di internalizzazione adottata dal C.d.A. di COGESA nel dicembre 2019.

La Procura sottolinea come la gestione delle paghe costituisca attività amministrativa di tipo ordinario, e pertanto l’insistenza nell’affidarla all’esterno, senza attivare tempestivamente le procedure per il reclutamento interno e senza evidenti giustificazioni, configuri per il convenuto Margiotta una grave negligenza nella gestione delle risorse aziendali. Il Collegio condivide tale impostazione: l’adozione di un incarico consulenziale esterno per attività tipiche e continuative degli uffici appare ingiustificata in mancanza di un’adeguata motivazione circa l’impossibilità di svolgerle con personale interno e di uno stretto e temporaneo carattere di eccezionalità della collaborazione esterna. Questo soprattutto considerando che il consulente “...*Omissis*...” era già inserito nella struttura sin dall’inizio della gestione Margiotta e che, con un’adeguata programmazione e riorganizzazione interna, si sarebbe potuto prevedere in tempi congrui l’espletamento delle medesime funzioni in capo al personale interno. Pertanto, si ritiene integrato il requisito della colpa grave in capo al convenuto Margiotta, per avere quest’ultimo

	prolungato nel tempo un incarico esterno su materie rientranti nelle ordinarie	
	competenze interne senza adottare per tempo misure efficaci di	
	internalizzazione.	
	Tuttavia, nel compiere la necessaria valutazione del pregiudizio effettivo per	
	l'erario, risulta provato in atti che l'attività svolta dal consulente	
	"... <i>Omissis</i> ..." ha concretamente prodotto un'utilità in favore dell'ente (i	
	servizi di gestione del personale e delle paghe sono stati effettivamente resi,	
	assicurando la continuità amministrativa e contributiva). Inoltre, occorre	
	considerare che l'internalizzazione completa della funzione - poi	
	effettivamente realizzata dall'azienda nel 2021 anche grazie all'introduzione	
	di un nuovo software gestionale - non poteva essere immediata: al momento	
	dell'assunzione dell'incarico, il consulente era già attivo presso COGESA e	
	occorreva un fisiologico tempo di transizione per formare il personale interno	
	e implementare i nuovi strumenti di gestione.	
	Tali elementi di utilità consentono di ridimensionare il danno: in applicazione	
	dei principi generali sul potere riduttivo del danno, esercitato	
	discrezionalmente dall'Organo giudicante (art. 83, comma 1, del R.D. 18	
	novembre 1923, n. 2440, art. 52, comma 2, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214),	
	il pregiudizio economico va equamente ridotto nella misura del 30 per cento	
	dell'importo speso per l'incarico.	
	Per quanto riguarda la signora Alessandra D'Aloisio, il suo coinvolgimento si	
	riferisce alla proroga di un mese disposta nel gennaio 2020 a favore del	
	consulente "... <i>Omissis</i> ...", al fine di coprire il periodo di passaggio verso la	
	programmata internalizzazione del servizio. Dalla documentazione e dalle	
	difese risulta che tale proroga fu motivata dall'esigenza di garantire la	
	33	

	continuità della gestione delle paghe e del personale durante la fase di avvio	
	del nuovo regime interno; essa venne sollecitata formalmente dal	
	Responsabile del personale e poi attuata mediante determinazione della	
	convenuta. Pur essendovi un contrasto con la delibera del C.d.A. di fine 2019	
	che aveva deliberato l'interruzione dell'incarico, si ritiene valida	
	giustificazione della condotta adottata la brevissima durata dell'estensione (un	
	singolo mese), considerata unitamente alla finalità di assicurare un passaggio	
	ordinato di consegne. Di conseguenza, il Collegio non ravvisa il dolo	
	contestato dalla Procura. Ne consegue che la signora D'Aloisio va assolta	
	dalla domanda risarcitoria.	
	3.3. Incarichi per la redazione e attuazione del Piano di risanamento	
	aziendale (crisi d'Impresa). - Le contestazioni mosse dal Requirente	
	regionale nei confronti dell'arch. Nicola Guerra riguardano una serie di	
	incarichi esterni conferiti nell'ambito delle attività di predisposizione e	
	attuazione del cosiddetto "Piano di risanamento aziendale" (ex D.Lgs.	
	14/2019, Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), successivamente alla	
	crisi finanziaria che ha colpito la società COGESA negli anni 2022-2023. Tali	
	incarichi riguardano in particolare: (i) tre consulenze in materia di piano di	
	risanamento e analisi dei debiti della società affidate al dott. "... <i>Omissis</i> ..."	
	(una di studio preliminare, una quale advisor, l'ultima quale "attestatore" del	
	piano stesso); (ii) un incarico congiunto ai dott. "... <i>Omissis</i> ..."	
	"... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..." per la predisposizione del piano industriale	
	collegato alla procedura di risanamento; (iii) un incarico all'avv.	
	"... <i>Omissis</i> ..." per attività di consulenza legale in funzione dell'attuazione	
	del medesimo piano.	
	34	

