



SENT. 18 / 2024

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale per le Marche

composta dai magistrati:

dott. Valter Camillo Del Rosario - Presidente

dott. Andrea Liberati - Consigliere – relatore

dott. Giuseppe Vella - Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. **23447** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale con atto di citazione depositato in data 14 giugno 2023, ritualmente notificato, nei confronti di:

- **DUOMO G.P.A. S.r.l. in fallimento** (codice fiscale 00907370415, partita IVA 13274540155), con sede in Milano, viale Sarca n. 195, in persona del curatore fallimentare, legale rappresentante pro tempore, avv. Rita Roberto, con studio in Milano, via Caradosso n. 8, pec: rita.roberto@milano.pecavvocati.it e f970.2018milano@pecfallimenti.it, non costituita in giudizio;

- **Cassani Diego Federico** (c.f.: CSS DFD 56R07 F205R), nato a Milano il 7/10/1956, ivi residente in viale Fulvio Testi n. 56, difeso dagli avvocati Maria Chiara Marchetti (c.f.: MRC MCH 73S59 2 A326Q), con studio in Milano, via Solferino n. 7, e Giovanni Maria Soldi (c.f.: SLD GNN 82L19 L219Y), con studio in Milano, piazza Castello n. 17, elettivamente domiciliato presso lo studio della prima, in Milano, via Solferino n. 7, pec:

	avvmariachiamarchetti@puntopec.it e giovannimaria.soldi@milano.	
	pecavvocati.it, come da delega in atti;	
	- Braganti Mara Nadia (c.f.: BRG MND 56P63 F205V), nata a Milano il	
	23/9/1956, ivi residente in viale Fulvio Testi n. 56, difesa dagli avvocati Maria	
	Chiara Marchetti (c.f.: MRC MCH 73S59 2 A326Q)), con studio in Milano, via	
	Solferino n. 7, e Giovanni Maria Soldi (c.f.: SLD GNN 82L19 L219Y), con	
	studio in Milano, piazza Castello n. 17, elettivamente domiciliata presso lo	
	studio della prima, in Milano, via Solferino n. 7, pec:	
	avvmariachiamarchetti@puntopec.it e giovannimaria.soldi@milano.	
	pecavvocati.it, come da delega in atti;	
	- Cassani Denise Federica Fredi (c.f.: CSS DSF 60A56 F205K), nata a Milano	
	il 16/1/1960, ivi residente in viale Fulvio Testi n. 56, difesa dall'avv. Maria	
	Pina Blanco (c.f.: BLN MPN 60A50 MO88R), con studio in Milano, via Mauro	
	Macchi, n. 27, presso il quale è elettivamente domiciliata, in forza di procura	
	alle liti allegata alla memoria, pec: mariapina.blanco@milano.pecavvocati.it;	
	- Giusini Stefania (c.f. GSNSFN65D70G479T), nata a Pesaro il 30/4/1965,	
	residente a Gradara (PU), in via Mercato n. 88, difesa dall'avv. Gaia Brusciotti	
	(c.f. BRSGAI68T67D488N), con studio in Pesaro, via Marcolini n. 6, presso il	
	quale è elettivamente domiciliata, in forza di procura alle liti allegata alla	
	memoria di costituzione, pec: gaiabrusciotti@pec.ordineavvocatipesaro.it.	
	Visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati gli atti e i documenti di causa;	
	Uditi, nella pubblica udienza del 23 gennaio 2024, il consigliere relatore dott.	
	Andrea Liberati, il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore	
	Generale dott.ssa Cristina Valeri, l'avv. Marco Pelliccione, su delega dell'avv.	
	Marchetti e dell'avv. Soldi, per Cassani Diego e Braganti Mara, l'avv.	
	2	

Giordano Gagliardini, su delega dell'avv. Blanco, per Cassani Denise, e l'avv. Gaia Brusciotti per Stefania Giusini.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato in segreteria in data 14 giugno 2023, ritualmente notificato e preceduto dall'invito a dedurre ai sensi dell'art. 67 del Codice di Giustizia Contabile (d'ora in poi c.g.c.), la Procura regionale ha convenuto in giudizio:

- la società "Duomo G.P.A. s.r.l." in fallimento (d'ora in poi solo "Duomo"), esercente l'attività di concessionaria del servizio di riscossione dei tributi di pertinenza di Enti locali, Cassani Diego Federico, Braganti Mara Nadia, Cassani Denise Federica Fredi (soci ed amministratori della medesima società), chiedendone la condanna in via principale, a titolo di dolo e, quindi, in solido tra loro, al pagamento in favore del Comune di Gradara (PU) della somma di € 347.874,37, con l'aggiunta di rivalutazione monetaria, interessi legali e spese processuali (queste ultime da rifondersi allo Stato);

- Giusini Stefania, in qualità di Responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Gradara, chiedendone la condanna, a titolo di colpa grave e in via sussidiaria rispetto ai soggetti sopra indicati, al pagamento in favore del medesimo Ente della minor somma di € 269.320,69, con l'aggiunta di rivalutazione monetaria, interessi legali e spese processuali (queste ultime da rifondersi allo Stato);

a titolo di risarcimento dei danni derivanti:

A) dall'omessa corresponsione all'Ente locale, da parte della società concessionaria "Duomo", dei canoni fissi relativi al IV° trimestre dell'anno 2015, all'intero anno 2016 ed al I° trimestre dell'anno 2017, dovuti a fronte

	dell'espletamento del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta	
	comunale sulla pubblicità (I.C.P.) e dei diritti sulle pubbliche affissioni	
	(D.P.A.);	
	B) dall'omesso riversamento delle somme di pertinenza dell'Ente, riscosse	
	dalla "Duomo" a titolo di tassa per l'occupazione di suoli ed aree pubbliche	
	(TOSAP), relativamente al III° e al IV° trimestre dell'anno 2015 ed alle intere	
	annualità 2016 e 2017;	
	C) dall'omesso riversamento delle somme di pertinenza dell'Ente, riscosse	
	dalla "Duomo" a titolo di imposta municipale propria (IMU), relativamente alle	
	annualità 2015, 2016 e 2017;	
	D) dall'omesso riversamento delle somme di pertinenza dell'Ente, riscosse	
	dalla "Duomo" a titolo di imposta comunale sugli immobili (ICI), relativamente	
	all'anno 2015;	
	E) dall'omesso riversamento delle somme di pertinenza dell'Ente, inerenti alla	
	"riscossione coattiva di entrate certe, liquide ed esigibili" nelle annualità 2015,	
	2016 e 2017;	
	nonché dalle differenze spettanti al Comune danneggiato, in conseguenza del	
	cd. "Sistema Cassani" e delle correlative alterazioni dei dati contabili	
	riguardanti i tributi riscossi per conto dell'Ente, circostanze emerse a seguito	
	delle indagini penali.	
	2. Preliminarmente, la Procura regionale ha riferito che il presente	
	procedimento è stato avviato sulla base delle risultanze delle indagini svolte	
	dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti della	
	"Duomo", quale concessionaria del servizio di riscossione di tributi	
	nell'interesse di numerosi Enti locali, da cui era emerso che la società s'era resa	

	responsabile, tra l'altro, di omessi riversamenti di quanto riscosso per conto	
	degli stessi.	
	In particolare, a Cassani Diego (amministratore e socio di tale società) erano	
	stati imputati i reati di peculato e di truffa aggravata (artt. 314 e 640, comma 2,	
	n. 1, del c.p.) mentre alla "Duomo" era stato contestato l'illecito amministrativo	
	di cui agli artt. 5, 6, 24 e 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.	
	In tale contesto, la "Duomo" era stata dapprima sospesa dall'Albo dei riscossori	
	in data 15/6/2017, quindi cancellata in data 14/9/2017; inoltre, la medesima	
	società aveva presentato istanza per accedere al "concordato preventivo in	
	continuità", poi era stata sottoposta ad Amministrazione Straordinaria e, infine,	
	era stata dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Milano n. 996 del	
	21/12/2018.	
	I successivi sviluppi delle indagini avevano determinato il coinvolgimento nel	
	procedimento penale anche di Braganti Mara Nadia e di Cassani Denise	
	Federica Fredi, oltre che condurre al sequestro preventivo di beni per €	
	8.000.000,00 (autorizzato con decreto del G.I.P. del 30/6/2017).	
	Cassani Diego, Braganti Mara e Cassani Denise venivano, quindi, rinviati a	
	giudizio per rispondere, in concorso tra loro, dei reati di peculato continuato	
	(per essersi appropriati, avendone la disponibilità come amministratori di	
	società concessionaria del servizio di riscossione, di somme pari	
	complessivamente a circa 8.000.000,00 di euro, costituite da tributi che	
	avrebbero dovuto essere riversati ai numerosi Comuni per conto dei quali erano	
	stati incassati), di truffa continuata a danno di Enti pubblici (per aver creato,	
	con artifici e raggiri, una falsa rappresentazione dei dati contabili riguardanti la	
	gestione delle imposte riscosse) e – con esclusione di Cassani Denise - di	
	5	

