



Sent. n. 135/2025/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Vittorio Raeli

Presidente

Alberto Rigoni

Consigliere relatore

Francesco Liguori

Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 45957 del registro di Segreteria,
proposto dal Procuratore Regionale per la Regione Emilia-Romagna nei
confronti di

BARTOLACELLI Claudio, nato a Serramazzoni (MO) il 23.05.1955 e ivi
residente in via Italia n. 176, int. 1, cap. 41028, CF: BRTCLD55E23F357G,
rappresentato e difeso dall'Avv. L. Maggiolo del Foro di Modena, ed
elettivamente domiciliato presso il suo studio legale in Modena, Viale Martiri
della Libertà n. 28;

CASELLI Fabio, nato a Modena il 26.10.1975, residente a Serramazzoni (MO)
in Via Monte Forco n. 663, int. 1, cap. 41028, CF: CSLFBA75R26F257H,
rappresentato e difeso dall'Avv. V. Riva del Foro di Modena, ed elettivamente
domiciliato presso il suo studio legale in Modena, Viale Martiri della Libertà n.
28;

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 22.10.2025, con l'assistenza del segretario dott. Salvatore Castelli, il relatore Cons. Alberto Rigoni, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. dott. Antonio Senatore e i legali dei convenuti Avv. L. Maggiolo per Bartolacelli Claudio e Avv. V. Riva per Caselli Fabio;

FATTO

Con atto di citazione del 19.07.2022 la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per l'Emilia-Romagna chiedeva la condanna di Bartolacelli Claudio, Sindaco del Comune di Serramazzoni e di Caselli Fabio, consigliere comunale, al pagamento, in favore della Società Serramazzoni Patrimonio s.r.l. e, in via subordinata, del socio unico Comune di Serramazzoni, dell'importo di euro 43.344,23 nella misura del sessanta per cento in capo al Bartolacelli (pari ad euro 26.006,54) e nella misura del quaranta per cento in capo al Caselli (pari ad euro 17.337,69), oltre rivalutazione monetaria a decorrere dalla data dell'illecito sino alla pubblicazione della sentenza e interessi legali su tale somma sino all'effettivo soddisfo, oltre al pagamento delle spese di giudizio.

La Procura attrice deduceva in citazione la sussistenza di un danno erariale derivante dall'esborso posto a carico delle pubbliche finanze per effetto delle condotte del Sindaco del Comune di Serramazzoni Bartolacelli Claudio e del consigliere comunale nominato amministratore unico della Società in house Serramazzoni Patrimonio s.r.l., Caselli Fabio.

La Procura Regionale esponeva che era pervenuta una segnalazione, inoltrata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti ai sensi dell'art. 52, c. 4 c.g.c., di un'ipotesi di pregiudizio all'erario

Sent. n. 135/2025/R

derivante dalla percezione, da parte di un Consigliere comunale (l'odierno convenuto Caselli Fabio), di compensi per lo svolgimento dell'incarico di amministratore unico della Società Serramazzone Patrimonio s.r.l., interamente partecipata dal Comune di Serramazzone.

La società ha per oggetto l'attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali, il cui capitale sociale è interamente versato e detenuto dal socio unico e dev'essere integralmente mantenuto dal Comune, che esercita su di essa un controllo analogo a quello svolto sui propri uffici.

Con richiesta di parere del 26.11.2020, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Serramazzone e trasmessa alla Corte dei conti tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 131/2003, il Sindaco Bartolacelli Claudio chiedeva: *"... di verificare la legittimità che un consigliere di un comune con popolazione di 8.100 abitanti percepisca un compenso, e in quale misura, piuttosto che un rimborso spese per lo svolgimento della funzione di amministratore unico di una società partecipata al 100% dal comune medesimo"*. Ai fini dell'ammissibilità della richiesta il Bartolacelli dichiarava che la questione sottoposta all'esame della Sezione *"riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente ..."*.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con del. n. 42/2021/PAR del 7.04.2021, riscontrava la corrispondenza del quesito a pregressi fatti di gestione, che si protraevano da oltre due anni, e che, dall'esame della scheda di "Serramazzone Patrimonio S.r.l." presente nella banca dati del MEF e dalla visura camerale, il consigliere comunale Caselli ricopriva il ruolo di amministratore unico sin dal 20.09.2018, incarico per il

Sent. n. 135/2025/R

quale riceveva il compenso di euro 16.600,00 annui in violazione della prescrizione recata dall'art. 5, c. 5, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, a termini del quale lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna dichiarava, pertanto, inammissibile la richiesta di parere, sul rilievo della mancanza dei caratteri di generalità ed astrattezza del quesito e del rischio di potenziali interferenze con le funzioni requirenti e giurisdizionali dell'Istituzione contabile, oltre che di ingerenze nell'attività dell'Ente.

