R E P U B B L I C A I T A L I A N A

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai seguenti magistrati:

Domenico Guzzi **Presidente**

Carlo Efisio Marrè Brunenghi **I° referendario**

Guido Tarantelli **I° referendario relatore**

S E N T E N Z A

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **24519** del registro di Segreteria, promosso da:

Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti, PEC: calabria.procura@corte-conticert.it

attore

nei confronti di

Domenico Dominelli (DMNDNC56B10I639C), nato il 10.02.1956 a Catanzaro, elettivamente domiciliato in Napoli, Via S. Giacomo, 24, nello studio dell'avv. Anna Mugnano (MGNNNA62A54F839B – Pec: annamugnano@avvocatinapoli.legalmail.it) che lo rappresenta e difende, unitamente all'avv. Luigi Combariati (CMBLGU60D11C352B – Pec: luigi.combariati@pec.it) per procura in atti;

convenuto

- esaminati gli atti e i documenti di causa;

nella pubblica udienza del 22 luglio 2026, letta la relazione e uditi il S.P.G. dott. Pasquale Pedace e, per il convenuto, l'avv. Luigi Combariati, anche in sostituzione dell'avv. Anna Mugnano.

FATTO

1. In data 16.3.2026 la procura regionale chiamava in giudizio il convenuto chiedendone la condanna al pagamento in favore dell'azienda sanitaria provinciale di Vibo Valentia della somma di € 160.290,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

La domanda traeva origine da una segnalazione di danno della Guardia di finanza del 10 febbraio 2023 relativa allo svolgimento del servizio di gestione di distributori automatici di bevande ed alimenti, da parte di un operatore economico privato, presso i locali appartenenti all'Asp, in assenza di gara o procedura comparativa e senza alcun titolo giuridico che legittimasse lo svolgimento del servizio, sussistendo, con riferimento ad alcuni specifici distributori, solo delle note di "autorizzazione" rilasciate *motu propriu* dal direttore di turno dell'Asp.

In particolare, il requirente prospettava che dal 2 agosto 2000 Tripaldi Panteleone, titolare dell'omonima ditta, avrebbe effettuato il servizio di gestione dei distributori automatici presso il presidio ospedaliero di Vibo Valentia e a tal proposito aveva richiesto al direttore generale l'autorizzazione a fornire

gratuitamente lo stesso servizio presso tutti gli ospedali dell'Asl;

in data 6 novembre 2002 e 3 marzo 2003 il direttore ammnistrativo dell'Asp di Vibo Valentia, dott. Mario Martina, autorizzava la Bi.Bi Service srl, società di Tripaldi Pantaleone subentrata alla sua ditta individuale, ad installare:

- distributori automatici di bevande presso i locali dell'ospedale di Vibo Valentia;
- un distributore automatico di bevande presso gli uffici amministrativi in Vibo Valentia;
- un distributore automatico di bevande nei locali della nuova casa di riposo sita in località Moderata Durant,

senza alcuna disciplina sul piano contrattuale e con la sola previsione di un rimborso forfettario a carico dell'esercente di € 30,00 per i consumi di energia elettrica.

Seguivano richieste del 22 giugno 2004 per aumentare il numero dei distributori già operativi e successivamente per l'installazione di un distributore presso i locali di Palazzo Rosano in Vibo Valentia, a fronte delle quali veniva riscontrato che:

- in data 1° luglio 2004 il direttore amministrativo dell'azienda sanitaria, con nota a margine della richiesta, autorizzava genericamente l'installazione di ulteriori distributori presso i locali dell'allora Asl di Vibo Valentia;
- in data 16 dicembre 2005 il direttore amministrativo dell'azienda sanitaria autorizzava l'installazione di due

distributori presso l'atrio adiacente la pediatria-otorino del presidio ospedaliero di Vibo Valentia;

- in data 24 aprile 2007 il direttore generale autorizzava l'installazione di un distributore nell'atrio del presidio ospedaliero di Tropea.