	La Procura Regionale ha qualificato gli incarichi sopra menzionati come	
	ingiustificati aggravati di costi, evidenziando come - ad esempio - il secondo	
	incarico al dott. “... <i>Omissis</i> ...” sarebbe stato “superfluo” poiché	
	sovrapponibile alla prima consulenza, e come le parcelle corrisposte per il	
	piano industriale e per l’advisor legale sarebbero state sproporzionate rispetto	
	ai parametri di riferimento normativi (D.M. 140/2012 per gli incarichi diversi	
	da quello legale; D.M. 55/2014 per l’incarico legale). In particolare, la Procura	
	ha sostenuto che: (i) la relazione del secondo incarico a “... <i>Omissis</i> ...” non	
	sarebbe stata effettivamente prodotta, configurandosi l’incarico come un	
	compenso ingiustificato, oppure (in udienza), ove redatta all’ultimo momento	
	(luglio 2023) come tentativo postumo di regolarizzazione, mentre per il terzo	
	incarico la liquidazione risulterebbe eccedente rispetto alle tabelle; (ii)	
	l’attività svolta da “... <i>Omissis</i> ...” e “... <i>Omissis</i> ...” avrebbe dovuto essere	
	conferita con incarico unitario; conseguentemente, il compenso liquidato ai	
	due professionisti (complessivamente € 117.341) risulterebbe eccessivo; (iii)	
	la liquidazione del compenso all’avv. “... <i>Omissis</i> ...” (circa € 51.000) sarebbe	
	sproporzionata rispetto ai parametri forensi, assumendo la Procura che	
	l’attività avrebbe dovuto essere remunerata secondo i parametri di cui al d.m.	
	55/2014 e s.m.i., per un importo molto inferiore (ritenendo quindi il residuo	
	come danno erariale).	
	Osserva il Collegio che dall’esame degli atti di causa risulta che il dott.	
	“... <i>Omissis</i> ...”, nell’ambito del secondo incarico, ha effettivamente svolto	
	l’attività richiesta di ricognizione della situazione debitoria aziendale e	
	predisposizione di uno schema di piano di risanamento, come comprovato	
	dalla relazione presentata e depositata agli atti (all. 10), invero solo in sede di	
	35	

	giudizio. Tale circostanza, unitamente alla comunicazione di trasmissione via	
	PEC del documento, smentisce l’assunto della Procura secondo cui detta	
	relazione non sarebbe stata effettuata o sarebbe un artefatto ex post. L’attività	
	di “... <i>Omissis</i> ...” deve quindi ritenersi essere stata eseguita e il suo operato	
	non può quindi considerarsi “inadempito”, né è risultato inutile per l’ente,	
	secondo quanto risulta anche dalle attestazioni del Commissario circa l’attività	
	svolta.	
	Quanto al terzo incarico conferito quale attestatore del medesimo piano, il	
	Collegio osserva che in data 25 luglio 2023 è stata regolarmente depositata la	
	relazione di attestazione (all. 11), che ha anzi rappresentato un passaggio	
	obbligato della procedura di risanamento (necessaria attestazione ai sensi	
	degli artt. 56 e 57 del Codice della crisi) in vista dell’omologa del piano.	
	Con riferimento alla contestazione sul <i>quantum</i> relativo all’incarico di	
	attestatore, la Procura ha rilevato uno scostamento tra l’importo liquidato (€	
	86.400) e quello risultante dall’applicazione dei parametri di cui all’art. 27 del	
	D.M. 140/2012 (circa € 49.000), sulla base di una massa passiva di €	
	5.180.000.	
	Al riguardo il Collegio osserva che il compenso pattuito e corrisposto al dott.	
	“... <i>Omissis</i> ...” appare invero rispettoso dei limiti previsti dal D.M. 140/2012,	
	allorché si consideri correttamente la base di calcolo pari alla totalità delle	
	passività aziendali coinvolte (circa € 14 milioni) applicando i coefficienti	
	previsti e, ancor più, ove si applichino eventualmente i parametri incrementali	
	previsti per prestazioni complesse, di urgenza ed altamente qualificate. In tal	
	modo, il compenso non risulta eccedere i limiti tariffari, tenuto conto della	
	natura dell’attività affidata.	
	36	