La Procura richiamava gli artt. 60 e 63 del d. lgs. 267/2000, in tema rispettivamente di ineleggibilità e di incompatibilità e gli artt. 4 e 9 del d. lgs. 39/2013 facendo riferimento, tra i provvedimenti interpretativi assunti dall'ANAC sul tema, la delibera n. 57 del 11.07.2013, secondo cui le disposizioni in punto di inconferibilità e incompatibilità recate dagli artt. 3, 4 e 9 del d. lgs. 39/2013 trovano nella fattispecie generale applicazione, nonché l'atto di segnalazione n. 7 del 4.11.2015, che ha ritenuto implicitamente abrogate le disposizioni del TUEL incompatibili con il d. lgs. 39/2013.

La Procura riferisce altresì che Caselli Fabio veniva eletto Consigliere comunale del Comune di Serramazzoni a seguito delle elezioni amministrative del 10.06.2018, e che con atto del Sindaco del 20.06.2018 il Caselli veniva nominato consigliere delegato dal Sindaco nelle materie attinenti al bilancio.

Successivamente, con delibera della giunta comunale n. 21 del 28.06.2018 il Caselli veniva nominato rappresentante del Consiglio comunale di Serramazzoni in seno al Consiglio dell'Unione dei Comuni del Frignano,

Sent. n. 135/2025/R

Unione montana costituita dai Comuni di Fanano, Fiumalbo, Lama Mocogno, Montecreto, Pavullo nel Frignano, Pievepelago, Polinago, Riolunato, Serramazzoni e Sestola, con popolazione complessiva di 40.000 abitanti.

Il 20.09.2018, in sede di assemblea ordinaria della Serramazzoni Patrimonio S.r.l., il Caselli veniva inoltre nominato dal Sindaco Bartolacelli (rappresentante del socio unico) amministratore della Società Serramazzoni Patrimonio s.r.l., venendo a percepire il compenso mensile lordo di euro 1.383,33, in violazione dell'art. 5, c. 5 del d.l. 78/2010.

In data 26.11.2020 il Sindaco di Serramazzoni trasmetteva tramite il CAL richiesta di parere alla Sezione di controllo della Regione Emilia-Romagna, che dichiarava inammissibile la richiesta con la deliberazione n. 42 del 7.04.2021. In data il 5.05.2021 il Caselli rassegnava le proprie dimissioni dalla carica elettiva di consigliere comunale per motivi di salute.

La Procura quantifica in favore del convenuto Caselli, per il periodo dal settembre 2018 ad aprile 2021, quale Amministratore unico nominato dall'Assemblea ordinaria dei soci, costituita in forma totalitaria con la presenza dell'unico socio nella persona del legale rappresentante del Comune Bartolacelli Claudio, compensi lordi per un totale di euro 43.344,23, in violazione dell'art. 5 c. 5 del d.l. 78/2010, che esclude la possibilità per i titolari di cariche elettive di percepire ulteriori emolumenti, salva la possibilità di richiedere il rimborso spese.

Nel periodo di durata del mandato elettivo, dal giugno 2018 all'aprile 2021, il Caselli percepiva gettoni di presenza per l'importo complessivo di euro 477,12, nel rispetto della soglia prescritta dall'art. 5, c. 5, del d.l. 78/2010 che, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, ha fissato il limite di euro

30,00 a seduta;

La Procura ritiene che l'esborso a titolo di compenso all'amministratore comunale al quale veniva conferito l'incarico retribuito di amministratore unico integrerebbe danno erariale sopportato dalla società Serramazzone Patrimonio s.r.l. e, in via subordinata, dal socio unico Comune di Serramazzone, con riconducibilità causale alla responsabilità parziaria del Sindaco Bartolacelli e del Caselli.

I medesimi, in spregio alla chiara disposizione recata dall'art. 5, c. 5 del d.l. 78/2010, quantomeno per inescusabile negligenza funzionale, avrebbero concorso alla determinazione dell'evento dannoso.

Tenendo conto del differente apporto nella causazione del danno complessivamente pari a euro 43.344,23, quantificato in misura corrispondente alla spesa pubblica ingiustificata, la responsabilità parziaria, ai sensi dell'art. 1, c. 1 *quater* della legge n. 20/1994, viene imputata al rappresentante dell'Ente, Sindaco Bartolacelli Claudio, nella misura del sessanta per cento, pari ad euro 26.006,54, per aver conferito l'incarico retribuito in violazione della prescrizione di legge e per il restante quaranta per cento, pari ad euro 17.337,69, all'amministratore unico della società *in house* Caselli Fabio, per l'indebita percezione del beneficio economico senza aver assunto alcuna iniziativa utile a impedire il protrarsi nel tempo dell'erogazione in suo favore, illegittima e dannosa, come sopra descritto, entrambi oltre interessi e rivalutazione.

