



REPUBBLICA ITALIANA

133/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Natale Longo	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.
Donatella Scandurra	Consigliere
Beatrice Meniconi	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, in materia di responsabilità, iscritto al n. **61126** del ruolo generale, sugli appelli proposti da:

- **RIZZI Franca**, nata a Monticelli D'Ongina (PC) il 2.12.1935 (c.f. RZZFNC35T42F671P), rappresentata e difesa, dall'avv. Mario Bertolissi (mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it), unitamente al quale è elettivamente domiciliata presso il suindicato indirizzo pec, **appellante principale**;

- **TESSARI Gianni**, nato a Ficarolo (RO) l'11.6.1952 (c.f.: TSSGNN52H11D568B), rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Corraini (antonio.corraini@rovigoavvocati.it), unitamente al quale è elettivamente domiciliato presso il suindicato indirizzo pec, **appellante incidentale**;

contro

la Procura Generale della Corte dei conti;

la Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte
dei conti per la Regione Veneto;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 95/2023, resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto, in data 6.7.2023.

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;
uditi, nella pubblica udienza dell'11.7.2025, il relatore, gli avv.ti Bertolissi e Corraini, nonché il P.M., nella persona del V.P.G. Attilio Beccia.

Svolgimento del processo

I

Il requirente conveniva in giudizio i dott.ri Gianni Tessari, Franca Rizzi e Pier Luigi Serafini – tutti dipendenti dell'(attuale) ASL n. 5 Polesana, nelle rispettive qualità, *illo tempore* di direttore generale, direttore amministrativo e dirigente del Servizio Provveditorato - per ivi sentirli condannare al pagamento della somma di € 316.577,57 in favore della predetta azienda, di cui € 249.070,79 a titolo di danno erariale indiretto - conseguente ad una sentenza di condanna risarcitoria dell'ente innanzi al g.a. (addebitato nella misura del 60% al Tessari e del 40% alla Rizzi) - e, per la restante parte, quale nocumento patrimoniale derivante dal mancato incameramento di canoni di locazione, da addebitarsi nella misura del 60% al primo, del 30% alla seconda e del residuo 10% al Serafini.

L'azione di responsabilità prendeva abbrivio dalle seguenti circostanze, compendiate nell'esposto inviato dall'ASL, recante prot.

69924 del 29.12.2011, siccome ulteriormente appurate con apposita istruttoria dell'organo inquirente:

- a seguito della vittoriosa partecipazione ad apposita gara pubblica, la s.r.l. TOP BAR assumeva la gestione il servizio bar sito all'interno della struttura ospedaliera S. Luca di Trecenta (RO), per conto della prefata azienda sanitaria, sin dal 5.11.1996, giusta contratto esaennale di locazione;
- all'approssimarsi della prima scadenza, fissata per l'1.12.2002, con nota dell'ASL del 5.11.2001, la Rizzi, nella veduta qualità, comunicava, d'ordine del direttore generale, alla predetta società, la disdetta del rapporto locativo, motivandola in ragione della dichiarata necessità dell'Azienda di adibire i locali all'esercizio di attività tendenti al conseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- l'ente indicava, quindi, una procedura informale per selezionare un nuovo operatore economico a cui affidare sempre la gestione servizio e, con deliberazione n. 1134 del 29.11.2002, a firma del direttore generale Tessari, i locali venivano affidati in comodato gratuito alla soc. coop. Quadrifoglio di Rovigo, a decorrere dall'1.12.2002 e fino al 31.8.2003 *"e comunque sino all'aggiudicazione del nuovo contratto di locazione dei locali adibiti a bar"*, poi avvenuta in favore della medesima cooperativa, giusta delibera del (nuovo) direttore generale n. 517 del 14.10.2003;
- la s.r.l. Top Bar, dopo aver constatato che, diversamente da quanto motivato dall'ente locatore nel recesso, i locali suddetti non erano mai stati destinati ad attività diverse, agiva in giudizio, innanzi al tribunale

di civile di Rovigo, per risarcimento dei danni subiti, in ragione dell'illegittima disdetta del contratto di locazione a suo tempo stipulato con l'ASL;

- dopo una serie di vicissitudini processuali, attinenti alla giurisdizione sulla controversia *de qua*, la causa veniva decisa con sentenza n. 3453/2010 del Tar del Veneto che, riqualificato l'accordo tra azienda e la società (non già come locazione, bensì) come concessione, annullava il provvedimento di revoca/disdetta e accoglieva la richiesta di risarcimento del danno avanzata dalla predetta conduttrice/concessionaria, decisione che veniva, poi, confermata dal Consiglio di Stato, giusta sentenza n. 2466/2011.