	Più specificamente, la liquidazione del compenso per le attività di advisory	
	svolte nella gestione della crisi d'impresa deve essere effettuata in	
	applicazione dell'art. 27 del D.M. 20 luglio 2012, n. 140, nel rispetto delle	
	disposizioni generali del decreto e, in particolare, dell'art. 1, comma 4. Le	
	società a partecipazione pubblica sono tenute ad applicare tali parametri, come	
	oggi espressamente confermato dall'art. 2, comma 3, della L. 49/2023	
	sull'equo compenso, che estende alle Pubbliche Amministrazioni e alle	
	società partecipate il divieto di pattuire compensi sproporzionati rispetto ai	
	parametri ministeriali, a pena di nullità delle clausole. Tale vincolo discende	
	altresì dai principi di buon andamento, congruità ed economicità sanciti dal	
	D.Lgs. 175/2016 e dal D.Lgs. 36/2023, configurando il D.M. 140/2012 come	
	benchmark oggettivo idoneo a tutelare sia l'interesse pubblico sia quello del	
	professionista ed evitare il rischio di danno erariale.	
	Deve essere al riguardo disattesa la prospettazione della Procura fondata sui	
	richiami alle sentenze della Corte di cassazione n. 7596/1993, n. 16300/2007	
	e n. 8456/2003, in quanto inconferenti: oltre a essere anteriori al D.M.	
	140/2012, riguardano esclusivamente i compensi degli avvocati in sede di	
	opposizione al fallimento.	
	Il compenso per l'attività di assistenza al debitore nelle procedure concorsuali	
	deve invece essere determinato sul totale delle passività risultanti dal bilancio	
	o dalla situazione patrimoniale di riferimento, in quanto tale è il parametro	
	espresso e inequivoco indicato dall'art. 27, comma 1, del D.M. 20 luglio 2012,	
	n. 140, che ancora il valore della pratica alla massa debitoria complessiva	
	affrontata dal professionista nella fase preconcorsuale e concordataria. La	
	scelta legislativa è coerente sia con il dato testuale e sistematico - posto che il	
	37	

	medesimo decreto utilizza consapevolmente la diversa nozione di “passivo	
	accertato” solo per gli incarichi di liquidatore ex art. 20 D.M. 140/2012 - sia	
	con la natura dell’attività svolta dall’ <i>advisor</i> , che opera <i>ex ante</i> sulla base dei	
	dati contabili dell’impresa, prima di qualsiasi vaglio giurisdizionale dei	
	crediti. Il sistema è infine riequilibrato dal comma 2 dell’art. 27, che consente	
	la riduzione del compenso fino alla metà in caso di esito negativo, evitando	
	così che l’eventuale insuccesso della procedura incida due volte sul diritto del	
	professionista.	
	A ciò si aggiunge una ragione di coerenza funzionale e sistematica. Negli	
	accordi di ristrutturazione dei debiti ex art. 57 CCII non è prevista una fase di	
	accertamento formale del passivo assimilabile a quella propria della	
	liquidazione giudiziale, disciplinata dagli artt. 200 ss. CCII; il Tribunale è	
	invece chiamato a verificare, sulla base della documentazione di cui all’art. 39	
	CCII, dell’elenco dei creditori, degli accordi conclusi, del piano e	
	dell’attestazione del professionista indipendente, la ricorrenza dei presupposti	
	di omologazione, la percentuale dei creditori aderenti, la fattibilità del piano e	
	l’idoneità dello stesso ad assicurare il pagamento dei creditori estranei. Ne	
	consegue che, ai fini dell’applicazione del criterio fondato sul passivo, non	
	può pretendersi un “passivo accertato” in senso tecnico-concorsuale,	
	inesistente nella struttura dell’istituto, dovendosi piuttosto avere riguardo al	
	passivo risultante dalla documentazione depositata e sottoposta alla verifica	
	del Tribunale in sede di omologa.	
	Tale conclusione trova conferma anche nel caso di specie, nel quale il	
	Tribunale di Sulmona ha omologato l’accordo valorizzando l’elenco dei	
	creditori, l’importo nominale dei crediti aderenti, il piano attestato e il parere	
	38	