L'attrice ritiene che il Sindaco Claudio Bartolacelli e l'Amministratore della società totalmente partecipata dal Comune assumevano, con palese e protratta violazione del limite fissato dalla legge, la condotta contestata foriera

Sent. n. 135/2025/R

di danno erariale, da qualificare sotto il profilo soggettivo, se non in termini di dolo, inteso quale chiara e lucida volontà di conferire l'incarico retribuito nella consapevolezza che non era possibile farlo, quantomeno di grave negligenza funzionale e imprudenza nell'assolvimento dei ruoli rispettivamente ricoperti. Il forte disvalore espresso dalla condotta antigiuridica degli odierni convenuti, che determinava la spesa ingiustificata posta a carico dell'erario, nella perdurante assenza di iniziative tese ad interrompere la prassi illecita reiterata nel tempo, costituisce manifestazione di inescusabile leggerezza funzionale, con inesorabile pregiudizio integrato dall'esborso a titolo di compenso non dovuto, illegittimo e dannoso, causalmente riconducibile al Sindaco, organo responsabile dell'amministrazione dell'Ente e all'amministratore, beneficiario dell'erogazione *contra legem*.

Il contegno assunto dal Sindaco costituisce espressione della marcata trasgressione degli obblighi di servizio connessi alla posizione di garanzia degli interessi finanziari e della legalità che il rappresentante dell'Ente avrebbe dovuto assicurare senza incorrere nell'imperizia e nell'irrazionale imprudenza, che oggi si contesta quale elemento strutturale della responsabilità amministrativo contabile, sotto il profilo dell'elemento soggettivo;

il Bartolacelli dava impulso determinante alla vicenda laddove, in rappresentanza del socio unico (Comune di Serramazzoni) proponeva e deliberava la nomina del rag. Caselli Fabio, Consigliere comunale, alla carica di Amministratore unico.

Integra gli estremi della responsabilità amministrativa la condotta illecita dell'organo responsabile dell'amministrazione comunale, avallata dall'organo gestorio della Società *in house*, beneficiario del compenso erogato *contra*

legem, per gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla nomina proposta ed effettuata in rappresentanza dell'Ente in spregio ai vincoli posti dalla normativa primaria, con conseguente pregiudizio all'Erario corrispondente all'emolumento corrisposto indebitamente all'amministratore.

La Procura contesta al Caselli la mancanza della diligenza richiesta dalla natura dell'incarico, per assumere prontamente e prudentemente ogni iniziativa necessaria ad impedire il protrarsi della prassi illegittima.

Nel quadro della discrepanza tra condotta esigibile e contegno assunto nel tempo la Procura imputa *pro quota* al Caselli la responsabilità del danno scaturito dalla protratta inosservanza dei doveri dell'organo gestorio, che continuava a percepire negli anni l'emolumento non dovuto fonte di danno all'Erario nella misura corrispondente al compenso mensile percepito.

Le condotte antigiuridiche sopra descritte assumevano un ruolo determinante nella causazione dell'evento esiziale per il rispettivo contributo causale nella produzione del danno diretto, attuale e concreto integrato dal conferimento dell'incarico retribuito al consigliere comunale che percepiva il trattamento economico non dovuto, con evidente nesso di derivazione eziologica tra illecito e conseguenza dannosa.

L'esborso della somma a titolo di compenso erogato al titolare della carica elettiva al quale veniva conferito l'incarico retribuito di Amministratore unico integra danno erariale sopportato dalla Società Serramazzone s.r.l. e, in via subordinata, dal socio unico Comune di Serramazzone, riconducibile sul piano eziologico alla responsabilità parziaria del Sindaco Bartolacelli e dell'Amministratore unico Caselli, i quali in spregio alla chiara disposizione recata dall'art. 5, c. 5 del D.L. 78/2010 e, quindi, perlomeno con inescusabile

negligenza funzionale, hanno concorso alla determinazione dell'evento dannoso.

Tenendo conto del differente apporto nella causazione del danno complessivamente pari ad euro 43.344,23, quantificato in misura corrispondente alla spesa pubblica ingiustificata, la responsabilità parziaria, ai sensi dell'art. 1, c. 1 quater della legge n. 20/1994, viene imputata in via equitativa al rappresentante dell'Ente, sindaco Bartolacelli Claudio, nella misura del sessanta per cento, pari ad euro 26.006,54, per aver conferito l'incarico retribuito in violazione della prescrizione di legge e il restante quaranta per cento, pari ad euro 17.337,69, all'amministratore unico della Società *in house* Caselli Fabio per l'indebita percezione del beneficio economico senza aver assunto alcuna iniziativa utile a impedire il protrarsi nel tempo dell'erogazione in suo favore, illegittima e dannosa, come sopra descritto, entrambi oltre interessi e rivalutazione.