Esercitata, dunque, sulla scorta delle evidenziate premesse fattuali, l'azione risarcitoria pubblicistica, la Sezione territoriale, con l'epigrafata sentenza, rigettava la domanda concernente il danno patrimoniale diretto, in quanto dichiarato prescritto, condannando, invece, gli odierni appellanti per quello indiretto, a titolo di colpa grave, nella misura e secondo la ripartizione interna richiesta dal requirente.

II

Avverso tale decisione hanno proposto separati e autonomi appelli i due prevenuti, reiterando, sotto forma di motivi di gravame – meglio dettagliati nei due libelli impugnatori, cui si rinvia ex art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c. - le difese rimaste disattese in prime cure, concludendo entrambi per la riforma *in parte qua* della sentenza, ovvero per una riduzione dell'importo della condanna.

Segnatamente e in estrema sintesi, il Tessari ha:

- a) reiterato l'eccezione di prescrizione anche del danno indiretto, asserendo individuarsi il *dies a quo* del relativo termine, al più tardi, nella notifica del precetto da parte della Top Bar (27.5.2011), anche tenuto conto della divisata inidoneità degli atti di costituzione in mora notificatigli dall'ASL;
- b) escluso la propria compartecipazione causale nell'evento dannoso, in ragione dell'assenza di una sua significativa attività volitiva e/o provvedimentale in proposito, individuando gli autori materiali dell'illecito nella sola direttrice amministrativa e nell'ufficio legale interno;
- c) ribadito il difetto di colpa grave per complessità della normativa locatizia contenuta nella l. n. 392/78;
- d) sostanzialmente evidenziato l'interruzione del nesso causale della propria condotta con l'evento dannoso, in ragione del subentro del nuovo *management* aziendale nella gestione della fase successiva alla disdetta (ad iniziare dalla eventuale restituzione dei locali dati temporaneamente in comodato, ex art. 1809 c.c.), con l'affido definitivo alla coop. Quadrifoglio dell'attività commerciale in questione;
- e) sostenuto l'avvenuto perseguimento, perlomeno indirettamente, delle finalità istituzionali poste a motivo della disdetta, stante lo scopo statutario della cooperativa assegnataria circa l'avviamento di "persone svantaggiate".
- f) in via estremamente gradata, censurato il mancato esercizio in prime cure del potere riduttivo dell'addebito.

A sua volta, la Rizzi, oltre a riproporre nei medesimi termini anch'ella la questione di prescrizione agitata dall'altro prevenuto, ha:

1. denunciato la violazione della normativa concernente il riparto di competenze tra direttore generale e amministrativo, sostenendo che le scelte gestionali a rilevanza esterna erano (e sono) di competenza solamente del primo;
2. evidenziato il difetto di nesso di causalità in termini anch'essi sostanzialmente analoghi all'altro appellante (mutamento della compagine manageriale);
3. escluso la propria colpa grave, in ragione dell'apporto decisionale preminente del Tessari e dell'istruttoria dell'ufficio legale interno;
4. sostenuto l'assenza di un danno erariale, stante la maggior convenienza economica ritratta dall'ente per effetto della nuova concessione affidata alla coop. Quadrifoglio;
5. contestato la ripartizione interna dell'addebito complessivo, ritenendo preminente il contributo causale del Tessari.

Ha presentato conclusioni scritte la Procura generale, analiticamente controdeducendo ai motivi di gravame e concludendo per il rigetto degli appelli, siccome infondati.

Il solo Tessari ha depositato un'ulteriore memoria in replica alle conclusioni di parte pubblica, insistendo per l'accoglimento dell'impugnazione.

All'udienza di trattazione della causa, le parti, dopo ampia discussione, hanno ribadito le rispettive richieste.

Motivi della decisione

Pregiudizialmente, in rito, vanno riuniti i due appelli autonomamente proposti avverso la medesima sentenza, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 184, primo comma, c.g.c.

Nel merito, gli appelli sono infondati.