	bancarotta fraudolenta, ai sensi dell'art. 223 del R.D. n. 267/1942 (per aver	
	cagionato il fallimento della "Duomo", distraendo dalle casse della società ed	
	a proprio vantaggio ingenti somme di denaro).	
	Il procedimento penale si concludeva, in primo grado, con la sentenza n.	
	6857/2022, pronunciata dal Tribunale di Milano in data 8/6/2022 e depositata	
	il 6/9/2022, che condannava Cassani Diego e Braganti Mara per i reati loro	
	contestati (truffa aggravata e continuata a danno di vari Comuni e bancarotta	
	fraudolenta: cfr. capi A e C), ad eccezione di quelli dichiarati estinti per	
	prescrizione (peculato continuato: cfr. capo B) od insussistenti (con riferimento	
	ai profili di natura fiscale e tributaria relativi alla dichiarazione infedele	
	presentata per conto della società "Duomo": cfr. capo D).	
	Cassani Denise veniva, invece, assolta "per non aver commesso il fatto" dalle	
	accuse di peculato continuato e di truffa aggravata e continuata.	
	Allo stato, la sentenza risulta essere passata in giudicato, per quanto riguarda	
	Cassani Denise, in data 22/10/2022, mentre è pendente giudizio d'appello	
	relativamente alle posizioni di Cassani Diego e di Braganti Mara.	
	Il procedimento promosso nei confronti della "Duomo", con riferimento	
	all'illecito amministrativo di cui al D.Lgs. n. 231/2001, veniva definito, a	
	seguito di giudizio con rito abbreviato, con la sentenza pronunciata dal G.U.P.	
	presso il Tribunale di Milano in data 13/11/2020, depositata il 4/2/2021, con	
	cui, affermata la responsabilità della società, la medesima veniva condannata al	
	pagamento della sanzione pecuniaria finale di 400 quote per € 1.000,00	
	ciascuna, per un totale di € 400.000,00, con correlativa confisca del profitto,	
	individuato in € 1.561.910,80.	
	3. Ciò premesso, la Procura regionale ha contestato ai convenuti "Duomo",	
	6	

Cassani Diego, Braganti Mara e Cassani Denise che, a seguito dell'affidamento in concessione, da parte del Comune di Gradara, alla "Duomo" dei servizi di riscossione dei tributi sopra elencati, tale società aveva omesso di versare all'Ente le somme ad esso spettanti, violando fraudolentemente le pattuizioni contenute nelle varie convenzioni stipulate e gli obblighi gravanti sugli agenti contabili, ivi compresi quelli di corretta rendicontazione.

Inoltre, secondo la Procura, i danni causati dalla società concessionaria e dai suoi amministratori al Comune sarebbero stati "aggravati" dai comportamenti omissivi, connotati da colpa grave, tenuti dalla Giusini, funzionaria preposta al Servizio Finanziario dell'Ente.

In particolare, la Giusini:

- avrebbe accettato dalla "Duomo" polizze fideiussorie non adeguate rispetto agli importi dei canoni fissi da versare o dei tributi da riscuotere per conto dell'Ente;

- non avrebbe neppure escusso tali garanzie;

- non avrebbe assunto incisive iniziative per tutelare efficacemente i crediti del Comune, come invio di atti di messa in mora, procedure di recupero coattivo ed azioni giudiziali, né avrebbe preteso l'utilizzo del conto corrente di Tesoreria intestato al Comune per il versamento dei tributi, in base a quanto previsto dall'art. 2-bis del D.L. n. 193/2016, convertito in L. 225/2016;

- non si sarebbe tempestivamente attivata per revocare le concessioni alla "Duomo";

- non avrebbe evitato le proroghe delle concessioni nonostante che i reiterati inadempimenti della "Duomo" si fossero manifestati sin dalla fine del 2015.

Pertanto, prospettando, da un lato, la sussistenza di un complesso sistema

fraudolento (c.d. “sistema Cassani”, dettagliatamente descritto nell’atto di citazione), finalizzato all’illecita distrazione dei tributi riscossi, e, da un altro lato, vari inadempimenti della funzionaria comunale Giusini (che avrebbero peggiorato la già precaria situazione dei crediti dell’Ente), la Procura ha esercitato l’azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento dei danni subiti dal Comune di Gradara, a causa del mancato introito di quanto ad esso dovuto, chiedendo la condanna, in via principale ed in solido tra loro, della “Duomo G.P.A. s.r.l.”, di Cassani Diego, di Braganti Mara e di Cassani Denise (ritenuti coinvolti a vario titolo nella gestione societaria) per il complessivo importo di € 347.874,47 ed, in via sussidiaria, della Giusini per il minor importo di € 269.320,69.

4. Con memoria depositata in data 29/12/2023 la Giusini ha chiesto che sia dichiarata l’insussistenza di profili di responsabilità a suo carico per i danni subiti dal Comune di Gradara ed, in subordine, l’applicazione in proprio favore del potere riduttivo dell’addebito.

In particolare, la Giusini ha, preliminarmente, eccepito la prescrizione quinquennale dell’azione di responsabilità promossa nei suoi confronti dalla Procura.

Nel merito: ha evidenziato la congruità delle fidejussioni acquisite; ha riferito di non aver escusso le garanzie, in quanto aveva ritenuto che le inadempienze della “Duomo” fossero dovute a fattori contingenti; ha segnalato che s’era attivata per l’affidamento di alcune delle concessioni ad altre ditte; ha osservato che la normativa in materia di versamenti dei tributi direttamente sui conti correnti presso la Tesoreria era entrata in vigore soltanto nell’ottobre 2017; ha evidenziato le gravi carenze di organico dell’Ufficio cui era preposta e le

conseguenti notevoli difficoltà operative.

La Giusini ha, infine, contestato la quantificazione dei danni, evidenziando l'intervenuto affidamento in concessione ad altra società del servizio di riscossione dell'IMU sin dall'aprile 2016 e riferendo che le concessioni per la riscossione dell'I.C.P., dei D.P.A. e della TOSAP erano state prorogate, in favore della "Duomo", soltanto sino al 31/3/2017.

Pertanto, i calcoli effettuati dalla Procura sarebbero inesatti ed andrebbero, quindi, rideterminati in diminuzione gli importi dei tributi non riversati, oggetto di contestazione nel presente giudizio.

5. Con memoria depositata in data 2/1/2024 si è costituita in giudizio Cassani Denise, la quale ha, in primo luogo, eccepito di essere stata assolta con formula piena nel processo penale celebrato a suo carico, avendo la sentenza n. 6857/2022 del Tribunale di Milano sancito, con statuizione ormai passata in giudicato, che ella "non ha commesso" i fatti illeciti che le sono stati contestati. Orbene, nonostante la sentenza di assoluzione in sede penale, il P.M. contabile continua a sostenere che Cassani Denise dovrebbe, comunque, essere ritenuta corresponsabile dei danni arrecati al Comune di Gradara dalla società "Duomo", prospettando alcuni elementi, come il fatto che la medesima Cassani sia sorella di Cassani Diego, ideatore e promotore (assieme a Braganti Mara) del fraudolento "sistema Cassani", la circostanza che ella fosse socia al 39% della società, il fatto che sia moglie di Debenedetti Claudio Pio (ultimo amministratore della "Duomo" prima della dichiarazione di fallimento).

In realtà, secondo Cassani Denise, tali circostanze, come riconosciuto dalla sentenza penale di assoluzione, debbono ritenersi prive di significativa rilevanza.

Infatti, il Debenedetti era stato amministratore della “Duomo” soltanto formalmente e per un breve periodo, dal 24 luglio 2017 al 23 maggio 2018 (come si desume dalla visura camerale depositata), ossia quando era già stato emesso il decreto di sequestro preventivo di tutti i beni della “Duomo”, ragion per cui egli non aveva mai svolto alcun ruolo attivo, prima che la società fosse stata dichiarata insolvente e successivamente fallita.

Inoltre, vi sarebbero soltanto generiche affermazioni, prive di adeguato supporto probatorio, relativamente a costosi “benefits”, asseritamente attribuiti al Debenedetti, coniuge della Cassani, od in ordine al loro “alto tenore di vita”, dovendo, peraltro, tenersi conto che il Debenedetti, essendo un libero professionista (titolare di uno studio dentistico), poteva ampiamente permettersi la “lunga vacanza in barca”, cui fa riferimento il P.M. contabile.

Inoltre, la difesa della Cassani ha riportato alcune intercettazioni e s.i.t., trascritte nell’atto di citazione, eccependo che le parti di testo utilizzate dalla Procura non sono sufficienti a supportare la tesi che ella fosse corresponsabile dei fatti illeciti, in quanto esse appaiono generiche, parziali ed avulse dal complessivo contesto in cui sono state rese.

Infatti, da una più accurata lettura delle medesime s.i.t. emerge chiaramente il ruolo subordinato ed impiegatizio della Cassani, quale esecutrice di ordini altrui (v.: s.i.t. rese da Cavazzoni Paolo, doc. 7; s.i.t. di Favia Maria, doc. 8, che relegherebbe il ruolo della Cassani a quello di mera trasmissione dei file delle distinte di accredito nei conti; s.i.t. di Servidio Marco Antonio, secondo cui la Cassani si occupava soltanto di aspetti tributari).