Il convenuto Claudio Bartolacelli si è costituito con comparsa di data 03.01.2023 a mezzo dell'avv. Lucia Maggiolo del Foro di Modena, chiedendo, in via pregiudiziale, che venga dichiarato il difetto di giurisdizione di questa Corte, in favore del Giudice Ordinario. Nel merito l'assoluzione e, in via subordinata, la diminuzione del *quantum* a proprio carico, posto che non si è tenuto conto delle spese sostenute dal convenuto Caselli per l'espletamento del suo incarico di amministratore.

Questi i motivi defensionali posti:

1) Incompetenza della Corte dei conti, nel quadro della insindacabilità della nomina dell'Amministratore della società partecipata da parte del Sindaco/Consiglio Comunale; il sindacato di legittimità spetta al Giudice

Ordinario, territorialmente competente, trattandosi di materia di competenza esclusiva di detto organo giurisdizionale;

2) Insussistenza della incompatibilità e/o inconferibilità della nomina, stante la tassatività delle ipotesi di incompatibilità e di inconferibilità, la condotta, per essere illecita, deve essere posta in violazione di una specifica norma di legge che la preveda, noma che non può essere interpretata in via analogica;

3) Insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, stante l'accurata verifica della corretta interpretazione delle norme vigenti in materia, affinché confermassero, o meno, l'insussistenza di cause di inconferibilità dell'incarico di amministratore della Serramazzone Patrimonio s.r.l.;

4) Insussistenza di danno all'Erario, dal momento che la Società Serramazzone Patrimonio ha sempre avuto un amministratore che ha provveduto – e provvede - alla gestione dei beni e servizi conferiti in concessione dal Comune, in armonia con il rapporto sinallagmatico in essere;

5) l'addebito avanzato dalla Procura Regionale nei confronti del convenuto Bartolacelli nella percentuale del sessanta per cento appare comunque eccessivo se rapportato al fatto materiale in sé e alla insussistenza di un apporto dello stesso al presunto illecito compiuto, di concerto con l'intero consiglio comunale.

Il convenuto Fabio Caselli si è costituito con comparsa di data 04/01/2023 a mezzo dell'avv. Lucia Maggiolo del Foro di Modena, chiedendo, in via pregiudiziale, che venga dichiarato il difetto di giurisdizione di questa Corte, in favore del Giudice Ordinario.

Nel merito, l'assoluzione o in via subordinata la diminuzione del *quantum* a carico, posto che non si è tenuto conto delle spese sostenute dal convenuto

per l'espletamento del suo incarico di amministratore.

Questi i motivi defensionali posti:

1) difetto di giurisdizione del Giudice contabile in favore del Giudice Ordinario, dovendosi applicare la regola, costantemente ribadita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui la mera assunzione della qualità di Socio da parte dello Stato o di un Ente pubblico non costituisce una ragione sufficiente ai fini della devoluzione dell'azione di responsabilità alla giurisdizione contabile; il danno subito dalla Società a causa della *mala gestio* degli amministratori o dei componenti dell'organo di controllo non è qualificabile come danno erariale, inteso come pregiudizio arrecato direttamente allo Stato o all'Ente pubblico che rivesta la qualità di socio, dal momento che la distinta soggettività giuridica riconosciuta alle società di capitali e l'autonomia patrimoniale di cui le stesse sono dotate rispetto ai loro soci escludono da un lato la possibilità di riferire al patrimonio di questi ultimi il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio della società, dall'altro la configurabilità di un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente titolare della partecipazione;

2) insussistenza di danno all'Erario, dal momento che la società Serramazzoni Patrimonio s.r.l. ha sempre avuto un Amministratore che ha provveduto – e provvede - alla gestione dei beni e servizi conferiti in concessione dal Comune, in armonia con il rapporto sinallagmatico in essere;

3) insussistenza, sotto altro profilo, del danno erariale, stante la tassatività delle ipotesi di incompatibilità e di inconfiribilità, la condotta, per essere illecita, deve essere posta in violazione di una specifica norma di legge che la preveda, noma che non può essere interpretata in via analogica;

4) incongruità dell'ammontare del preteso danno;

5) sotto altro profilo, l'addebito del quaranta per cento nei confronti del convenuto Caselli appare comunque eccessivo se rapportato al fatto materiale in sé ed alla insussistenza di un reale ed effettivo danno all'Erario.

La Sezione Giurisdizionale, con sentenza n. 7/2023 del 31.01.2023, dopo aver affermato la sussistenza della Giurisdizione della Corte dei conti, ha condannato Bartolacelli Claudio al pagamento, in favore del Comune di Serramazzone, della somma di euro 26.006,54, con rivalutazione dai singoli ratei stipendiali e interessi dalla data di pubblicazione della sentenza fino all'effettivo soddisfo, e al pagamento delle spese di giustizia, liquidate in euro 333,10. Il convenuto Caselli Fabio è stato prosciolto dagli addebiti dell'organo requirente, con liquidazione di euro 1.500,00 per gli onorari del difensore.

Su appello proposto dal procuratore Regionale, la Sezione Prima Appello della Corte dei conti, con sentenza n. 37/2025 del 20.03.2025, ha proceduto alla valutazione d'ufficio della correttezza e completezza del contraddittorio, atteso che entrambi i convenuti nel giudizio di primo grado erano stati difesi dal medesimo avvocato. Ritenendo che il danno erariale si sarebbe prodotto con autonome e distinte condotte dei convenuti, una commissiva e l'altra omissiva, derivanti dalla violazione di differenti obblighi discendenti da separati rapporti di servizio (per il Bartolacelli quale Sindaco designante del Caselli, e quest'ultimo quale tenuto a preservare il patrimonio sociale), il Giudice d'appello ha ritenuto che i due convenuti, alla luce delle condotte contestate, avrebbero dovuto esser patrocinati da differenti difensori.

L'assunzione di unica difesa da parte del medesimo avvocato, secondo la sentenza di secondo grado, ha generato la violazione del principio del

Sent. n. 135/2025/R

contraddittorio enunciato dall'art. 101 c.p.c. e la nullità di tutti gli atti processuali di primo grado.

La sentenza della Sezione Prima Appello della Corte dei conti, n. 37/2025 del 20.03.2025, ha annullato la sentenza n. 7/2023 di questa Sezione, rimettendo, ai sensi dell'art. 199, primo comma, lett. b) c.g.c., al primo grado.

La Procura Regionale ha riassunto nei termini il giudizio con formale atto di riassunzione riprendendo, di fatto, le medesime conclusioni contenute nell'atto di citazione originario.

Si costituivano in giudizio i convenuti Bartolacelli Claudio, con l'Avv. Lucia Maggiolo del Foro di Modena, e Caselli Fabio con l'Avv. Valentina Riva del Foro di Modena.

La difesa del Bartolacelli evidenzia:

1) Insussistenza della incompatibilità e/o inconferibilità della nomina, in quanto, stante la tassatività delle ipotesi di incompatibilità e di inconferibilità, la condotta, per essere illecita, deve essere posta in violazione di una specifica norma di legge che la preveda, noma che non può essere interpretata in via analogica.

Richiama l'art. 7 d.lgs. n. 39/2013 affermando che detta norma riguarda solo i comuni con più di 15.000 abitanti e le norme di inconferibilità ivi espresse riguardano solo enti di diritto privato finanziati dall'amministrazione comunale.

2) Insussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, stante l'accurata verifica della corretta interpretazione delle norme vigenti in materia, affinché confermassero, o meno, l'insussistenza di cause di inconferibilità dell'incarico di amministratore della Serramazzone Patrimonio s.r.l.;

3) Insussistenza di danno all'Erario, dal momento che la società

Sent. n. 135/2025/R

Serramazzone Patrimonio s.r.l. ha sempre avuto un amministratore che ha provveduto – e provvede - alla gestione dei beni e servizi conferiti in concessione dal Comune, in armonia con il rapporto sinallagmatico in essere;

4) l'addebito avanzato dalla Procura Regionale nei confronti del convenuto Bartolacelli nella percentuale del sessanta per cento appare comunque eccessivo se rapportato al fatto materiale in sé e alla insussistenza di un apporto dello stesso al presunto illecito compiuto, di concerto con l'intero Consiglio comunale.

Chiede il rigetto delle domande o, in via subordinata, la diminuzione della richiesta posto che non sono state conteggiate le spese sostenute da Caselli Fabio quale amministratore della società.

La difesa del Caselli evidenzia:

1) nel giugno 2018 il consiglio comunale aveva reso eleggibile presso aziende, enti o istituzioni anche i membri del consiglio stesso, e pertanto il Caselli era in buona fede al momento dell'accettazione dell'incarico, che ha peraltro passato il vaglio del segretario comunale (a sua volta responsabile della prevenzione della corruzione). A dimostrazione della buona fede vi è il fatto che è stato il Sindaco Bartolacelli ad inviare alla Sezione regionale di controllo la richiesta di parere sull'incompatibilità.

2) Richiama l'art. 7 d.lgs. n. 39/2013 affermando che detta norma riguarda solo i comuni con più di 15.000 abitanti e le norme di inconferibilità ivi espresse riguardano solo enti di diritto privato finanziati dall'amministrazione comunale.

3) Insussistenza di danno all'Erario, dal momento che la Società Serramazzone Patrimonio ha sempre avuto un Amministratore che ha provveduto - e provvede - alla gestione dei beni e servizi conferiti in

concessione dal Comune, in armonia con il rapporto sinallagmatico in essere.

4) Incongruità dell'ammontare del preteso danno: se incompatibilità sussiste tra la carica di consigliere comunale e amministratore della società partecipata dall'amministrazione comunale, si evidenzia che il sig. Caselli si è dimesso dalla carica di Consigliere comunale e non dalla carica di amministratore della "Serramazzoni Patrimonio"; sicché, se si tratta di restituire danaro indebitamente percepito per la sussistenza di una incompatibilità, deve essere l'importo percepito come Consigliere comunale e non quanto percepito - a titolo di rimborso spese - per l'assunzione dell'incarico di Amministratore della Serramazzoni Patrimonio.