	favorevole del commissario giudiziale, esaminando le contestazioni sull'entità	
	dei crediti solo in quanto potenzialmente incidenti sulla fattibilità economica	
	del piano e non già ai fini di un accertamento definitivo del passivo. Tale	
	interpretazione è stata confermata dalla giurisprudenza di legittimità (Cass.	
	civ., ord. n. 9464/2021), che ha riconosciuto come il parametro del totale delle	
	passività debba essere riferito alla esposizione debitoria lorda emergente dal	
	bilancio, quale misura oggettiva della complessità dell'incarico di	
	risanamento.	
	Ciò detto, utilizzando quale base di calcolo il totale delle passività di bilancio	
	pari a € 14.232.735,00, in applicazione dell'art. 27 del D.M. 20 luglio 2012,	
	n. 140, Tabella C, riquadro 9, che prevede, per il "totale delle passività",	
	l'aliquota dallo 0,70% allo 0,90% oltre € 1.000.000,00, il range tabellare è €	
	99.629,15 - € 128.094,62: ben diversa quindi la valutazione sulla sussistenza	
	del danno rispetto alla prospettazione della Procura. Ne consegue che la	
	prospettazione attorea, nella parte in cui individua il danno dell'incarico di	
	attestazione esclusivamente nella sproporzione quantitativa del compenso	
	rispetto a un parametro calcolato sulle sole passività oggetto di accordo, non	
	può essere condivisa nei termini formulati.	
	Non può del resto essere valorizzata la diversa circostanza, in quanto non	
	dedotta dalla Procura, relativa alla mancanza dei requisiti di indipendenza	
	richiesti dalla legge da parte del consulente, in violazione dell'art. 2, comma	
	1, lett. o), del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. 14/2019),	
	il quale impone che il "professionista indipendente" incaricato di rilasciare	
	l'attestazione non sia legato all'impresa debitrice da rapporti di natura	
	subordinata (condizione che esclude <i>a priori</i> un dipendente della società	
	39	

	stessa, rendendo sotto questo profilo necessaria la prestazione di un	
	professionista esterno) e che non abbia prestato a favore dell'impresa o di parti	
	ad essa correlate attività di lavoro autonomo o continuativo nei cinque anni	
	precedenti (quali, nel caso di specie, i primi due incarichi di consulenza).	
	Per quanto esposto, non si ravvisa alcuna violazione di legge né uno sviamento	
	di risorse nel caso degli incarichi al dott. "... <i>Omissis</i> ...", in relazione alla	
	contestazione della Procura, e i relativi profili risarcitori vanno integralmente	
	respinti, difettando la prova di una condotta connotata da dolo ascrivibile al	
	convenuto Guerra.	
	3.4. Incarichi per la crisi d'impresa ai consulenti dott.ri "...<i>Omissis</i>..." e	
	"... <i>Omissis</i> ...". - Anche per quanto attiene al duplice incarico ai dott.ri Di	
	"... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ...", conferito in vista della predisposizione del	
	piano industriale e finanziario nell'ambito del risanamento, il Collegio non	
	ravvisa profili di responsabilità risarcitoria. Pur essendo vero che si tratta di	
	professionisti appartenenti al medesimo studio associato - circostanza che, in	
	linea di principio, avrebbe richiesto un incarico unitario ai sensi dell'art. 1, co.	
	4, D.M. 140/2012 che disciplina espressamente l'ipotesi di attribuzione di un	
	incarico ad una società di professionisti - si osserva che il compenso	
	complessivo riconosciuto ai due professionisti rientra comunque nei parametri	
	di congruità per incarichi di tale natura, come sopra già illustrato,	
	considerando l'entità delle attività svolte e l'urgenza con cui doveva essere	
	predisposto un piano industriale credibile e adeguato a garantire la continuità	
	aziendale. In base ai parametri tariffari vigenti, la somma corrisposta ai	
	predetti consulenti era in linea con gli scaglioni e criteri di determinazione dei	
	compensi applicabili alla fattispecie, anche tenendo conto dell'eventuale	
	40	