In tali casi non vi era alcuna regolamentazione contrattuale per il servizio e solo per il distretto sanitario di Serra San Bruno veniva rilevata una convenzione del 26.11.2009, in difetto di qualsiasi atto amministrativo di approvazione e qualsiasi procedura di affidamento del contratto.

Pertanto, secondo il requirente, la Bi.Bi service s.r.l. avrebbe svolto il servizio di distribuzione automatica in questione *sine titulo* e di tale gestione anomala ed illecita i vertici aziendali ne sarebbero venuti a conoscenza solo in data 9 luglio 2014, quando la direttrice amministrativa *pro tempore* dell'Asp, avv. Francesca Cupo, trasmetteva una nota indirizzata alla suddetta società, al direttore del dipartimento economico e finanziario, avv. Francesco Procopio, e per conoscenza anche al direttore generale Florindo Antoniozzi, con la quale chiedeva l'esibizione dei titoli che avrebbero legittimato l'affidamento.

L'amministratore unico della Bi.Bi Service con nota in data 13 agosto 2014 trasmetteva le "autorizzazioni" in suo possesso (le poche note prima richiamate) e il 22 agosto offriva "*a titolo di rimborso spese energia elettrica per i distributori automatici € 4.000,00, che saranno versati sul C/C bancario da voi indicato*

in quote semestrali a partire dal 01.01.2014"; nota riscontrata il 18 settembre 2014 dalla direttrice amministrativa, con cui comunicava l'iban "*su cui potranno essere versati i 4.000 euro offerti a titolo di rimborso per i consumi di energia elettrica dei distributori automatici relativi al primo semestre 2014*".

Il 23 aprile 2021 il nuovo commissario straordinario, dott.ssa Maria Pompea Bernardi, chiedeva con urgenza al direttore amministrativo, al direttore dell'U.O. gestione risorse economiche e finanziarie e al direttore dell'U.O. provveditorato economato e gestione logistica chiarimenti e informazioni relativi ai distributori automatici; solo il responsabile del procedimento dott. Domenico Dominelli riscontrava la richiesta, comunicando che non era stata svolta alcuna gara e che non esisteva alcun provvedimento formale di affidamento del servizio.

Il commissario straordinario il 21 maggio 2021, disponeva che venissero rimossi tutti i distributori automatici e indetta un'apposita gara, coinvolgendo per gli atti conseguenziali i vertici aziendali e il responsabile dell'ufficio legale affinché fornissero aggiornamenti sulle iniziative intraprese (nota mai smistata all'ufficio legale, composto dal solo dirigente avvocato Mariachiara Paone, assunta nel febbraio 2021 e cessata nel luglio 2021).

Il direttore amministrativo comunicava al commissario straordinario che la Bi.Bi Service s.r.l. aveva prodotto le

autorizzazioni di installazione delle macchinette e copia dei pagamenti del rimborso per i costi di energia elettrica per € 36.000,00 (periodo tra ottobre 2014 e maggio 2017) e chiedeva a tutti i direttori sanitari di procedere alla rimozione dei distributori automatici; richiesta sollecitata vista la mancata rimozione.

La procedura negoziata si concludeva il 3 ottobre 2023 con l'aggiudicazione a favore della ditta GD MATIK s.r.l. per l'installazione di 13 distributori per un corrispettivo da versare a favore dell'Asp di € 438.320,00, oltre iva, per la durata di quattro anni.

La Guardia di finanza rappresentava che l'ufficio legale aveva effettuato atto di messa in mora nei confronti della Bi.Bi Service s.r.l. per il danno arrecato all'Asp dallo svolgimento *sine titulo* del servizio in data 20 marzo 2025.