All'udienza del 22 ottobre 2025 il Pubblico Ministero ha insistito per le conclusioni rassegnate nell'originario atto di citazione, mentre le parti si sono riportate alle rispettive comparse di costituzione e risposta.

DIRITTO

1. La Procura Regionale intenta un giudizio avanti la Sezione Giurisdizionale per un'ipotesi di danno erariale connesso alla percezione di indebiti compensi ad un consigliere comunale, nominato Amministratore unico della società in house Serramazzoni Patrimonio s.r.l., e per la condotta del Sindaco in occasione della predetta nomina.

Ad avviso della precedente Procura la giurisprudenza contabile ha più volte evidenziato che con l'art. 5, c. 5, del D.L. 78/2010 il Legislatore ha inteso operare il contenimento della spesa pubblica escludendo la possibilità per i titolari di cariche elettive di percepire ulteriori emolumenti o compensi, salva la possibilità di richiedere il rimborso spese o percepire eventuali gettoni di presenza nel limite di euro 30,00 a seduta (cfr. Sez. controllo Puglia, del. n.

160/PR/2013).

Il giudizio ritorna alla cognizione della Sezione Giurisdizionale per l'Emilia-Romagna a seguito di appello nei confronti della sentenza n. 7/2023 del 31.01.2023, dopo che la Prima Sezione d'Appello, con sentenza n. 37/2025 del 20.03.2025 ne aveva disposto ai sensi dell'art. 199, primo comma, lett. b) c.g.c. la rimessione in primo grado, avendo ravvisato d'ufficio una violazione del principio del contraddittorio ex art. 101 c.p.c., essendo stati entrambi i convenuti difesi dal medesimo avvocato per condotte che, secondo la prospettazione attorea, appaiono non omologabili.

1.1 Si deve, tuttavia, osservare che nel caso di specie non può delinearsi una mancata citazione di uno o più litisconsorti (posto che entrambi i soggetti ritenuti responsabili sono stati regolarmente citati), ma un potenziale conflitto d'interesse tra i due convenuti a causa della scelta del medesimo difensore, circostanza che esula dalle tassative ipotesi di cui all'art. 199 c.g.c., che non può esser interpretato estensivamente per la sua natura strettamente processuale.

Tuttavia, la Corte di Cassazione ravvisa una violazione del contraddittorio quando la difesa di due parti in conflitto d'interessi, anche solo potenziale, sia stata affidata allo stesso avvocato. Per tale motivo la parte che ha conferito la seconda procura deve ritenersi non costituita in giudizio perché lo stesso avvocato non può assumere il patrocinio di due parti che si trovino o che possano trovarsi in posizioni di contrasto (Cass. n. 14634/2015; Cass. n. 7030/2021).

L'attuale costituzione in giudizio con due differenti avvocati consente di ritenere superato il potenziale conflitto d'interessi, con conseguente regolarità

dell'instaurato contraddittorio.

2. Posto che l'eccezione di difetto di giurisdizione è stata risolta dal Giudice di secondo grado con la sentenza di rimessione della Sez. I App. n. 37/2025, il Collegio procede alla disamina nel merito delle questioni residue.

2.1 Ai sensi dell'art. 82 del D. Lgs. 267/2000 spetta ai Consiglieri comunali un gettone di presenza, con specifici limiti monetari, per la partecipazione a Consigli e Commissioni.

L'art. 63 del D. Lgs. 267/2000, congiuntamente al D. Lgs. n. 39/2013, delinea la disciplina normativa in punto di incompatibilità correlata al doppio incarico, statuendo che "Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale o circoscrizionale" ... tra l'altro ... "l'amministratore o il dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza in cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione rispettivamente da parte del comune o della provincia o che dagli stessi riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente".

Per altro verso, il predetto D. Lgs. 39/2013 prevede specifiche norme in ordine all'incompatibilità tra carica pubblica elettiva e responsabilità di vertice negli enti locali, ponendo una disciplina (Capo VI) in armonia con il principio di distinzione tra indirizzo e gestione, di separazione tra ente controllante ed ente controllato.

Dall'applicazione dei principi e delle disposizioni di cui al mentovato Decreto Legislativo consegue che gli Amministratori comunali (Sindaco, Consiglieri e Assessori) non possono ricoprire, allo stesso tempo, incarichi nelle Società

Sent. n. 135/2025/R

partecipate sui quali l'Ente locale eserciti il controllo; in questo quadro vengono evocati gli effetti dannosi derivanti dalla violazione dell'art. 5, c. 5, del D.L. 78/2010, convertito nella L. 122/2010.