	suddivisione interna al gruppo di lavoro tra i due consulenti. Non emerge	
	quindi alcuna spesa eccessiva rispetto al valore della prestazione svolta, e	
	difetta l'elemento soggettivo del contestato dolo in capo al Presidente pro	
	tempore Nicola Guerra per aver conferito o autorizzato tale incarico.	
	Anche in questo caso, del resto, non può essere valorizzata, per non essere	
	stata contestata dalla Procura, la circostanza che l'incarico avrebbe dovuto	
	ritenersi complessivamente collegiale per tutti e quattro i consulenti che hanno	
	svolto attività di advisor (inclusi "... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..."), con la	
	conseguenza che ai sensi dell'art. 1, comma 4, del D.M. 140/2012 il compenso	
	avrebbe dovuto essere unico per tutti gli incarichi di advisor. Di conseguenza,	
	anche la domanda risarcitoria relativa a questo incarico va rigettata.	
	3.5. Incarico per l'attività giudiziale affidato all'avvocato "...<i>Omissis</i>..." .	
	- Quanto all'attività affidata all'avv. "... <i>Omissis</i> ..." (per l'assistenza legale	
	nelle attività di predisposizione e attuazione del piano di risanamento), sono	
	stati contestati dalla Procura profili di compenso eccessivo. A tal riguardo, il	
	Collegio osserva, che l'attività dell'avv. "... <i>Omissis</i> ..." - per la sua natura di	
	consulenza giuridica strettamente connessa ad una procedura concorsuale di	
	natura giurisdizionale (piano di risanamento nell'ambito del Codice della	
	crisi) - va ricondotta nell'alveo delle prestazioni di natura legale soggette alla	
	tariffazione forense di cui al D.M. 55/2014, come integrato dal D.M.	
	147/2022.	
	Con specifico riferimento alla fase di omologa degli accordi di ristrutturazione	
	dei debiti ex art. 57 CCII, in assenza di una tabella dedicata nei parametri	
	forensi, la liquidazione del compenso deve avvenire per analogia, ai sensi	
	dell'art. 3 del D.M. 55/2014. La fase di omologa, svolgendosi in camera di	
	41	

	consiglio, va ricondotta ai procedimenti di volontaria giurisdizione (Tabella	
	7), con applicazione della riduzione ordinaria del 50 per cento prevista dall'art.	
	4, comma 10, del D.M. 55/2014 per i procedimenti camerali, non essendo in	
	presenza di opposizioni all'omologa (per la quale si applicano i parametri della	
	cognizione ordinaria, Tabella 2, in ragione dell'accresciuta complessità).	
	Applicando lo scaglione tra 4 e 8 milioni di euro si ottiene un compenso	
	tabellare medio di 12.956 €, che è accresciuto delle spese generali, cassa	
	avvocati e Iva determina un corrispettivo finale di 18.904,36 €. L'importo	
	erogato risulta quindi non compatibile con i parametri previsti da tali decreti	
	(professionista singolo, tariffa per prestazioni di assistenza stragiudiziale	
	strettamente connessa a procedimenti giudiziari) e costituisce indebito nella	
	misura differenziale: poiché dagli atti risulta che il compenso all'avvocato	
	"... <i>Omissis</i> ..." Giuseppe è stato effettivamente pagato per l'intero importo	
	pattuito di € 80.500,00 (oltre IVA), mediante più bonifici effettuati il	
	9.08.2023, 11.08.2023, 3.10.2024 e 13.02.2025, la parte non dovuta va	
	quantificata nella misura di euro 61.595,64.	
	In relazione all'elemento soggettivo ritiene tuttavia il Collegio che non possa	
	essere individuato nel dolo contestato dalla Procura (non potendo questa	
	contestare la colpa grave, trattandosi di condotta attiva), afferendo solo	
	all'erronea applicazione dei criteri tabellari, in considerazione della necessità	
	del patrocinio di un difensore tecnico nel giudizio per l'omologa. Per tale	
	ragione anche questa ipotesi di responsabilità, pur foriera di un nocumento a	
	carico della società Cogesa, per espressa volontà legislativa non può essere	
	scritta al convenuto ai sensi dell'art. 21, comma 2, d.l. 76/2020, ritenuto	
	legittimo dalla giurisprudenza costituzionale.	
	42	