Sulla base di tali elementi la procura notificava dapprima un invito a dedurre nei confronti di sei soggetti (posizioni poi archiviate) – ritenuti a vario titolo responsabili del danno da perdita di *chances* (€ 787.152,82) e da quello per mancato affidamento del servizio di distribuzione automatica con procedura comparativa (€ 577.044,00) – e poi un secondo invito a dedurre, anche nei confronti dell'odierno convenuto, il quale nelle proprie deduzioni rappresentava che a fronte dell'impossibilità di concludere il procedimento di gara aveva predisposto una nota indirizzata all'avv. Cupo con la quale

indicava i motivi ostativi alla conclusione del procedimento; nota non protocollata e mai spedita perché, secondo il convenuto, la Cupo comunicò che erano in corso trattative per un accordo con la Bi.Bi Service s.r.l. per cui non sarebbe più stato necessario dare corso alla gara (circostanza contestata dall'avv. Cupo).

In punto di diritto contestava la responsabilità per danno da mancata riscossione di un'entrata a titolo di canone di concessione del servizio (stralciando la voce di danno da perdita di *chance*) stante l'insussistenza di una legittima procedura di affidamento dello stesso.

Pertanto, premessa la nuova disciplina della responsabilità come delineata dalla l. 1/2026, la Procura si soffermava sul danno contestato, indicato quale "danno alla concorrenza", richiamando la giurisprudenza sul punto.

In particolare, qualificava l'affidamento del servizio di somministrazione e bevande mediante distributori automatici come concessione di servizi (art. 3, del d.lgs. n. 50/2016) e il canone concessorio espressione del suo "valore di mercato".

Ai fini del danno evidenziava che il periodo interessato da mancato affidamento – e dunque qui contestato – è solo quello che comprende 6 mesi del 2020 fino a tutto il 2022, escludendo i mesi del 2023 in ragione dei tempi per lo svolgimento e la conclusione della procedura di affidamento.

Ai fini della determinazione del mancato incasso da parte

dell'Asp quale parametro veniva individuata la misura prevista nell'aggiudicazione effettuata nel 2019 dall'Asp di Crotone, pari ad € 411,00 mensili per ogni distributore di alimenti o bevande installato, comprensivo anche dei costi per il consumo di energia elettrica.

Nello specifico la procura prendeva a riferimento il mancato incasso del canone concessorio rapportato ai 13 distributori oggetto dell'affidamento del 2023 e costituenti il fabbisogno effettivo determinato, riferiti al periodo dal 2020 (6 mesi) fino a tutto il 2022, concludendo per una somma complessiva pari ad € 160.290,00 (€ 411,00 per 13 distributori per 30 mesi).

2. Il convenuto si costituiva in giudizio con memoria del 23.6.2026 eccependo in via preliminare la prescrizione ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, come modificato dalla legge 7 gennaio 2026, n.1, poiché i fatti risalgono al 2014 ed erano pienamente noti all'Amministrazione, la quale ha omesso di riscontrare le reiterate richieste del convenuto del 24.7.2014, del 4.9.2014, del 24.9.2014 e del 16.10.2014, finalizzate a sollecitare gli uffici competenti per la trasmissione degli elementi necessari per procedere all'indizione della gara (e in tale momento il presunto danno si sarebbe manifestato all'esterno).

In particolare, il fatto generatore della situazione illecita (gestione *sine titulo* dei distributori e mancato affidamento del servizio) sarebbe emerso nel 2014 (quando la direzione

amministrativa ha preso atto della presenza di distributori privi di procedura di gara e l'avv. Cupo, direttore amministrativo, invitava Bi.Bi Service s.r.l. a regolarizzare la propria posizione) e il "danno da mancato affidamento" non potrebbe essere scisso in frazioni autonome riferite ai soli anni 2020-2022, ma costituirebbe prosecuzione di una situazione unitaria risalente nel tempo, di cui l'amministrazione aveva piena contezza, né vi sarebbe stato alcun occultamento doloso del danno, richiamando le note del 2014 del convenuto agli uffici e la scelta dell'amministrazione di privilegiare una soluzione negoziale con Bi.Bi Service s.r.l. con l'incasso complessivo di € 36.000,00 fino al 2017 e, dunque, la "conoscibilità obiettiva" del danno.