Nel quadro ordinamentale di riferimento, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle P.A., compresa la partecipazione ad organi collegiali, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute dai titolari di cariche elettive.

Giova rammentare che già con l'art. 1, c. 718, L. 296/2006 era posto il divieto, di carattere generale, in virtù del quale l'assunzione da parte di un Amministratore locale della carica di componente degli organi di amministrazione di società partecipate dallo stesso Ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società.

Vengono in evidenza, nella fattispecie, parametri normativi che declinano in maniera cristallina il principio del divieto di cumulo di compensi legato alla carica politica, che mira a prevenire conflitti di interesse tra le posizioni di vigilante e gestore.

Analogo è l'itinerario normativo spiegato dal D. Lgs. 39/2013, secondo cui deve essere impedita la commistione tra la carica politica e l'incarico amministrativo in Ente di diritto privato o Società costituenti *longa manus* dell'apparato pubblico e nei cui confronti l'Amministrazione eserciti poteri di controllo.

È bene altresì aggiungere che l'art. 5, c. 11, del D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010, statuisce che "chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo, non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque sia denominato, a sua scelta".

Sent. n. 135/2025/R

L'attestata giurisprudenza di questa Corte ha ricollegato la sopraricordata disciplina alla duplice esigenza di evitare ogni rischio di conflitto di interesse e di limitare la spesa pubblica, escludendo la possibilità per i titolari di cariche elettive di percepire ulteriori emolumenti o compensi, salva la possibilità di richiedere il rimborso spese o percepire eventuali gettoni di presenza entro la somma di € 30,00 a seduta.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte l'agire in conflitto di interessi non è automatica fonte di danno erariale. In particolare (cfr. Sez. giur. Puglia, sent. n. 120/2021, Sez. giur. Umbria, sent. n. 13/2022), pur sussistendo un (violato) dovere di astensione in presenza di conflitto di interessi, nella fattispecie ricorre la manifesta violazione di un precetto inequivocabilmente posto dall'ordinamento, in relazione al divieto di corrispondere più compensi all'Amministratore comunale, nel quadro della compatibilità con gli equilibri di bilancio (cfr., *ex multis*, Sez. contr. Piemonte, Del. 145/2018; Sez. contr. Sardegna, Del. n. 116/2010).

Va ricordato, per chiarezza, in ordine alla possibilità di cumulo di differenti emolumenti, che financo la disposizione che consentiva il cumulo dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza, quando fossero dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, risulta espressamente abrogato dall'art. 2, c. 25, L. 244/2007.

Ogni cumulo di emolumento in favore dell'Amministratore comunale è quindi assolutamente escluso in base a una giurisprudenza costante delle Sezioni di controllo della Corte dei conti (cfr. Sez. contr. Lombardia, Del. n. 12/2008, n. 25/2008 e 166/2011; Sez. controllo Veneto, Del. n. 11/2008; Sez. contr. Sardegna, Del. n. 116/2010; Sez. contr. Calabria, Del. n. 664/2011; Sez.

contr. Piemonte, Del. n. 361/2013).

2.2 In sostanza, si è verificata la piena violazione di un divieto normativo, recato dall'art. 5, c. 11, D.L. 78/2010, correlato al generale “principio di omnicomprensività ... sia in un’ottica di interpretazione letterale dell’articolo 82 T.U.E.L., che con riferimento ad una interpretazione sistematica della legge n. 244/2007, di cui i commi da 22 a 30 dell’articolo 2 ... rappresentano una delle tante misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica ivi contenute” (cfr. Sez. autonomie, Del. 4/2010/QMIG).

Palesamente irrilevante è la circostanza, allegata dalla difesa dei convenuti, secondo cui le somme corrisposte al Caselli risponderebbero in realtà a rimborsi in suo favore, e non (come invece provato) a emolumenti liquidati in busta paga.

Le stesse vicende gestionali da ricondurre al rag. Caselli evidenziano, piuttosto, la vantaggiosità del trattamento economico percepito in qualità di Amministratore della Società *in house*: per poterne godere indisturbato il predetto risulta, in atti, avere dato le dimissioni da Consigliere comunale (“per motivi di salute”), in maniera tale da sottrarsi a una situazione ricollegata all’incompatibilità delle posizioni rivestite.

3. Il danno erariale è accertato ed è riconducibile a quanto corrisposto al rag. Caselli (Consigliere comunale) in virtù dell’illegittima nomina ad Amministratore societario e risulta esattamente quantificato da parte attrice in euro 43.344,23. L’erogazione da parte della Società *in house* è a sua volta riconducibile alla nomina effettuata dal Sindaco Bartolacelli, nella sua qualità di rappresentante del Socio unico (Comune di Serramazzoni).

La genesi del danno erariale, in tal modo ricostruito, è a carattere semplice,

da ricondurre, sostanzialmente, all'agire di un solo soggetto (Bartolacelli) in pieno spregio dei propri doveri di servizio, in manifesto contrasto con il dettato normativo e con elementari regole di economicità.