	3.6. Incarichi ai dott. “...Omissis...” e “...Omissis...” (supporto amministrativo) - Va infine esaminata la posizione degli incarichi conferiti	
	dall’arch. Guerra ai dott. “...Omissis...” e “...Omissis...”. In relazione a tali	
	incarichi, il Collegio riconosce come sussistente un profilo di colpa grave in	
	capo al convenuto Nicola Guerra, laddove la persistenza nel ricorso a	
	consulenze esterne per compiti di supporto tecnico-amministrativo di carattere	
	ordinario - potenzialmente affrontabili con le risorse interne - denota una grave	
	disattenzione ai principi di efficienza ed economicità.	
	Diversamente da altri incarichi connessi alla crisi d’impresa (di natura	
	specialistica e resi in condizioni di urgenza), l’apporto dei dott. “...Omissis...”	
	e “...Omissis...” riguardava compiti relativamente elementari, per i quali la	
	scelta di personale esterno non risulta adeguatamente giustificata. Anche in	
	questo caso giova ricordare, peraltro, che le memorie difensive evidenziano	
	come le attività dei due professionisti abbiano portato, almeno in parte,	
	benefici organizzativi per l’ente in un periodo di forte criticità; sebbene ciò	
	non valga ad escludere il carattere di colpa grave della relativa scelta gestoria,	
	stante la carenza di adeguate giustificazioni formali e procedurali per il suo	
	affidamento esterno, è tuttavia circostanza sufficiente ad escludere la volontà	
	dell’evento dannoso essendo gli incarichi inseriti in un contesto di	
	valorizzazione delle attività aziendali in un momento di crisi. Ne discende	
	l’integrazione di una colpa grave nella condotta del Presidente pro tempore	
	Guerra, in quanto la reiterata esternalizzazione di attività gestionali ordinarie	
	integra una palese violazione dei principi di corretta e prudente gestione delle	
	risorse pubbliche.	
	43	

	Occorre tuttavia rilevare che l'affidamento di tali consulenze costituisce	
	condotta commissiva verificatasi interamente dopo il 17 luglio 2020. Pertanto,	
	in applicazione del citato art. 21, comma 2, d.l. 76/2020, pur a fronte	
	dell'accertato grado della colpa, nessun addebito può essere pronunciato in	
	assenza di dolo, qui non ravvisato.	
	La domanda risarcitoria relativa agli incarichi "... <i>Omissis</i> ..." e	
	"... <i>Omissis</i> ..." va dunque rigettata sotto il profilo dell'esimente normativa	
	sopravvenuta (c.d. scudo erariale) in presenza di colpa grave senza dolo.	
	4. Conclusioni. - Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il Collegio	
	giunge alle seguenti conclusioni circa la sussistenza della responsabilità	
	amministrativa e l'ammontare del danno risarcibile:	
	-nei confronti del convenuto Margiotta va ravvisata una responsabilità per	
	colpa grave limitatamente all'incarico "... <i>Omissis</i> ..." (gestione paghe) per la	
	prosecuzione non giustificata di una consulenza su attività ordinaria. Tenuto	
	conto dell'utilità della prestazione resa (servizio effettivamente svolto e	
	progressivamente internalizzato) e del tempo necessario per rendersi conto	
	dell'opportunità di reinternalizzare il servizio, in applicazione del potere	
	riduttivo, l'importo del pregiudizio è determinato in misura pari al 30 per cento	
	della spesa sostenuta per tale incarico. Riguardo invece all'incarico	
	"... <i>Omissis</i> ..." (trasporto conto terzi), non si ravvisa colpa grave atteso il	
	carattere necessario e legittimo dell'affidamento esterno e, pertanto, in	
	relazione a tale profilo, Margiotta è esente da responsabilità;	
	-con riferimento alla dott.ssa Alessia D'Aloisio nessuna responsabilità	
	risarcitoria le può essere scritta, difettando in capo alla convenuta la colpa	
	grave in relazione alla breve proroga dell'incarico "... <i>Omissis</i> ..." (gennaio	
	44	