Eccepiva poi l'inesistenza del danno erariale poiché, al pari di quanto affermato dalla stessa Procura rispetto ai 23 distributori automatici (assenza di danno essendo esperibile l'azione risarcitoria della P.A. nei confronti del gestore *sine titulo*), lo stesso varrebbe per gli ulteriori 13 distributori, forieri del danno contestato.

Nel merito il convenuto adduceva l'insussistenza dei presupposti dell'azione erariale, richiamando le attività svolte, le note del 2014 e la totale assenza di collaborazione degli uffici che impedì di avviare la procedura di gara, non disponendo egli di poteri sostitutivi o coercitivi nei confronti degli uffici tecnici o finanziari.

Inoltre, rappresentava che il versamento da parte della società

di complessivi € 36.000,00, in rate semestrali, di cui l'ultima versata a maggio del 2017, confermava che la procedura di gara curata dal RUP fu di fatto interrotta su indicazione del direttore amministrativo dell'epoca; a ciò aggiungeva la circostanza che i preposti uffici dell'Asp di Vibo Valentia – in particolare la direzione amministrativa aziendale – non sollecitarono mai il RUP, né gli uffici tecnici (come neanche l'ufficio gare e contratti e il direttore dell'U.O. provveditorato, economato e gestione logistica) a proseguire le operazioni di gara, mostrando un totale disinteresse (o un cessato interesse), rendendo evidente che il procedimento doveva considerarsi interrotto; ciò anche in considerazione del fatto che quando nel 2021 gli fu conferito un nuovo incarico per l'indizione della gara, questa volta accompagnato dai dati necessari, egli provvide tempestivamente a svolgerlo e a portarlo a compimento.

Il convenuto evidenziava, poi, che il danno ascrittogli afferiva proprio al 2020-2022, allorquando si adoperava per l'indizione della procedura di gara.

Contestava l'esistenza della colpa grave, anche alla luce della novella di cui alla l. 1/2026, e del nesso causale, considerato che vi sarebbero stati comportamenti di altri soggetti idonei ad interromperlo (gli uffici preposti, che a fronte delle reiterate richieste del RUP non fornirono mai gli elementi indispensabili per avviare o proseguire la procedura di gara, la comunicazione, proveniente dal direttore amministrativo, di soprassedere alle

procedure di gara, la totale inerzia dei vertici aziendali nell'affrontare la situazione di illegittimità in cui versava la Bi.Bi Service s.r.l., essendo noto alla direzione generale che i distributori automatici installati fossero privi di qualsivoglia valido titolo autorizzativo e il direttore generale non intimò la rimozione, avvenuta nel 2021 da parte del commissario straordinario).

Infine, la difesa contestava il *quantum debeatur* poiché nel calcolo dell'importo mensile di 411,00 euro per distributore (moltiplicato per i 13 distributori e per i 30 mesi contestati) sono ricompresi anche i costi di energia (e, dunque, non un mancato guadagno per l'azienda) da doversi scomputare. Né potrebbero imputarsi al convenuto tali costi, considerato che il personale dirigenziale dell'azienda era rimasto inerte, nonostante gli inviti alla rimozione del commissario straordinario del 21.5.2021 e del direttore amministrativo Elisabetta Tripodi del 5.7.2021 e del 14.9.2021; da tale somma, inoltre, andrebbero detratti gli oneri fiscali dovuti dall'azienda (IRES, ai sensi dell'art. 73, co.1 lett.1 lett. c), del d.P.R. n. 917/1986).

Da ultimo richiamava la disciplina del potere riduttivo obbligatorio (con addebito massimo pari al 30% del danno, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione) previsto dalla nuova disciplina della l. 1/2026.

3. All'udienza del 22 luglio 2026, il pubblico ministero e

l'avv. Luigi Combariati concludevano come da verbale d'udienza.

La causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. L'eccezione di prescrizione formulata dal convenuto, in via preliminare, è fondata e deve essere accolta.