Ai fini motivazionali della presente decisione soccorrono le pregevoli e articolate considerazioni della sentenza di prime cure (cfr., in particolare, pagg. 35-51), vanamente censurate dagli appellanti, siccome ulteriormente corroborate dalle convincenti e accurate argomentazioni prospettate dall'organo della pubblica accusa nelle proprie conclusioni scritte (segnatamente, pagg. 5-17), in quanto entrambe non idoneamente confutate negli scritti difensivi di parte privata. Ad esse, il Collegio, in ossequio al principio di sinteticità [artt. 5, secondo comma e 39 secondo comma, lett. d), c.g.c.] fa rimando, ex art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c.

In estrema sintesi:

- quanto alla prescrizione, il decorso del termine quinquennale, non può che individuarsi nella data dell'effettivo pagamento conseguente alla condanna risarcitoria e non in quella della pubblicazione della sentenza di condanna (*amplius*, C. conti, SS.RR. n. 14/QM/2011);
- le costituzioni in mora notificate ai prevenuti dall'amministrazione danneggiata nel giugno 2016 e aprile 2021, possiedono gli elementi minimi necessari (i.e.: indicazione del debitore, della pretesa creditoria, della volontà di far valere il credito, ecc.) per avere valenza interruttiva del decorso della prescrizione, ai sensi del combinato disposto degli

artt. 1219 e 2943 c.c., i quali, invero, non richiedono anche la precisa quantificazione del debito, né per l'intero, né *pro quota* (*ex plurimis*, C. conti, Sez. I App., n. 183/2022), né può invocarsi la violazione del limite temporale settennale di cui dell'art. 66, secondo comma, c.g.c., in quanto non applicabile alle amministrazioni danneggiate (ma solo al p.m. contabile) e, comunque, *ratione temporis*;

- in ordine alla preminente corresponsabilità del direttore generale, la normativa nazionale (d.lgs n. 502/92 e l.r. Veneto n. 56/94), incentra su tale figura i poteri di gestione a rilevanza esterna dell'ente, sebbene col supporto del direttore amministrativo (e sanitario), di guisa che, in assenza di comprovata delega di funzioni (o della firma), la disdetta contrattuale, del 5.11.2001, foriera poi del danno erariale indiretto, risultava rientrare nelle competenze del Tessari (come testimoniato anche dalla firma della Rizzi "su ordine del direttore generale"), decisione, peraltro, ratificata da quest'ultimo nel conferire mandato giudiziale per il procedimento civile di sfratto basato proprio su tale recesso e ulteriormente avallata con la delibera n. 1134/2002 (di affidamento provvisorio del bar alla coop. Quadrifoglio), sempre a sua firma;

- dagli atti di causa emerge platealmente l'irrazionale cessazione del rapporto di locazione/concessione con la s.r.l. Top Bar, in quanto pur essendovi manifestamente i presupposti per chiedere lo sfratto per morosità dai locali fittati a uso bar - essendo la ditta affittuaria inadempiente nei pagamenti (a tacer della violazione del divieto di somministrazione di alcolici) - costui, unitamente alla Rizzi, con i sopra richiamati atti, *concordemente* adottarono, inspiegabilmente, l'erronea

soluzione di giustificare il mancato rinnovo, motivandolo con la diversa adibizione dei locali a generiche e inconcludenti finalità istituzionali, giammai poi perseguite, posto che il medesimo servizio sarebbe stato poi affidato ad altro soggetto, in tal modo esponendo inevitabilmente l'amministrazione sanitaria all'azione risarcitoria che ha dato luogo al danno erariale indiretto *de quo agitur*;

- quanto alle censure concernenti il nesso eziologico, il nuovo *management* aziendale non avrebbe mai potuto modificare - a pena di rischiare un defatigante contenzioso giudiziario per lesione delle aspettative economiche di terzi, sorte sulla scorta degli atti fino a quel momento emessi - le precedenti determinazioni autovincolanti assunte dalla pregressa amministrazione (i.e.: la disdetta della locazione; la delibera di affidamento temporaneo alla coop. Quadrifoglio in attesa di procedere alla gara per il rinnovo del servizio bar e le lettere d'invito a formulare offerte alla gara *illo tempore* inviate), sicchè alcuna interruzione del nesso di causalità, al pari di un concorso causale omissivo per mancata adozione di provvedimenti in autotutela, può ravvisarsi nei provvedimenti successivi che hanno confermato siffatte erronee determinazioni, i quali, d'altronde, non hanno fatto altro che assecondare, quale unica reale finalità da perseguire, l'esigenza di assicurare la corretta erogazione del servizio bar, già paventata negli atti amministrativi qui sindacati, in quanto non adeguatamente gestito dal precedente conduttore/concessionario;