	2020), che si configura - alla luce delle circostanze specifiche - come condotta	
	non connotata da grave imprudenza bensì giustificata da esigenze di continuità	
	amministrativa (colpa lieve) e comunque priva di un apprezzabile documento	
	economico per l'ente in considerazione dell'avvenuto svolgimento	
	dell'incarico;	
	-nei riguardi, infine, dell'Arch. Nicola Guerra, quanto agli incarichi	
	"... <i>Omissis</i> ...", "... <i>Omissis</i> ...", "... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..." (connessi	
	al piano di risanamento aziendale) e quelli ai dott.ri "... <i>Omissis</i> ..." e	
	"... <i>Omissis</i> ..." (supporto amministrativo), pur essendo riscontrabile talora	
	negligenza rilevante sotto il profilo dell'opportunità tecnica e della forma di	
	conferimento, l'azione risarcitoria nei suoi confronti va integralmente	
	respinta. Ciò in virtù della speciale esimente di legge (art. 21, comma 2, d.l.	
	76/2020) applicabile ai suddetti incarichi, trattandosi di condotte attive poste	
	in essere dopo il 17 luglio 2020 e non risultando provato il dolo, richiesto dalla	
	norma per la punibilità. Va inoltre ribadito che, in ogni caso, i citati incarichi	
	(segnatamente per quanto riguarda il piano di risanamento e l'assistenza	
	legale) hanno generato risultati utili e sono risultati, con riferimento esclusivo	
	alle specifiche contestazioni della Procura regionale e con eccezione della	
	quantificazione del compenso per l'avvocato "... <i>Omissis</i> ...", in linea con i	
	parametri di legge, come sopra evidenziato: di conseguenza si condivide per	
	gli incarichi a "... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..." e "... <i>Omissis</i> ..." la mancanza	
	di prova di un danno erariale punibile in relazione ai profili contestati,	
	elemento sufficiente ad escludere la responsabilità a carico di Guerra. Infine,	
	quanto all'incarico "... <i>Omissis</i> ...", si rinvia a quanto detto per il convenuto	
	Margiotta.	
	45	

	5. Le spese legali. - Le spese di giudizio ai sensi dell'articolo 31 c.g.c. seguono	
	la soccombenza e sono liquidate in calce con provvedimento della segreteria	
	e poste a carico del convenuto condannato dott. Margiotta.	
	A favore della convenuta D'Aloisio sono liquidate le spese nella misura del	
	minimo tabellare in considerazione della semplicità della posizione	
	processuale dalla stessa rivestita, pari a 906,00 € oltre spese generali, iva e cpa	
	ove dovuti.	
	A favore del convenuto Guerra sono liquidate le somme nella misura pari al	
	minimo tabellare dello scaglione corrispondente all'importo contestato, tenuto	
	conto della sostanziale analogia delle contestazioni rivolte per i diversi	
	incarichi, pari a 5.462,00 € oltre spese generali, iva e cpa ove dovute.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo,	
	definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 21316 del registro di	
	segreteria, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione respinta o assorbita:	
	1. dichiara inammissibile, per difetto di specificità, l'eccezione di prescrizione	
	proposta dal convenuto Vincenzo Cesidio Margiotta;	
	2. respinge l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti e	
	l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevate dal medesimo	
	convenuto Vincenzo Cesidio Margiotta, per le ragioni indicate in parte	
	motiva;	
	3. accerta e dichiara la responsabilità amministrativa di Vincenzo Cesidio	
	Margiotta, a titolo di colpa grave, limitatamente al danno erariale derivante	
	dalla prosecuzione dell'incarico conferito al consulente "... <i>Omissis</i> ..." per la	
	gestione delle paghe e del personale;	
	46	