In sostanza, la Procura non avrebbe tenuto in considerazione tutte le dichiarazioni rese dai medesimi soggetti, dalle quali si desume chiaramente che

il coinvolgimento di Denise Cassani nella società “Duomo” fosse sostanzialmente marginale, in quanto ella si limitava ad eseguire direttive impartite da altri.

Pertanto, non potrebbe ragionevolmente sostenersi che Denise Cassani avesse autonomia decisionale e, allo stesso tempo, fosse soggetta alle direttive altrui.

In proposito, la Cassani ha ribadito che nella sentenza n. 6857/2022, emessa dal Tribunale di Milano a seguito di dibattimento, è stato affermato che: “Da tutte le dichiarazioni emerge come le persone sentite a s.i.t. si sono sempre riferite e rapportate a coloro che evidentemente apparivano nei fatti e venivano considerati gli effettivi gestori della Duomo GPA, vale a dire Cassani Diego e Braganti Mara”.

Cassani Denise ha, pertanto, dedotto che, in base al disposto di cui all’art. 652 del c.p.p., allorché sia intervenuta una sentenza penale irrevocabile di assoluzione nei confronti del medesimo soggetto che sia parte di un giudizio di responsabilità amministrativa per la medesima fattispecie materiale oggetto del giudizio penale, la Corte dei conti non potrà che dichiarare il non luogo a provvedere per sopravvenuta carenza d’interesse.

Infine, la Cassani ha rammentato che questa Sezione per le Marche, nei giudizi iscritti ai nn. 23333, 23335, 23371, definiti, rispettivamente, con le sentenze n. 33/2023, n. 38/2023, n. 71/2023, ha già accolto le sue tesi difensive.

Conclusivamente, Cassani Denise ha chiesto che sia respinta la domanda risarcitoria proposta nei suoi confronti dalla Procura.

6. Con memoria in data 2/1/2024 si sono costituiti in giudizio Cassani Diego Federico e Braganti Mara Nadia, i quali hanno preliminarmente chiesto la riunione, per connessione oggettiva, dei vari giudizi pendenti nei loro confronti

	dinanzi a questa Sezione, considerato che a loro carico la Procura ha prospettato	
	analoghe ipotesi di danno, che essi, in qualità di soci e gestori della “Duomo”,	
	avrebbero arrecato anche ad altri Comuni ubicati nella Regione Marche.	
	In secondo luogo, i medesimi convenuti hanno chiesto la sospensione del	
	presente giudizio, in attesa della definizione del processo penale, attualmente	
	pendente presso la Corte d’Appello di Milano, avente sostanzialmente ad	
	oggetto i medesimi fatti materiali che sono stati posti a base anche della	
	domanda risarcitoria della Procura regionale per le Marche, fatti rispetto ai	
	quali non è stata sinora emessa in sede penale alcuna pronunzia definitiva di	
	responsabilità a loro carico.	
	Essi hanno, altresì, eccepito la nullità dell’atto di citazione, ai sensi dell’art.	
	164, comma 4, del c.p.c., in relazione all’art. 163, comma 3, n. 3, del c.p.c., e	
	dell’art. 86, comma 6, del c.g.c., per genericità ed indeterminatezza, mancando,	
	a loro avviso, una specifica individuazione delle condotte commissive od	
	omissive ad essi imputabili, del nesso causale tra tali ipotetiche condotte e il	
	danno e dell’elemento psicologico.	
	Al riguardo, i convenuti hanno dedotto che sarebbe incerto il titolo su cui la	
	Procura fonda la loro responsabilità; infatti, il P.M., da un lato, sembrerebbe	
	configurare una sorta di responsabilità oggettiva, correlata alle cariche da essi	
	ricoperte all’interno della compagine societaria della “Duomo”, mentre, da un	
	altro lato, ipotizzerebbe la qualità di “agente contabile di fatto”, asserendo che	
	essi avrebbero illecitamente gestito a titolo personale risorse pubbliche, senza	
	specificazioni ulteriori circa le modalità con cui essi avrebbero operato tale	
	personale gestione e senza indicare neppure le fonti di prova che avallerebbero	
	tale assunto.	

	Nel merito, il Cassani e la Braganti hanno ribadito la carenza di adeguate prove	
	a loro carico, in quanto l'azione risarcitoria della Procura regionale sarebbe	
	basata unicamente sugli atti delle indagini preliminari svolte nell'ambito del	
	procedimento penale; hanno, inoltre, evidenziato che nella fattispecie in esame	
	mancherebbe la specificazione sia delle condotte illecite loro imputabili sia del	
	nesso causale con il danno, posto che le distrazioni loro contestate in sede	
	penale riguarderebbero un periodo antecedente ai mancati riversamenti delle	
	somme riscosse per conto del Comune di Gradara.	
	Essi hanno, infine, contestato la quantificazione dei danni operata dalla	
	Procura, in quanto incongrua e sproporzionata; pertanto, al fine di quantificare	
	con esattezza i danni subiti dal Comune di Gradara, hanno chiesto che sia	
	disposta apposita consulenza tecnica.	
	Il Cassani e la Braganti hanno, peraltro, lamentato la mancata ripartizione del	
	danno tra i vari convenuti, tenuto conto che, in ipotesi di fattispecie	
	plurisoggettive, il danno erariale va ripartito, ai fini risarcitori, tra i vari	
	corresponsabili, in ragione dell'apporto causale di ciascuno di essi alla	
	produzione del danno medesimo.	
	* * * * *	
	All'odierna udienza, il Pubblico Ministero ha illustrato le proprie tesi,	
	insistendo per l'accoglimento delle domande risarcitorie proposte nei confronti	
	di tutti i convenuti, ivi compresa Cassani Denise.	
	L'avv. Marco Pelliccione, in sostituzione degli avvocati Marchetti e Soldi, per	
	Cassani Diego e Braganti Mara, e l'avv. Giordano Gagliardini, in sostituzione	
	dell'avv. Blanco, per Cassani Denise, hanno confermato le eccezioni e le	
	conclusioni prospettate nelle memorie scritte.	
	13	

	L'avv. Brusciotti per la convenuta Giusini ha illustrato le principali difese	
	svolte nella memoria difensiva, insistendo nelle conclusioni ivi rassegnate.	
	MOTIVI DELLA DECISIONE	
	1. Preliminarmente, va dichiarata la contumacia della convenuta	
	“Duomo G.P.A. s.r.l.”, in stato di fallimento, che, sebbene ritualmente citata in	
	giudizio, non s'è costituita.	
	2. Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di non poter accogliere la	
	richiesta di riunione dei vari procedimenti pendenti nei loro confronti presso	
	questa Sezione, che è stata avanzata da Cassani Diego e Braganti Mara.	
	Trattasi, infatti, di giudizi, proposti in tempi diversi dalla Procura (ai quali, più	
	di recente, se ne sono aggiunti altri), che, pur avendo in comune taluni elementi	
	di natura oggettiva, riguardano, tuttavia, differenti Enti locali danneggiati,	
	tipologie di convenzioni per la riscossione di tributi e partite di danno tra loro	
	ben distinte e, quindi, fattispecie che non possono ritenersi affatto simili.	
	Pertanto, in vari giudizi risultano convenuti anche funzionari dei singoli Enti	
	locali danneggiati, ai quali vengono contestate dalla Procura condotte viziate	
	da peculiari profili d'illegittimità.	
	Infine, va rammentato che l'art. 84 del c.g.c. non impone al Giudice alcun	
	obbligo di riunione di giudizi instaurati separatamente nei confronti di uno	
	stesso soggetto per fattispecie, anche parzialmente, differenti, ma prevede una	
	mera facoltà, il cui esercizio presuppone ovviamente anche una valutazione di	
	opportunità, nel senso che l'eventuale riunione non deve comportare un	
	insostenibile appesantimento della trattazione in udienza di numerosi giudizi e,	
	quindi, rischi di confusione nella disamina e nella decisione di vari fascicoli	
	processuali, tanto più se complessi e connotati da elementi distinti e peculiari.	
	14	

3. Dev'essere, altresì, respinta la richiesta di sospensione del presente giudizio di responsabilità amministrativa, in attesa della definizione del giudizio penale, attualmente pendente dinanzi alla Corte d'Appello di Milano, riguardante i convenuti Cassani Diego e Braganti Mara.

A tal proposito, deve rammentarsi che l'art. 106 del c.g.c. prevede che la sospensione del processo è limitata ai soli casi di pregiudizialità in senso stretto, ossia quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato.

Orbene, la giurisprudenza di questa Corte ha, ormai da tempo, affermato il principio che: "Non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento degli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione di tale giudizio ai sensi dell'articolo 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente indispensabile dal cui esito dipenda la definizione del giudizio contabile" (ex multis: SS.RR., ordinanze nn. 3 e 9 del 2018).