Si osserva, infatti, che la domanda risarcitoria contesta al convenuto un danno da mancato affidamento del servizio di distribuzione automatica di alimenti e bevande (relativo al periodo di 6 mesi del 2020 fino a tutto il 2022) poiché la tempestiva conduzione del procedimento di evidenza pubblica "*avrebbe con alta probabilità logica determinato l'individuazione di un contraente che avrebbe garantito l'incameramento del canone di concessione del servizio*"; inoltre, egli non avrebbe comunicato al commissario che l'originario procedimento per l'affidamento del servizio di distribuzione automatica di alimenti e bevande, di cui era stato incaricato nel 2014, non era stato mai concluso.

Rispetto a tali elementi viene in rilievo la circostanza che la domanda attiene a fatti (condotte) relativi al 2014 – allorquando venne avviata la procedura per l'individuazione del contraente, mai completata, con identificazione del convenuto quale RUP – ma i cui danni vengono contestati solo per le annualità dal secondo semestre del 2020 a tutto il 2022.

Secondo la difesa, dunque, sarebbe maturata la prescrizione, anche in ragione della nuova disciplina della l. 1/2026,

considerato che "*il fatto generatore della situazione ritenuta illecita (gestione sine titulo dei distributori e mancato affidamento del servizio)*" era presente sin dal 2000 e, comunque, sarebbe pienamente emerso nel 2014, quando la direzione amministrativa aveva formalmente preso atto della presenza di distributori privi di procedura di gara ed aveva avviato interlocuzioni con Bi.Bi Service s.r.l.; sul punto, l'interessato richiamava la raccomandata del 9.7.2014 con cui l'avv. Cupo, direttore amministrativo, aveva invitato Bi.Bi Service s.r.l. a regolarizzare la propria posizione, dando atto della mancanza di gara e di un valido titolo concessorio.

Rispetto a tali elementi la Procura al contrario sostiene che per "fatto dannoso" si deve intendere il verificarsi di un concreto ed attuale pregiudizio patrimoniale, da ravvisarsi nella mancata riscossione di un canone di concessione, che sarebbe stato altrimenti incassato laddove vi fosse stato un regolare affidamento del servizio.

Trattasi di un'impostazione che non può essere condivisa.

Il Collegio ritiene di dover in proposito soffermarsi sulla circostanza, pacificamente deducibile dai documenti di causa e senz'altro giuridicamente valutabile come il prodromo del pregiudizio patrimoniale ricondotto al mancato versamento di un canone concessorio o contrattuale di fatto non previsto e, dunque, non imposto al privato da alcun atto aziendale, che i distributori di cui trattasi erano senz'altro posizionati nelle

strutture aziendali sin dall'anno 2014, ciò evidentemente senza la previa adozione di alcun provvedimento che ne legittimasse l'installazione e la messa in opera.

Di tale stato di cose, l'amministrazione ne aveva piena conoscenza.

In proposito è sufficiente denotare che la dirigenza si era attivata per l'espletamento della gara di affidamento, incaricando a tal proposito il RUP (nella citazione si legge, infatti, che dalle deduzioni "*è risultato che nel 2014 l'Avv. Francesca Cupo (nella sua qualità di Direttore Amministrativo pro tempore), accertata l'istallazione dei distributori di bevande e alimenti senza lo svolgimento di una regolare gara, si attivò prontamente disponendo l'avvio di una gara per l'affidamento del servizio presso il settore competente (ufficio gare e contratti). L'avv. Procopio ha dichiarato che, successivamente, le attività per lo svolgimento della gara erano ancora in corso, come dimostrato dalla corrispondenza tra il dottor Dominelli - nominato Responsabile del Procedimento - e gli uffici Aziendali. In particolare, dalle deduzioni dell'avv. Procopio si apprende che una volta avviata la procedura di gara, non risultava agli atti che l'U.O. competente Gare e Contratto (poi Provveditorato) abbia mai dato comunicazione alla Direzione Aziendale e tanto meno all'Avv. Procopio di avere sospeso la procedura di gara stessa*" (cfr. pag. 13); tuttavia, il fatto che questi non avesse mai portato a compimento o attivato la procedura non poteva (e certamente