	4. per l'effetto, condanna Vincenzo Cesidio Margiotta al pagamento, in favore	
	di COGESA S.p.A., della somma di € 7.868,40, pari al 30 per cento della spesa	
	sostenuta per l'incarico "... <i>Omissis</i> ...", originariamente pari a € 26.228,00,	
	tenuto conto dell'utilità comunque conseguita dall'ente e del potere riduttivo	
	esercitato nei termini indicati in motivazione; in relazione a tale somma è	
	dovuta la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici ISTAT FOI	
	dalla data dei singoli esborsi sino al deposito della presente sentenza, e gli	
	interessi legali sulla somma rivalutata dal deposito della sentenza sino	
	all'effettivo soddisfo,	
	5. rigetta, per il resto, la domanda risarcitoria proposta nei confronti di	
	Vincenzo Cesidio Margiotta con riferimento all'incarico "... <i>Omissis</i> ...",	
	relativo al trasporto di rifiuti per conto terzi, non risultando integrata una	
	condotta connotata da colpa grave, avuto riguardo alla necessità	
	dell'affidamento, al compenso pattuito e alla disciplina normativa di settore e	
	ricadendo parte delle condotte nel periodo di efficacia dell'art. 21, comma 2,	
	del d.l. 76/2020;	
	6. assolve Alessandra D'Aloisio da ogni addebito e rigetta la domanda	
	risarcitoria proposta nei suoi confronti in relazione alla proroga di un mese	
	dell'incarico "... <i>Omissis</i> ...", non ravvisandosi, nella condotta contestata,	
	colpa grave, ma una condotta lievemente colposa, giustificata dalle esigenze	
	transitorie di continuità amministrativa e comunque non produttiva di un	
	apprezzabile danno erariale;	
	7. assolve Nicola Guerra da ogni addebito e rigetta integralmente la domanda	
	risarcitoria proposta nei suoi confronti, per i fatti di cui è causa, nonostante	
	l'accertato nocumento a carico della società Cogesa, non risultando provata a	
	47	

	suo carico una condotta dolosa, dovendo di conseguenza trovare applicazione,	
	per le condotte attive poste in essere nel periodo di riferimento, per espressa	
	volontà legislativa, la limitazione di responsabilità di cui all'art. 21, comma 2,	
	del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla	
	legge 11 settembre 2020, n. 120;	
	8. a favore della convenuta D'Aloisio sono liquidate le spese di lite nella	
	misura di 906,00 € oltre spese generali, iva e cpa ove dovuti;	
	9. a favore del convenuto Guerra sono liquidate le spese di lite nella misura	
	pari a 5.462,00 € oltre spese generali, iva e cpa ove dovute.	
	10. le spese di giudizio ai sensi dell'articolo 31 c.g.c. seguono la soccombenza	
	e sono liquidate in calce con provvedimento della segreteria e poste a carico	
	del convenuto condannato dott. Margiotta.	
	11. manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di rito.	
	Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del decreto	
	legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione	
	dei dati personali", a tutela della riservatezza dei soggetti terzi indicati nella	
	presente sentenza, dispone che a cura della Segreteria venga apposta	
	l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52 nei riguardi dei predetti	
	soggetti.	
	Così deciso in L'Aquila, nella camera di consiglio del 12 maggio 2026.	
	Il Giudice estensore	
	(Andrea Liberati)	
	<i>F.to digitalmente</i>	
	Il Presidente	
	(Bruno Tridico)	
	48	

		<i>F.to digitalmente</i>
	La Corte dei conti	
	Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo	
	Giudizio N. 21316/R.	
	Nota delle spese liquidate ai sensi del “Codice della giustizia contabile”, art.	
	31, comma 5, con nota a margine della suesesa sentenza di condanna	
	pronunziata dalla Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo nel	
	giudizio promosso dal Procuratore regionale, contro:	
	MARGIOTTA Vincenzo Cesidio, GUERRA Nicola, D’ALOISIO Alessandra	
	Fogli	Importo
	- Originale atto di citazione 1	16,00
	- D.P. di fissazione udienza 1	16,00
	- Originale Sentenza di condanna	16,00
	Totale	48,00
	(Diconsi euro quarantotto/00) posti a carico del soccombente MARGIOTTA	
	Vincenzo Cesidio.	
	Il direttore della Segreteria	
	dott.ssa Antonella Lanzi	
	<i>(firmato digitalmente)</i>	
	In esecuzione del sueseso provvedimento collegiale, ai sensi dell’articolo 52	
	del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione omettere	
	le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti terzi indicati nella	
	presente sentenza.	
	Il direttore della Segreteria	
	dott.ssa Antonella Lanzi	
	49	

[illegible][illegible][illegible][illegible]