In sostanza, l'affermata autonomia del giudizio contabile rispetto ad altri giudizi esclude che questa Corte sia obbligata a disporre la sospensione in pendenza del procedimento penale, dovendosi, invece, ritenere che il presente giudizio di responsabilità amministrativa possa essere validamente definito mediante un autonomo accertamento dei fatti, alla luce degli atti versati nel fascicolo processuale, senza necessità di attendere l'esito del processo penale.

4. Cassani Diego e Braganti Mara hanno eccepito la nullità della citazione per

	genericità ed indeterminatezza della domanda, sostenendo che in essa	
	mancherebbe qualsiasi riferimento ad una specifica condotta commissiva od	
	omissiva imputabile ai convenuti nonché al nesso causale tra un'ipotetica	
	condotta ascrivibile ai medesimi e il danno e all'elemento soggettivo, dolo o	
	colpa grave, contestabile a ciascuno di essi.	
	Secondo i medesimi convenuti, le contraddittorie accuse formulate nell'atto di	
	citazione impedirebbero, dunque, di comprendere a quale titolo siano stati	
	chiamati a rispondere i signori Cassani e Braganti nel presente procedimento.	
	Tale eccezione è infondata.	
	L'art. 86, comma 6, c.g.c. dispone che: "La citazione è altresì nulla se è omesso	
	o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal comma 2, lett. C, ovvero	
	se manca l'esposizione dei fatti di cui al comma 2, lett. E".	
	Il comma 2, lett. C, riguarda: "l'individuazione e la quantificazione del danno	
	o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione" mentre il comma 2, lett.	
	E, concerne: "l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati	
	compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le	
	relative conclusioni".	
	Dall'esame delle suddette norme emerge, quindi, che la nullità della citazione	
	è espressamente limitata alla mancanza dell'esposizione dei fatti (cfr. III Sez.	
	d'Appello, sent. n. 19/2019) mentre l'eventuale carenza degli elementi di diritto	
	e dell'indicazione dei mezzi di prova non è sanzionata con la nullità.	
	Orbene, dalla lettura complessiva dell'atto introduttivo del presente giudizio	
	emergono chiaramente l'oggetto della domanda proposta dalla Procura e le	
	ragioni di fatto e di diritto a fondamento di essa e, quindi, sia il <i>petitum che la</i>	
	<i>causa petendi</i> .	

	Pertanto, avendo la Procura esposto compiutamente i fatti e le ragioni della	
	domanda nonché quantificato il danno contestato, elementi rispetto ai quali le	
	difese dei convenuti hanno potuto prendere posizione ed ampiamente	
	controdedurre, appare evidente che le argomentazioni volte a sostenere	
	l'infondatezza della domanda attorea, l'asserita mancanza di prove e l'inesatta	
	quantificazione del danno riguardano, in realtà, questioni attinenti al merito	
	della controversia, le quali non possono incidere sull'intrinseca validità	
	dell'atto di citazione.	
	5. Sempre in via preliminare, la convenuta Giusini ha eccepito la prescrizione	
	quinquennale dell'azione di responsabilità amministrativa, risalendo i fatti a lei	
	imputabili, al più tardi, al 1° trimestre 2017, mentre l'invito a dedurre le è stato	
	notificato il 2 dicembre 2022.	
	Rileva il Collegio che nel caso di specie gli eventi dannosi per il Comune di	
	Gradara, nel duplice aspetto della certezza ed attualità, debbono intendersi	
	concretizzati soltanto all'epoca (21/12/2018) in cui è stata emessa la sentenza	
	n. 996/2018 del Tribunale di Milano, dichiarativa del fallimento della	
	"Duomo".	
	Infatti, dalla documentazione acquisita si evince chiaramente come i danni	
	derivanti dal mancato introito dei tributi, che avrebbero dovuto essere riversati	
	dalla "Duomo", si siano consolidati e siano divenuti sostanzialmente	
	irreversibili quando è emersa l'enorme sproporzione tra la massa attiva e la	
	massa passiva, accertate nell'ambito della procedura fallimentare, con	
	conseguente venir meno di qualsiasi realistica possibilità che i crediti del	
	Comune di Gradara potessero trovare soddisfazione.	
	Tenuto conto che l'invito a dedurre è stato notificato alla Giusini in data 2	
	17	

	dicembre 2022, l'azione di responsabilità proposta dalla Procura appare	
	assolutamente tempestiva.	
	6. Nel merito, il Collegio reputa che non sia revocabile in dubbio che la	
	“Duomo” abbia rivestito il ruolo di agente contabile, in virtù delle convenzioni	
	stipulate con il Comune di Gradara, analiticamente descritte nell'atto di	
	citazione, mediante le quali le sono stati affidati i servizi di riscossione	
	dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni,	
	della TOSAP, dell'IMU, dell'ICI e di altre entrate certe, liquide ed esigibili.	
	Orbene, ai sensi dell'art. 74 del R.D. n. 2440/1923 nonché degli artt. 178 e 188	
	e ss. del R.D. n. 827/1924, richiamati dall'art. 93 del D.Lgs. n. 267/2000 in	
	materia di Enti locali, ai fini del configurarsi della responsabilità dell'agente	
	contabile incaricato della riscossione dei tributi, la Procura deve provare	
	unicamente i fatti costitutivi della pretesa risarcitoria dedotta in giudizio,	
	ovverosia l'esistenza del rapporto da cui derivano gli obblighi di riscossione e	
	di riversamento gravanti sul medesimo e la difformità tra le prestazioni	
	concretamente eseguite e quelle a cui l'agente contabile era tenuto, trattandosi	
	di una forma aggravata di responsabilità, la quale comporta l'inversione	
	dell'onere della prova.	
	In pratica, è sufficiente che il P.M. dimostri la qualità di agente contabile e	
	l'esistenza dell'ammanco o dell'omesso riversamento delle somme di	
	pertinenza della P.A., spettando all'agente contabile provare che la perdita	
	riscontrata non sia a lui imputabile bensì dipenda da causa di forza maggiore.	
	Pertanto, nell'ambito del giudizio di responsabilità contabile assumono	
	rilevanza, da un lato, l'obbligo di “restituzione” del denaro o dei valori di	
	pertinenza dell'Ente pubblico e, da un altro lato, l'ingiustificata inosservanza,	
	18	

da parte dell'agente contabile, degli obblighi correlati al peculiare servizio svolto, inosservanza che abbia determinato il danno al cui ristoro mira l'azione promossa dal P.M.

Orbene, nella fattispecie in esame sussistono tutti gli elementi costitutivi della responsabilità contabile a carico della “Duomo GPA s.r.l.”, poiché, come dimostrato dalla Procura, tale agente, incaricato della riscossione di vari tributi, non ha provveduto al riversamento nelle casse del Comune di Gradara degli importi dovuti e non ha reso i conti delle gestioni svolte oppure li ha resi in maniera alterata; inoltre, rimanendo contumace nel presente giudizio, non ha fornito alcuna giustificazione delle inadempienze riscontrate.

6.1 Per quanto riguarda gli amministratori della “Duomo”, va, preliminarmente, rammentato che la giurisprudenza contabile (v., tra le altre, Corte dei conti, Sez. Piemonte, sent. n. 1/2015) ha sottolineato che l’autonoma gestione di risorse finanziarie pubbliche, da parte di soggetti – persone fisiche, che abbiano assunto una rilevanza specifica in seno all’organizzazione societaria, determina l’insorgenza di un rapporto di servizio con la P.A. anche in capo alle predette persone fisiche, ferma restando la responsabilità della società, laddove il sistema illecitamente predisposto dall’amministratore della ditta si sia venuto stabilmente ad inserire nell’ambito della gestione ordinaria della società, avvalendosi della struttura operativa della medesima.

In tale contesto, la condotta illecita tenuta dall’amministratore “non viene ad interrompere il rapporto organico intercorrente con la società, in quanto il medesimo ha, comunque, agito in suo nome e per suo conto, in qualità di amministratore e legale rappresentante, operando nell’interesse sia della società che proprio” (Corte dei conti, Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 186/2017).

Pertanto, al rapporto di servizio intercorrente tra la società privata e la Pubblica Amministrazione si affianca un analogo rapporto con la P.A. degli amministratori, di diritto o di fatto, della società, i quali, ingerendosi in varia guisa nella gestione, abbiano determinato la distrazione o, comunque, lo sviamento delle risorse pubbliche, incorrendo, pertanto, anch'essi in responsabilità amministrativo-contabile.

D'altro canto, tale rapporto di servizio sorge anche in capo ai dipendenti della società privata, quando le loro condotte si configurino, sotto il profilo causale, come di fattiva partecipazione all'attività di gestione delle risorse pubbliche (v. Corte dei conti, Sez. Lombardia, sent. n.112/2017; Sez. II App., sent. n. 393/2017).

Inoltre, la sent. n. 87/2018 della Sez. Umbria ha precisato che la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dei soci che abbiano svolto "di fatto" attività gestionali sussiste laddove vi sia una puntuale dimostrazione di specifiche condotte illecite, appropriative o distrattive, da essi tenute nell'ambito della compagine societaria, ferma restando la concorrente responsabilità di quest'ultima.

6.2 Orbene, dalla disamina degli atti appare evidente la sussistenza del rapporto di servizio con la P.A. danneggiata non soltanto della società "Duomo", concessionaria del servizio di accertamento e riscossione dei tributi di pertinenza del Comune di Gradara, ma anche dei suoi soci ed amministratori Cassani Diego e Braganti Mara, in quanto ideatori e principali attuatori del fraudolento "sistema Cassani" (dettagliatamente descritto nell'atto di citazione della Procura regionale, a cui si fa espresso rinvio in questa sede).

Ciò premesso, in ordine alle contestazioni formulate, nel merito, dalla Procura

a carico di Cassani Diego e di Braganti Mara, il Collegio giudicante reputa che, in presenza di precedenti pronunciamenti da parte della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia (sentenze nn. 74, 75, 76, 77, 78, 79 e 80 del 2022) e di questa stessa Sezione per le Marche (sentenze nn. 33, 38, 71, 85, 90, 91 del 2023, n. 1 del 2024), che hanno scrutinato vicende analoghe a quella oggetto del presente giudizio, possa farsi utile riferimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 1, disp. att. del c.g.c., alle argomentazioni ivi analiticamente esposte, che questa Corte, esaminati autonomamente gli atti acquisiti al fascicolo processuale e sulla scorta di quanto prospettato dalla Procura regionale, reputa pienamente condivisibili.

Invero, i fatti illeciti, imputati al Cassani ed alla Braganti, che sono stati oggetto delle pronunce della Sezione Lombardia e di quelle di questa Sezione, risultano sovrapponibili, sotto il profilo sostanziale, a quelli portati all'odierna cognizione di questo Collegio, essendo del tutto evidente l'unitarietà del sistema fraudolento, che è stato ideato ed attuato, in un ampio arco temporale, dai suddetti convenuti (nelle loro qualità di soci, amministratori e gestori della "Duomo") in danno di numerosissimi Comuni, come, peraltro, acclarato anche nell'ambito del procedimento penale svoltosi presso il Tribunale di Milano (v. la sentenza n. 6857/2022).

In pratica, può ritenersi che gli elementi di differenziazione tra le varie fattispecie imputate al Cassani ed alla Braganti riguardino gli Enti locali coinvolti, le tipologie contrattuali vigenti nei rapporti con i medesimi, le entità dei danni loro cagionati, le modalità con cui i danni si sono, di volta in volta, concretamente manifestati.

In particolare, questo Giudice rileva che anche nelle fattispecie in esame,

analiticamente descritte dalla Procura nell'atto di citazione, si sia in presenza di gravi illeciti amministrativo-contabili, considerato che, nell'ambito dell'unitario sistema fraudolento (cosiddetto "sistema Cassani"), da essi architettato a danno di numerosi Enti locali, Cassani Diego e Braganti Mara, ingerendosi nel maneggio di denaro pubblico, hanno concorso dolosamente al mancato riversamento al Comune di Gradara ed alla distrazione a proprio vantaggio di ingenti somme di natura tributaria, ad esso dovute per un lungo arco temporale in base alle convenzioni stipulate con la "Duomo".

D'altro canto, a fronte degli elementi probatori acquisiti, che risultano coerenti e tra loro concordanti, i convenuti Cassani Diego e Braganti Mara non hanno addotto alcuna specifica argomentazione, idonea a confutare in maniera plausibile e convincente le prospettazioni della Procura in ordine alla sussistenza delle condotte antigiusuridiche da essi tenute, connotate da dolo e produttive del danno arrecato al suddetto Comune.

Infatti, essi, in qualità di gestori della "Duomo", erano indubbiamente consapevoli che i tributi riscossi per conto del Comune di Gradara dovessero essere tempestivamente riversati al medesimo, nelle misure e secondo le modalità pattuite; ciò nonostante, essi si sono adoperati per distrarre le somme dovute, al fine di trarne personali vantaggi a danno dell'Ente stesso, che non ha potuto introitare quanto ad esso legittimamente spettante e non ha neppure ricevuto corrette rendicontazioni.

6.3 Appare, invece, nettamente differente la posizione di Cassani Denise, in relazione alla quale la sentenza n. 6857/2022 del Tribunale penale di Milano, passata nei suoi confronti in giudicato, ha riconosciuto la sussistenza di un "mero ruolo esecutivo" e di tipo "impiegatizio" nell'ambito della "Duomo",

come tale da ritenersi inidoneo a determinare l'insorgenza di un effettivo e valido rapporto di servizio della Cassani con le Pubbliche Amministrazioni (ivi compreso il Comune di Gradara) destinatarie dei tributi riscossi dalla suddetta società.

In proposito, va rammentato che la Corte dei conti, Sez. Toscana, nella sentenza n. 158/2016 ha affermato che: "Per configurarsi la sussistenza di un rapporto di servizio con la P.A. è necessaria e sufficiente un'attività di mero fatto, volta ad ingerirsi significativamente nella gestione sociale e tale da indirizzare l'uso delle risorse percepite. Tuttavia, allorquando non sussista siffatto genere di attività, non sono idonee a radicare il suddetto rapporto né la qualità di semplice socio di società di capitali, anche se detentore di una quota significativa, né il compimento di attività diverse, che non attengano direttamente alla gestione operativa della società".

In altri termini, tale giurisprudenza, che questo Collegio condivide, esclude la sussistenza del rapporto di servizio con l'Ente pubblico (titolare delle risorse finanziarie risultate sottratte o distratte) in capo a quei soci-dipendenti della società, persona giuridica privata, affidataria del *munus publicum*, che abbiano svolto attività meramente ausiliarie, di supporto o che, comunque, non siano sfociate nell'effettiva gestione operativa delle risorse pubbliche in seno alla società, trattandosi di compiti da ritenersi inidonei a determinare quel necessario inserimento (quantomeno) funzionale di tali soggetti nell'Amministrazione pubblica.

Orbene, dev'essere esclusa la responsabilità amministrativa della convenuta Cassani Denise, considerato che con sentenza n. 6857/2022 del Tribunale di Milano, passata in giudicato nei suoi confronti e, dunque, avente rilevanza nel

presente giudizio ai sensi dell'art. 652 c.p.p., è stato affermato che: "Per le mansioni soltanto esecutive svolte, la Cassani è risultata, alla stregua delle convergenti testimonianze assunte, benché titolare di una quota del capitale sociale, estranea alla vicenda delittuosa" e che: "Per tutti i reati contestati a Cassani Denise, oltre al pur pregnante rilievo della titolarità di quota parte del capitale della Duomo, non è emersa, invece, alcuna compartecipazione, né materiale né morale, a ciascuna delle condotte illecite tenute dai coimputati, essenzialmente in ragione del ruolo non decisivo da lei rivestito all'interno della società fallita nonché del difetto di singoli atti o dichiarazioni od anche solo conversazioni decisamente compromettenti, acquisite nel corso dell'attività captativa. Peraltro, a fortiori, va richiamata la netta convergenza delle dichiarazioni testimoniali, tutte risultate a discarico, sicché va pronunciata sentenza assolutoria nei confronti di Cassani Denise <per non aver commesso il fatto>" (ossia i reati di peculato e truffa continuati, di cui agli artt. 314 e 640 del c.p., per i quali ella era stata rinviata a giudizio assieme a Cassani Diego ed a Braganti Mara, i quali sono stati, invece, penalmente condannati).

A tal proposito, il Collegio ritiene di doversi soffermare in ordine all'applicabilità, alla fattispecie in esame, dell'art. 652 del c.p.p., secondo cui la sentenza penale irrevocabile di assoluzione, pronunciata a seguito di dibattimento, ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno, che sia stato promosso dal soggetto danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il medesimo si sia costituito o sia stato posto in condizione di

costituirsi parte civile e salvo il caso che egli abbia esercitato l'azione in sede civile, a norma dell'articolo 75, comma 2, del c.p.p.

Orbene, la giurisprudenza della Corte dei conti ritiene che, in termini generali, l'art. 652 c.p.p. non comporti alcun automatismo applicativo tra la pronuncia di assoluzione e l'efficacia extra-penale del giudicato, nel senso che il giudice contabile conserva la facoltà di valutare autonomamente i fatti e le circostanze, per come emergenti dalla motivazione della sentenza penale, al fine di verificare se la formula assolutoria “per non aver commesso il fatto” comporti anche l'insussistenza dell'evento dannoso (condotta/danno), ai fini della pronuncia sulla responsabilità amministrativa del soggetto convenuto (cfr. Corte dei conti, Sez. III App., sent. n. 458/2016).

In pratica, nel vagliare l'efficacia extra-penale della sentenza assolutoria è necessario prenderne in considerazione sia il dispositivo sia la motivazione, al fine di accertare se i fatti contestati nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile siano sostanzialmente identici a quelli che erano stati oggetto dell'imputazione nel procedimento penale (Sez. Liguria, sent. n. 221/2021).

Tenuto conto di tali indirizzi giurisprudenziali e letta la sentenza del Tribunale penale di Milano n. 6857/2022, il Collegio osserva che emerge chiaramente come le condotte oggetto di disamina in quella sede siano del tutto sostanzialmente coincidenti con quelle che sono state contestate a Cassani Denise, da parte della Procura regionale per le Marche, dinanzi a questa Corte. In particolare, il Tribunale di Milano, dopo un'accurata disamina in sede dibattimentale degli elementi probatori acquisiti nel corso delle indagini preliminari (gli stessi elementi sui quali la Procura regionale di questa Corte ha

basato la propria domanda risarcitoria), ha vagliato le condotte di Cassani Denise, rinviata a giudizio (in concorso con Cassani Diego e Braganti Mara) per reati di peculato e truffa (essendo i relativi capi di imputazione incentrati sull'essersi ella appropriata illecitamente di ingenti somme di denaro di natura tributaria, di pertinenza di vari Comuni, e, quindi, sul non aver provveduto, previe alterazioni delle relative contabilità, ai riversamenti in favore degli Enti locali aventi diritto), pervenendo (sulla base delle motivazioni sopra sinteticamente illustrate) ad una pronuncia assolutoria, ai sensi dell'art. 530 c.p.p., per "non aver commesso il fatto".

Da quanto premesso appare del tutto evidente che il giudicato penale di assoluzione, riguardante le medesime condotte di Cassani Denise, che hanno costituito oggetto di contestazione da parte del P.M. contabile (il quale, va rammentato, si è basato esclusivamente sul medesimo materiale probatorio, che era stato acquisito nel corso delle indagini preliminari penali e che è stato vagliato in sede dibattimentale dal Tribunale di Milano), espliciti effetti diretti ed immediati, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., nel presente giudizio di responsabilità amministrativa.

Sulla base di tali elementi, il Collegio reputa, conclusivamente, che debba essere rigettata la domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale nei confronti di Cassani Denise.

L'assoluzione nel merito comporta la rifusione delle spese legali in favore di tale convenuta, nella misura che sarà nel prosieguo determinata.

6.4 Per quanto concerne la Giusini, funzionaria preposta al Servizio Finanziario del Comune di Gradara, il danno che le è contestato, in via sussidiaria rispetto alla "Duomo" ed ai suoi amministratori, è costituito dalle mancate entrate nel

bilancio dell'Ente locale delle somme dovute dalla “Duomo”, a seguito della riscossione dei tributi oggetto delle convenzioni stipulate.

Secondo la Procura, la Giusini avrebbe tenuto comportamenti omissivi gravemente negligenti, che avrebbero “aggravato” i danni causati dalla società concessionaria e dai suoi amministratori al Comune.

- Il P.M. ha contestato, in primo luogo, l’inadeguatezza delle fideiussioni pattuite con la “Duomo”, affermando che: “La previsione di importi così esigui rende evidente *ictu oculi* la non congruità degli stessi, in relazione all’entità delle somme dovute all’Ente e, per l’effetto, del danno erariale che ne è derivato”.

La Giusini ha, invece, sostenuto che, anche utilizzando i criteri di quantificazione delle fideiussioni prospettati dalla Procura, che, peraltro, non sarebbero applicabili alle concessioni di servizi, ai sensi dell’art. 30 del D.Lgs. n.163/2006, le fideiussioni risulterebbero, comunque, adeguate.

In proposito, il Collegio, pur condividendo la prospettazione della Procura, è dell’avviso che le complesse cognizioni in materia non potessero ritenersi alla portata di un soggetto, come la Giusini, avente il semplice diploma di ragioniera, ragion per cui, in base al criterio del grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, non appare ravvisabile, sotto tale profilo, un’inescusabile negligenza nell’espletamento delle sue funzioni, tale da integrare il requisito della colpa grave.

- La Procura ha contestato alla Giusini di non essersi, comunque, attivata per escutere tali, pur esigue, garanzie, comportamento che la convenuta ha ritenuto di poter giustificare in considerazione della pregressa affidabilità, sotto il profilo commerciale, della società concessionaria, circostanza che faceva

presumere che gli inadempimenti fossero dovuti a fattori contingenti.

In proposito, il Collegio reputa che la condotta omissiva della Giusini sia stata gravemente negligente ed imprudente, considerato, da un lato, che le inadempienze della “Duomo” nel riversamento dei tributi, peraltro di cospicue entità, si sono protratte per un periodo abbastanza lungo e senza plausibili giustificazioni e, da un altro lato, che, come evidenziato dalla Procura, non erano necessarie particolari formalità per l’escussione delle polizze, che poteva essere effettuata anche a mezzo di una semplice comunicazione di posta elettronica certificata alla Compagnia di assicurazione, contenente la relativa richiesta.

Deve, quindi, ritenersi che, ove la Giusini avesse tempestivamente escusso le polizze fideiussorie, il Comune di Gradara avrebbe potuto recuperare una parte, sia pure modesta, dei crediti vantati nei confronti della “Duomo”.

Ne consegue che la Giusini deve rispondere, in via sussidiaria, dei danni correlati alla mancata escussione delle polizze fideiussorie, nelle misure in prosieguo specificate.

- Secondo la Procura, la Giusini non avrebbe assunto efficaci iniziative a tutela dei crediti vantati dal Comune nei confronti della concessionaria inadempiente, quali atti di messa in mora, azioni giudiziali o altre procedure di recupero coattivo.

La Giusini ha replicato a tali contestazioni, sostenendo di essersi basata sulla pregressa affidabilità della “Duomo”, evidenziando di essersi attivata mediante invii di solleciti per iscritto (in precedenza rivelatisi sufficienti) ed osservando che non sarebbero stati, comunque, esperibili recessi immediati dalle concessioni, considerata anche la pratica impossibilità di “internalizzare” i

servizi di riscossione dei tributi, essendo la Giusini l'unica funzionaria in servizio nel Settore Finanziario del Comune di Gradara.

Orbene, come già osservato nella sentenza di questa Sezione n. 33/2023, concernente una fattispecie analoga a quella oggetto di contestazione nei riguardi della Giusini, il Collegio reputa che la convenuta si sia effettivamente trovata ad operare in un contesto di notevole sottodimensionamento organico di personale in servizio nel suo Ufficio, e ciò a fronte delle numerose e complesse funzioni da svolgere, ragion per cui i prospettati ritardi nell'attivazione di efficaci iniziative giudiziali nei confronti della concessionaria non possono ritenersi dovuti ad inescusabile negligenza ed a palese disinteresse per la tutela dei diritti del Comune.

Pertanto, come già evidenziato nella sentenza sopra citata, deve ritenersi che le azioni giudiziali che si sarebbero potute avviare a tutela dei crediti dell'Ente non avrebbero, con elevata probabilità, sortito positivi effetti, considerato che, di lì a poco, la "Duomo" avrebbe presentato al Tribunale di Milano istanza per l'ammissione al concordato preventivo, ai sensi dell'art. 161 del R.D. n. 267/1942, circostanza che, in base all'art. 168, avrebbe impedito ai creditori per titolo o causa anteriore di iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore.

- La Procura ha contestato alla Giusini di non aver compiuto attività finalizzate alla sospensione, revoca o decadenza delle concessioni affidate alla Duomo.

In proposito, la convenuta ha riferito che, con delibera del Consiglio comunale n. 7 del 9/3/2016, venne disposto l'affidamento ad altra società (la "ASPES s.p.a.") dei servizi di accertamento e riscossione dell'IMU, della TARI e della TASI nonché della riscossione coattiva di tutte le entrate, così come, con

determinazione della stessa Giusini n. 92 del 16/12/2016, venne bandita una nuova gara per l'affidamento dei servizi di accertamento e riscossione dell'I.C.P., dei D.P.A. e della TOSAP, poi aggiudicata alla "ABACO s.p.a." con determinazione n. 26 del 13/4/2017; nelle more, era stata la stessa Giunta comunale a disporre, con delibera n. 115 del 27/12/2016, la "proroga tecnica" della concessione di tali servizi di riscossione in favore della Duomo sino al 31 marzo 2017.

Tenuto conto di tali circostanze nonché dei tempi tecnici occorrenti per il concreto subentro di altre ditte nelle suddette concessioni, il Collegio reputa non condivisibili le contestazioni rivolte, sotto tale profilo, alla Giusini dal P.M., non essendo ravvisabile inescusabile inerzia nel suo comportamento.

- Il P.M. ha contestato alla Giusini anche l'inosservanza dell'art. 2-bis, primo periodo, del D.L. n. 193/2016, convertito in L. n. 225/2016, secondo cui: *"In deroga all'art. 52 del D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, il versamento spontaneo delle entrate tributarie di pertinenza dei Comuni e degli altri enti locali deve essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore o mediante il sistema dei versamenti unitari di cui all'art. 17 del D.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori"*.

In proposito, va, tuttavia, rammentato che l'entrata in vigore di tale disposizione è stata differita al 1° ottobre 2017 dall'art. 13, comma 4, del D.L. N. 244 del 30/12/2016, così come risultante all'esito della conversione operata con la L. n. 19 del 27/2/2017, ragion per cui non può essere concretamente imputata alla Giusini alcuna violazione al riguardo.

6.5. Conclusivamente, sulla base di quanto sopra esposto, il Collegio reputa che

alla Giusini possa essere ascritto unicamente, sia pure in via sussidiaria, il danno derivante dall'omessa escussione delle polizze fideiussorie, profilo in relazione al quale vanno ravvisati comportamenti connotati da colpa grave.

Considerato che tali garanzie ammontavano: ad € 7.500,00, relativamente all'intero servizio di riscossione della I.C.P., dei D.P.A. e della TOSAP (v. pag. 15 della citazione); ad € 800,00, per l'IMU, pari al 10% del valore stimato del contratto (v. pag. 16 della citazione); ad € 750,00, per il servizio di riscossione coattiva delle entrate certe, liquide ed esigibili (v. pag. 17 della citazione), pari al 10% del valore stimato del contratto, ridotto della metà per effetto della "certificazione di qualità" posseduta dalla "Duomo", il Collegio reputa che la Giusini debba essere chiamata a rispondere del danno in questione nella misura complessiva di € 9.050,00.

6.6. Non può, infine, essere accolta l'eccezione, sollevata dalla Giusini, secondo cui i crediti del Comune potrebbero ancora essere recuperati all'esito della procedura fallimentare riguardante la "Duomo".

In proposito, il Collegio rileva, in primo luogo, che nell'ambito di tale procedura è emersa l'enorme sproporzione tra la massa attiva e la massa passiva, ragion per cui deve ritenersi insussistente qualsiasi realistica possibilità che i crediti del Comune di Gradara possano ivi trovare soddisfazione, anche parziale; in ogni caso, di eventuali recuperi potrà tenersi conto in sede esecutiva della presente sentenza.

7. Per quanto concerne il danno subito dall'Amministrazione, la Procura ha sostenuto che la quantificazione effettuata dal Comune nella domanda d'insinuazione al passivo della procedura fallimentare pendente a carico della "Duomo G.P.A. s.r.l." sarebbe meramente parziale, non essendosi tenuto conto

di tutto quanto effettivamente riscosso dalla concessionaria negli anni compresi tra il 2015 e il 2017 ma da essa non rendicontato, non fatturato e non riversato.

Secondo il P.M., inoltre, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'ammontare dei tributi, non riversati dalla Duomo, al lordo dell'aggio, ove contrattualmente pattuito; infatti, il corrispettivo in favore del concessionario non potrebbe essere riconosciuto, a fronte delle gravi condotte antigiusdiziarie, dolosamente poste in essere nell'espletamento dei servizi di riscossione, a danno del Comune.

Pertanto, il P.M. ha così individuato le varie voci del danno risarcibile.

A) imposta comunale sulla pubblicità (I.C.P.) e diritti sulle pubbliche affissioni (D.P.A.): complessivi € 15.750,00, considerato che il canone annuo fisso era pari ad € 10.500,00 e che risultano non corrisposti all'Ente € 2.655,00, per il IV° trimestre 2015, € 10.500,00, per l'anno 2016, ed € 2.655,00, per il I° trimestre 2017.

B) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP): € 14.678,22 (al lordo dell'aggio), relativamente al III° e al IV° trimestre 2015, € 39.834,07 (al lordo dell'aggio), per l'intera l'annualità 2016, ed € 39.834,07 (al lordo dell'aggio), per l'intera annualità 2017.

C) IMU: € 49.883,74 (al lordo dell'aggio), per l'intera annualità 2015, € 49.883,74 (al lordo dell'aggio), per l'intera annualità 2016, ed € 49.883,74 (al lordo dell'aggio), per l'intera annualità 2017. In proposito, la Procura ha evidenziato che, nella domanda d'insinuazione al passivo fallimentare, il Comune aveva riferito che, oltre alle 5 fatture emesse (per ottenere il pagamento dell'aggio) dalla "Duomo" per l'anno 2015 (concernenti soltanto 5 mensilità), nessun altro documento era pervenuto al Comune relativamente alle

annualità 2016 e 2017. Pertanto, il quantum per l'anno 2015 è stato determinato dalla Procura, ragguagliando a 12 mensilità l'incasso lordo non riversato, ricavato dalle predette cinque fatture, pari ad € 20.784,89, ottenendo così il maggiore importo di € 49.883,74 annuo. In mancanza di ulteriori elementi e considerato che l'attività affidata in concessione riguardava la lotta all'evasione dell'IMU, il cui andamento non era agevolmente raffrontabile con diverse gestioni, alla Procura è apparso ragionevole assumere tale importo annuo di € 49.883,74 anche relativamente agli esercizi finanziari 2016 e 2017, carenti di rendicontazione e/o fatturazione.

D) ICI: € 142,00 (al lordo dell'aggio), per l'anno 2015, importo ricavato dalla fattura n. 160/2015; considerata l'esiguità di tale importo e trattandosi di un'imposta soppressa (sostituita dall'IMU sin dal 2012), la cui riscossione era in via di esaurimento, il P.M. non ha ritenuto di dover stimare maggiori importi.

E) riscossione coattiva di entrate certe, liquide ed esigibili: € 9.431,11 (al lordo dell'aggio) per l'intero triennio 2015-2017. A proposito di tale voce, poiché le fatture della Duomo, elencate nella domanda del Comune d'insinuazione al passivo fallimentare, erano riferite solamente ad alcune mensilità (in particolare, a 5 dell'anno 2015, a 11 dell'anno 2016 ed a 5 dell'anno 2017), l'Ufficio requirente ha ritenuto di poter determinare l'omesso riversamento per tale triennio, ragguagliando a 36 mensilità gli incassi lordi ricavati dalle suddette fatture, pari ad € 5.501,48 (somma, come detto, riferita solamente a 21 mensilità), pervenendo così al maggiore importo di € 9.431,11.

7.1. In proposito, va, tuttavia, rammentato che il Cassani Diego e la Braganti hanno contestato la quantificazione operata dalla Procura, sostenendo che essa sarebbe incongrua ed inattendibile e, per di più, notevolmente difforme, per

eccesso, da quella effettuata dal Comune in sede di domanda per l'insinuazione al passivo fallimentare; trattandosi di questione prettamente tecnica, sarebbe, dunque, necessario disporre apposita consulenza.

Inoltre, il Cassani e la Braganti hanno eccepito la mancata ripartizione tra i vari convenuti del presunto danno, sostenendo che, in ipotesi di fattispecie plurisoggettive, il danno erariale va ripartito, ai fini risarcitori, tra i vari corresponsabili, in ragione dell'apporto causale di ciascuno di essi alla sua produzione; infatti, ciò consentirebbe, fermo restando l'eventuale vincolo di solidarietà passiva di fronte all'Amministrazione danneggiata, la discriminazione delle responsabilità, ai fini della determinazione del quantum da porre a carico del singolo coobbligato, in ragione dell'efficienza causale del comportamento a ciascuno imputabile.

7.2 Preliminarmente, il Collegio rileva che, in sede di quantificazione del danno, la Procura non poteva ritenersi vincolata alla determinazione dell'ammontare, che era stata effettuata dal Comune in sede di richiesta di ammissione dei propri crediti al passivo fallimentare della "Duomo".

Pertanto, non appare censurabile l'utilizzo, da parte del P.M., di altri parametri di riferimento, comunque desumibili dalla documentazione inerente alle convenzioni stipulate dal Comune con la "Duomo", che la concessionaria ed i suoi amministratori hanno dolosamente violato sotto vari profili, ivi compreso quello della corretta e veritiera rendicontazione.

Inoltre, il Collegio reputa ragionevole e sostanzialmente equo, pur con le precisazioni e rettifiche che verranno di seguito illustrate, il criterio di quantificazione dell'ulteriore voce di danno, corrispondente al 10% dell'ammontare delle somme non riversate dalla "Duomo", e ciò a titolo di

	differenze, a favore dell'Ente locale, derivanti dalla preordinata confusione	
	contabile, posta in essere dalla società concessionaria e dai suoi amministratori,	
	e dall'omessa corretta rendicontazione periodica, circostanze che hanno	
	indubbiamente influito sulle determinazioni del Comune anche in ordine ad	
	eventuali rinegoziazioni delle quote dei tributi ad esso dovuti per le annualità	
	successive, qualora esso fosse venuto a conoscenza di quanto effettivamente	
	riscosso dalla "Duomo" per suo conto.	
	In ordine all'eccezione relativa alla mancata specificazione, da parte della	
	Procura, delle quote di danno rispettivamente ascrivibili a Cassani Diego ed a	
	Braganti Mara, il Collegio reputa irrilevante tale omissione, considerato che	
	nella fattispecie in esame si è in presenza di condotte connotate dall'elemento	
	psicologico del dolo e dall'indebito arricchimento, cui consegue, ai sensi	
	dell'art. 1, comma 1-quinquies, della L. n. 20/94, la responsabilità in via	
	solidale dei suddetti convenuti, unitamente alla società "Duomo GPA s.r.l." in	
	stato di fallimento, nei confronti del Comune di Gradara.	
	7.3 Come sopra accennato, la quantificazione dei danni eseguita dalla Procura	
	va, tuttavia, rettificata, risultando fondate, sulla scorta degli atti acquisiti al	
	fascicolo processuale, le rimozioni formulate dai convenuti.	
	- In particolare, per quanto riguarda la TOSAP, la Procura ha preso in	
	considerazione anche l'intera annualità 2017, osservando che "per il 2017	
	l'Ente non ha ricevuto alcun rendiconto e, dunque, non è a conoscenza della	
	somma spettante".	
	In realtà, risulta che, dopo il primo trimestre dell'anno 2017, la "Duomo" non	
	poteva più riscuotere la TOSAP per conto del Comune di Gradara.	
	Infatti, le concessioni alla "Duomo" dei servizi di riscossione della TOSAP,	

	della I.C.P. e dei D.P.A., in scadenza il 31/12/2016, vennero prorogate (proroga	
	tecnica) con deliberazione della Giunta Comunale n. 115 del 27/12/2016	
	soltanto sino al 31/3/2017.	
	D'altronde, la riscossione di tali tributi venne affidata alla "ABACO s.p.a.",	
	mediante la determinazione n. 26 del 13/4/2017, all'esito di gara indetta con	
	determinazione dirigenziale n. 92 del 16/12/2016.	
	Infine, non v'è alcuna prova che la "Duomo" abbia arbitrariamente riscosso la	
	TOSAP successivamente al 31/3/2017.	
	- Per quanto riguarda l'IMU, risulta che il Comune di Gradara ha provveduto	
	ad affidare alla "ASPES s.p.a." il servizio di accertamento e riscossione	
	dell'IMU (oltre che della TASI e della TARI) con deliberazione del Consiglio	
	Comunale n. 7 del 9/3/2016, ragion per cui deve ritenersi che la "Duomo" non	
	poteva più riscuotere l'IMU oltre il primo trimestre dell'anno 2016 (e ciò tenuto	
	conto anche dei tempi tecnici per il subentro della nuova società).	
	Pertanto, non v'è alcuna prova che la "Duomo" abbia arbitrariamente riscosso	
	l'IMU successivamente al 31/3/2016.	
	- Per quanto concerne la riscossione coattiva di entrate certe, liquide ed	
	esigibili, il cui importo non riversato è stato quantificato dalla Procura in €	
	9.431,11 (al lordo dell'aggio) per l'intero triennio 2015-2017, deve	
	rammentarsi che, a partire dal 15/6/2017, la Duomo venne sospesa dall'Albo	
	dei concessionari della riscossione e, quindi, non poteva più operare.	
	Pertanto, il suddetto importo va ridotto ad € 7.859,26, in quanto da rapportarsi	
	soltanto a 30 mesi (dall'1/1/2015 al 30/6/2017), anziché a 36 mesi.	
	Pertanto, non v'è alcuna prova che la "Duomo" abbia arbitrariamente	
	proseguito la suddetta attività di riscossione coattiva successivamente al	

30/6/2017.

7.4 Sulla scorta degli elementi sopra illustrati, il Collegio ritiene, quindi, di dover rideterminare l'ammontare delle singole voci di danno nelle misure di seguito specificate.

- Relativamente alla TOSAP, l'importo quantificato dalla Procura per l'intero anno 2017 in € 39.834,07 (al lordo dell'aggio) va ridotto ad € 9.958,00, in rapporto ai tre mesi di proroga della concessione.

Conseguentemente, l'ammontare complessivo della TOSAP non riversata va quantificato in € 64.470,29 (somma di: € 14.678,22, per il III° e il IV° trimestre del 2015, € 39,834,07, per l'anno 2016, € 9.958,00, per il I° trimestre 2017).

- Relativamente all'IMU (il cui mancato riversamento il P.M. ha contestato nella misura di € 49.883,74 per ciascuna delle annualità 2015, 2016, 2017), vanno presi in considerazione soltanto l'annualità 2015, per € 49.883,74, ed il I° trimestre del 2016, per € 12.471,00, per un ammontare complessivo di € 62.354,74.

- Relativamente alla riscossione coattiva di entrate certe, liquide ed esigibili (il cui mancato riversamento il P.M. ha contestato nella misura di € 9.431,11 per l'intero triennio 2015/2017), vanno presi in considerazione soltanto gli anni 2015, 2016 e il I° semestre del 2017 (dato che la "Duomo" nel II° semestre 2017 era sospesa dall'albo dei concessionari), per un ammontare, quindi, di € 7.859,26.

A tali importi vanno aggiunti:

quello di € 15.750,00, corrispondente ai mancati versamenti dei canoni fissi (pari ad € 10.500,00 annui) dovuti per il IV° trimestre del 2015, per l'intero anno 2016 e per il I° trimestre 2017, relativamente al servizio di riscossione

	dell'imposta comunale sulla pubblicità (I.C.P.) e dei diritti sulle pubbliche	
	affissioni (D.P.A.);	
	€ 142,00, relativamente all'ICI non riversata nell'anno 2015.	
	Smmando dunque: € 64,470,29, € 62.354,74, € 7.859,26, € 15.750,00 ed €	
	142,00, si perviene ad un totale di € 150.576,29.	
	7.5 Conseguentemente, va rideterminato anche l'ammontare dell'ulteriore voce	
	di danno, imputata dalla Procura ai soli convenuti in via principale,	
	corrispondente al 10% delle somme non versate o non riversate dalla "Duomo",	
	e ciò a titolo di differenze, a favore dell'Ente locale, derivanti dalla preordinata	
	confusione contabile, posta in essere dalla società concessionaria e dai suoi	
	amministratori, e dall'omessa rendicontazione periodica dell'andamento delle	
	riscossioni dei tributi.	
	Pertanto, in luogo dell'importo di € 78.553,68, indicato dalla Procura, tale voce	
	di danno va individuata in € 15.057,62, pari al 10% di € 150.576,29.	
	7.6 Il Collegio giudicante determina, quindi, il danno risarcibile posto a carico	
	della "Duomo", di Cassani Diego e di Braganti Mara in € 165.634,00.	
	* * * * *	
	8. Conclusivamente, ravvisata la responsabilità amministrativa, in via	
	principale ed a titolo di dolo, dei convenuti "Duomo GPA s.r.l.", Cassani Diego	
	Federico e Braganti Mara Nadia, il Collegio giudicante reputa che i medesimi	
	debbano essere condannati, con vincolo di solidarietà passiva, al pagamento, in	
	favore del Comune di Gradara, della somma di € 165.534,00, da maggiorarsi di	
	rivalutazione monetaria, con decorrenza dalla data dell'atto introduttivo del	
	giudizio e sino a quella di pubblicazione della presente sentenza; sulla somma	
	così rivalutata andranno calcolati gli interessi legali, a decorrere da tale ultima	
	38	

	data e sino al soddisfo.	
	Trattandosi di responsabilità dolosa, non può essere applicato il potere riduttivo	
	in favore dei suddetti convenuti.	
	9. Va, inoltre, dichiarata la responsabilità, in via sussidiaria, limitatamente alla	
	somma di € 9.050,00, di Giusini Stefania, funzionaria del Comune di Gradara.	
	10. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate a cura	
	della Segreteria, ai sensi dell'art. 31 del c.g.c., a carico delle parti condannate.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche,	
	definitivamente pronunciando:	
	CONDANNA	
	- <u>la società “Duomo GPA s.r.l.”, in stato di fallimento</u> , in persona del curatore	
	fallimentare pro tempore, <u>Cassani Diego Federico e Braganti Mara Nadia</u> al	
	pagamento in favore del Comune di Gradara, in via principale e con vincolo di	
	solidarietà passiva, della somma di € 165.634,00, da maggiorarsi di	
	rivalutazione monetaria, calcolata con decorrenza dalla data dell'atto	
	introduttivo del giudizio e sino a quella di pubblicazione della presente	
	sentenza; sulla somma così rivalutata andranno calcolati gli interessi legali, a	
	decorrere da tale ultima data e sino al soddisfo;	
	- <u>Stefania Giusini, in via sussidiaria rispetto ai suddetti soggetti</u> , al pagamento	
	in favore del Comune di Gradara della somma di € 9.050,00 (comprensiva di	
	rivalutazione monetaria), da maggiorarsi degli interessi legali, a decorrere dalla	
	data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfo.	
	Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate a cura della	
	Segreteria, ai sensi dell'art. 31 del C.G.C., a carico delle parti condannate, in	
	39	

quote eguali tra loro.

RIGETTA

la domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale nei confronti di
Cassani Denise Federica Fredi.

In ordine alla regolazione delle spese di difesa sostenute dalla predetta convenuta, il proscioglimento nel merito comporta la liquidazione delle stesse, con oneri posti a carico del Comune di Gradara, in € 2.000,00, oltre ad IVA, C.P.A. e rimborso forfettario delle spese generali nella misura di legge.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

Andrea Liberati

Valter Camillo Del Rosario

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 05/02/2024

Il funzionario amministrativo

dottssa Milena Posanzini

(fto digitalmente)