non doveva) sfuggire a chi aveva commissionato tale incarico; in altri termini, il conferimento di un incarico per una procedura da parte del vertice istituzionale, in assenza di riscontro, imponeva una qualche verifica che, seppur non ritenuta incidente su profili di responsabilità, non può non assumere valenza ai fini della conoscenza di una situazione di fatto prevedibilmente foriera di danno nei termini poc'anzi spiegati, tanto più ove si consideri che il convenuto aveva trasmesso reiterate sollecitazioni ai vari uffici ai fini della definizione della procedura di affidamento (del 24.7.2014, del 4.9.2014, del 24.9.2014 e del 16.10.2014), di talché appare evidente la conoscenza della situazione di fatto venutasi a creare da parte dell'amministrazione aziendale, e che l'avv. Cupo, in data 18 settembre 2014, in riscontro ad una nota della ditta comunicava l'iban "*su cui potranno essere versati i 4.000 euro offerti a titolo di rimborso per i consumi di energia elettrica dei distributori automatici relativi al primo semestre 2014*".

A comprova del fatto che l'amministrazione avesse piena conoscenza di un servizio di distribuzione automatica di bevande all'interno dei locali aziendali senza alcuno titolo che imponesse al privato il pagamento di un compenso per l'esercizio di tale attività imprenditoriale, valga osservare quanto riportato in citazione riguardo alla posizione del Procopio, ossia che "*pur essendo stato destinatario della nota dell'avv. Cupo n. 24846 del 09.07.2014 con la quale si rappresentava la necessità*

e l'urgenza di bandire la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione automatica, e di alcune altre adottate dall'ufficio gare e contratti, si rileva che in tali note veniva investito della vicenda nella sua qualità di Direttore del Dipartimento economico-finanziario. Ne consegue che l'avv. Procopio in tale veste non fosse intestatario di competenze e poteri di amministrazione attiva, né di vigilanza e controllo rispetto al procedimento di gara in questione, subentrando eventualmente le sue competenze solo nel momento della gestione contabile della spesa scaturente dalla gestione della procedura di gara sul piano amministrativo" (cfr. pag. 34).

In conclusione sul punto, l'eccezione di prescrizione va dunque accolta e pur in considerazione della sua assorbente valenza rispetto ad ogni altro profilo di controversia, il Collegio non può, però, sottrarsi dall'osservare che, afferendo il danno contestato al periodo secondo semestre 2020-intero anno 2022, in data 21.5.2021 il commissario straordinario, con nota indirizzata anche a Dominelli disponeva di provvedere all'indizione di apposita gara per l'affidamento del servizio, procedimento che giungeva a conclusione.

Pertanto, anche a voler seguire l'impostazione della Procura di traslare la condotta dannosa sino a ricomprendere l'arco temporale considerato ai fini della domanda, verrebbe comunque in rilievo la circostanza che per tale periodo il convenuto, su richiesta del commissario straordinario, si è

attivato per la procedura di affidamento, portandola a conclusione, sicché appare evidente come anche da questo punto di vista la contestazione erariale risulterebbe sguarnita dell'elemento sul quale il requirente ha, invece, basato la domanda risarcitoria.

5. In ragione della pronuncia su questioni preliminari sussistono valide ragioni per disporre la compensazione integrale delle spese di giudizio ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Calabria, definitivamente pronunciando, con riferimento al giudizio di responsabilità promosso dalla Procura Regionale per la Regione Calabria iscritto al n. 24519 del Registro di Segreteria:

- dichiara prescritto il danno contestato;
- spese compensate.

Manda alla Segreteria per adempimenti di competenza.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 22 luglio 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Guido Tarantelli	Domenico Guzzi
Firmato digitalmente	Firmato digitalmente

Depositata in segreteria il 02/10/2026

Il Funzionario responsabile

Dott.ssa Stefania Vasapollo

Firmato digitalmente