Di tali evenienze, peraltro, il convenuto deve essersi tardivamente accorto, laddove, tentando callidamente di sanare una situazione illegittima da lui stesso colpevolmente creata, chiedeva alla Sezione del controllo territoriale un parere in ordine a un "futuro" e "astratto" fatto di gestione, nella realtà già consumato e attualizzato con un danno erariale in divenire.

Nel quadro della causazione del riferito danno erariale vanno partitamente esaminate le posizioni dei convenuti, tenendo peraltro conto della coerenza processuale del principio della domanda, ai sensi dell'art. 112 c.p.c.

3.1 Nessun dubbio residua in ordine alla piena responsabilità del convenuto Bartolacelli in ordine alla causazione del danno erariale, da ricollegare a una condotta gravemente colpevole, consistente nell'aver nominato il rag. Caselli (Consigliere comunale) Amministratore unico societario e alla conseguente illegittima erogazione di emolumenti in violazione di legge.

Quantunque, per evidenti criteri eziologici, la condotta del Bartolacelli si stacchi solitaria a fini della responsabilità erariale e risarcitoria, questo Giudicante, in ossequio al principio della domanda, non può che limitare la propria condanna ai termini chiesti da parte attrice, secondo cui è da ascrivere al Sindaco protempore il 60% del danno erariale corrispondente agli emolumenti versati all'Amministratore societario nel periodo di riferimento.

3.2 Il contegno del Caselli, per altro verso, seppur molto discutibile in termini etici, va ricondotto a quello del percipiente di un indebito beneficio economico, senza che possa essergli contestata alcuna induzione in errore

dell'Amministrazione. Per giurisprudenza assolutamente costante di questa Corte, l'aver percepito l'indebito non comporta, come suggerito da parte attrice, alcuna violazione di obblighi di servizio da parte del soggetto beneficiario, che non ha concorso in alcun modo a determinare la volontà dell'Ente con riferimento alla sua nomina.

La nomina ad Amministratore, attuata dal Bartolacelli, va ricollegata (secondo quest'ultimo) ad altri soggetti, peraltro non convenuti nel presente giudizio, ai quali andrebbe semmai addossata la quota di danno impropriamente imputata dalla precedente Procura al Caselli.

Conclusivamente la nomina ad Amministratore societario di quest'ultimo concreta quindi, nei confronti del sig. Bartolacelli, il discostamento delle regole di condotta connesse allo svolgimento del proprio servizio, cui riconnettere, con diretto nesso di causalità, gli indebiti compensi.

Alla piena responsabilità nei confronti del convenuto Bartolacelli corrisponde, in ossequio al principio della domanda, l'addebito del 60% del complessivo danno erariale, da quantificare nei termini proposti da parte attrice, con riferimento agli emolumenti corrisposti al rag. Caselli, per un importo pari a € 26.006,54, con rivalutazione dai singoli ratei stipendiali e interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza fino al soddisfo.

Come giustamente osservato dalla sentenza della Sez. I App. n. 37/2025, l'ente danneggiato non è il Comune di Serramazzoni, come erroneamente indicato nella sentenza di questa Sezione n. 7/2023, bensì la società in house Serramazzoni Patrimonio s.r.l., in quanto l'esborso dell'indennità di cui trattasi all'amministratore Caselli risulta effettuata dalla predetta società.

Il convenuto Caselli dev'essere invece prosciolto dall'addebito nei suoi

confronti.

Nel dispositivo sono liquidati gli onorari e i diritti spettanti alla patrona del convenuto Caselli ai fini del rimborso delle spese di patrocinio legale dovute in caso di definitivo proscioglimento.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza del Bartolacelli e sono parimenti liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando

PROSCIOGLIE

CASELLI Fabio dagli addebiti di cui all'atto di citazione.

Si liquidano gli onorari e i diritti spettanti al difensore in complessivi euro 1.500,00 (euro millecinquecento/00), calcolati in misura forfettaria.

CONDANNA

BARTOLACELLI Claudio al pagamento, in favore di Serramazzone Patrimonio s.r.l., della somma di euro 26.006,54 (euro ventiseimilasei/54), con rivalutazione dai singoli ratei stipendiali e interessi dalla data di pubblicazione della sentenza fino all'effettivo soddisfo;

condanna altresì lo stesso al pagamento delle spese di giustizia, che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano in euro 64,00 (euro sessantaquattro/00).

Manda alla Segreteria della Sezione giurisdizionale per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 22 ottobre 2025.

L'estensore

Il Presidente

Sent. n. 135/2025/R

Cons. Alberto Rigoni

Pres. Vittorio Raeli

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il giorno 18 novembre 2025

Il Direttore della Segreteria

Dr. Laurino Macerola

(f.to digitalmente)