- sempre in ordine al suddetto profilo gravatorio, è a dirsi come il g.a. abbia ricollegato eziologicamente il danno indiretto alla

disdetta/revoca della locazione/concessione e non già all'attività provvedimentale successiva e, in ogni caso, il predetto giudice ha anche valutato, in sede di quantificazione del risarcimento, ex art. 1227 c.c., la mancata impugnazione del nuovo bando di gara da parte della s.r.l. Top Bar, sicchè, transitivamente, il danno erariale indiretto per cui si agisce in questa sede risulta conformato tenendo conto pure di un eventuale astratto apporto causale omissivo successivo alla revoca (sia esso riconducibile alle iniziative non intraprese dalla società che dal nuovo *management* aziendale);

- infondata è anche la prospettata corresponsabilità degli altri funzionari partecipanti alla fase prodromica all'adozione della illegittima disdetta e delle ulteriori contestate determinazioni assunte dai due prevenuti, avendo i primi giudici, a testimonianza della cura prestata nella cognizione della causa, approfondito, in via istruttoria, a mezzo di ordinanza interlocutoria, il tema introdotto dalle difese dei convenuti, pervenendo alla condivisibile conclusione, alla luce delle risposte date dall'amministrazione, dell'assenza di una documentata attività propeudica sul punto (agli atti esistono solo degli appunti a penna delle riunioni svolte, sic!) e della partecipazione del tutto informale di un legale esterno a tale attività (cfr. sent. appellata, pagg. 37-38; conclusioni della P.G., pagg. 14-15);

- l'ecceputa maggior vantaggiosità della nuova concessione risulta assolutamente teorica e sfornita di adeguata prova, sia perché non si tiene conto degli aumenti contrattuali che sarebbero derivati dal precedente contratto, sia in ragione dell'anticipata cessazione del nuovo

accordo (comportante una riduzione dell'introito pattuito di quasi un terzo), e ciò a tacer del difetto di identità causale, da cui desumere l'*utilitas* ex art. 1, comma 1 bis, l. n. 20/94 (siccome interpretato dalla granitica giurisprudenza di questa Corte), tra il danno arrecato (derivante dalla disdetta) e la presunta maggior redditività (discendente dall'affidamento al nuovo gestore del servizio);

- alla luce delle superiori emergenze probatorie e della richiamata normativa sul servizio sanitario nazionale e regionale (cfr., in particolare, art. 3 d.lgs. n. 502/92, sulle competenze del direttore amministrativo), il criterio di riparto dell'addebito tra i due prevenuti prospettato dall'attore pubblico e condiviso dai primi giudici, appare assolutamente conferente, stante la diretta imputazione al direttore generale della scriteriata modalità di risoluzione contrattuale contestata dalla Procura, sebbene avvenuta con il fattivo supporto del direttore amministrativo;

- la plateale assenza delle condizioni per procedere nei sensi poi censurati dal requirente nella domanda risarcitoria, in uno con la manifesta irrazionalità della scelta concretamente obliterata, in spregio alle più elementari conoscenze giuridiche da parte non solo di chi è titolare di una laurea specifica (il direttore amministrativo), ma anche del direttore generale (che deve essere in possesso di un attestato di formazione manageriale), integrano senz'altro gli estremi di una negligenza e imperizia inescusabile nel gestire la vicenda, e impediscono, ad un tempo, per la gravità delle condotte commissive realizzate, l'esercizio

del potere riduttivo dell'addebito, rendendo la sentenza appellata immune da vizi logico-giuridici anche sotto questo residuo profilo.

In definitiva, alla stregua delle superiori considerazioni, la decisione impugnata andrà interamente confermata, ad ogni effetto e conseguenza di legge.

La condanna alle spese di giudizio segue la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, previa loro riunione, sugli appelli iscritti al n. **61126** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione:

- rigetta i gravami ad ogni effetto e conseguenza di legge;
- condanna le parti appellanti alla rifusione delle spese del giudizio che liquida in € 144,00 (*centoquarantaquattro/00*).

Manda alla Segreteria per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11.7.2025.

L'ESTENSORE

f.to Aurelio Laino

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

Depositato in Segreteria il 04/09/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi