



REPUBBLICA ITALIANA

37/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	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. **60638** del ruolo generale, su appello proposto dalla **Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia Romagna, appellante principale**,

contro

- **BARTOLACELLI Claudio**, nato a Serramazzoni (MO) il 23.5.1955 (c.f. BRTCLD55E23F357G), rappresentato e difeso dall'avv. Lucia Maggiolo (*lucia.maggiolo@ordineavvm Modena.it*), unitamente alla quale è elettivamente domiciliato presso il suindicato indirizzo pec, **appellato e appellante incidentale**;

- **CASELLI Fabio**, nato a Modena il 26.10.1975 (c.f.: CSLFBA75R26F257H), rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Lucia Maggiolo, **appellato non costituito**;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 7/2023, resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, in data 31.1.2023.

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;
uditi, nella pubblica udienza del 23.1.2025, il relatore, il P.M., nella persona del V.P.G. Arturo Iadecola, nonché l'avv. Maggiolo.

Svolgimento del processo

Con l'epigrafata sentenza la Sezione territoriale ha condannato Claudio Bartolacelli a risarcire il comune di Serramazzoni della somma di € 26.006,54 (corrispondente al 60% dell'intero danno erariale), in quanto riconosciuto responsabile della non dovuta corrispondenza dell'indennità di amministratore societario, del complessivo importo di € 43.344,23, a Fabio Caselli, altro convenuto in prime cure e odierno appellato, rigettando la domanda nei confronti di quest'ultimo - esercitata dal requirente per il residuo 40% del suddetto danno - in ragione della divisata qualità di mero percettore delle somme attribuitegli a tale titolo.

I primi giudici, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione, hanno accertato che il condannato, allorché era sindaco dell'amministrazione comunale danneggiata, intervenendo nell'assemblea della s.r.l. Serramazzoni, organismo *in house* di cui l'ente era unico socio, aveva proposto e approvato la nomina del consigliere comunale Caselli quale amministratore unico della società; per tale incarico costui aveva percepito, dal 2018 al 2021 - anno in cui era cessato dalla carica consiliare - il veduto compenso.

La Sezione territoriale, ritenuto che l'erogazione dell'emolumento fosse avvenuta in violazione del principio di onnicomprensività dei compensi per gli incarichi conferiti ai titolari di cariche elettive, come desumibile dall'art. 5, quinto e undicesimo comma, d.l. n. 78/2010, ha, pertanto, parzialmente condiviso l'impostazione accusatoria nei riferiti termini.

Avverso la predetta decisione ha proposto appello principale il Procuratore regionale e, in via incidentale, il Bartolacelli.

Il primo lamenta i plurimi *errores in iudicando*, meglio dettagliati nel gravame, cui si rimanda *breviter*, ex art.17, comma 1, disp att. c.g.c. (cfr. pagg. 6-15), commessi dai primi giudici nel disattendere l'azione risarcitoria nei riguardi dell'altro convenuto in prime cure, concludendo per la parziale riforma della sentenza e l'accoglimento della domanda, in relazione al residuo 40% del danno, nei confronti del Caselli ovvero, in subordine, del sindaco.

Quanto all'appello incidentale, con il primo motivo, il Bartolacelli lamenta l'erroneità della sentenza nel non aver tenuto conto che egli aveva sottoposto la nomina del Caselli al consiglio comunale, in tal modo consentendo la verifica delle cause ostative all'espletamento del mandato consiliare di cui all'art. 69 del d.lgs. n. 267/2000. Dunque, egli non potrebbe essere ritenuto l'unico responsabile della nomina e l'addebito a suo carico del 60% del danno sarebbe eccessivo; si aggiunge che il danno non sussisterebbe, in quanto anche a un diverso amministratore sarebbe comunque stato versato l'emolumento.

Con il secondo motivo, l'appellante si duole della violazione

dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013, in forza del quale l'inconferibilità dell'incarico di amministratore concernerebbe unicamente gli enti di diritto privato finanziati da amministrazioni comunali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, mentre il comune di Serramazzoni ne conterebbe circa 8.500.

Il terzo motivo censura il rigetto dell'eccezione di difetto di giurisdizione, sul presupposto che la fattispecie rientrerebbe nella giurisdizione ordinaria in quanto afferente ad atti compiuti dell'ente locale *uti socius* della compagine *in house*, e non *iure imperii*.

L'appellante incidentale chiede, pertanto, in rito, dichiararsi la *potestas iudicandi* del giudice ordinario, in luogo di quello contabile, e, nel merito, riformarsi la sentenza con il rigetto della domanda o, in subordine, la riduzione dell'entità del risarcimento.

Ha presentato conclusioni scritte la Procura Generale, puntualmente replicando alla tesi gravatoria avversaria; chiede che l'appello principale sia accolto e dichiarato inammissibile quello incidentale, per genericità dei suoi motivi, ovvero, in subordine, che sia rigettato, siccome infondato in fatto e in diritto.

Il Bartolacelli ha, altresì, depositato memoria difensiva conclusiva con la quale ha sostanzialmente ulteriormente illustrato le doglianze formulate avverso l'impugnata sentenza.

Non risulta, invece, costituito l'appellato Caselli, cui pure il gravame principale risulta correttamente notificato.

All'udienza di discussione della causa, le parti hanno ampiamente illustrato le rispettive tesi, insistendo per l'accoglimento delle contrapposte conclusioni già rassegnate nei propri scritti.

Motivi della decisione

In rito, va pregiudizialmente dichiarata la contumacia dell'appellato Fabio Caselli, ai sensi dell'art. 93 c.g.c., non essendosi costui costituito nonostante la sua rituale evocazione nel presente grado di giudizio.

Nel merito della controversia, e prima delle ulteriori statuizioni che il Collegio ritiene di dover esprimere sempre in rito, nell'ordine logico di trattazione dei motivi di doglianza va prioritariamente vagliato quella incidentale prospettata dal Bartolacelli, riguardante l'asserito difetto di giurisdizione contabile. Esso è infondato.

Dagli atti di causa emerge, invero, che il danno erariale *de quo agitur* concerne il nocumento patrimoniale subito (non già, come sostenuto dai primi giudici, dal suddetto comune modenese, bensì) dalla s.r.l. Serramazzone Patrimonio, società pubblica la cui natura "*in house*" appare pacifica e comunque non oggetto di contestazione in questa sede. La corresponsione dell'indennità di amministratore societario al Caselli, la cui debenza è contestata dal requirente, sotto forma di indebito esborso di *pecunia publica*, risulta, invero, effettuata dalla società stessa, com'è desumibile dai cedolini stipendiati prodotti nel precedente grado di giudizio.

Ne discende che, in disparte ogni disquisizione sulla natura *uti socius* o *iure imperii* delle determinazioni sindacali assunte in proposito,

al pari delle omissioni contestate all'amministratore medesimo, la vicenda risulta attratta ineluttabilmente alla giurisdizione di responsabilità di questa Corte, ai sensi dell'art. 12 del t.u.s.p. (d.lgs. n. 175/2016).

Stabilita definitivamente la *potestas iudicandi* della Sezione a conoscere della presente controversia, è a dirsi come, sebbene non rientri nel perimetro del *devolutum* introdotto dalle parti in questa sede, il Collegio sia chiamato *ex officio* a farsi carico di scrutinare la completezza del contraddittorio in prime cure, sotto il profilo del corretto svolgimento del mandato defensionale da parte dell'unico patrono di entrambi i convenuti, di cui – come accennato nelle esposizioni del fatto – uno rimasto attinto dall'azione risarcitoria del requirente e l'altro indenne.

Va rammentato, invero, che, pur in mancanza di specifiche doglianze sul punto, rimane obbligo del giudice d'appello verificare siffatta condizione, poiché l'eventuale accettazione di plurimi incarichi professionali, nello stesso giudizio, da parte del medesimo avvocato, ove sussista un potenziale conflitto di posizioni difensive tra le parti da costui difese, determina la violazione dell'art. 101 c.p.c. (espressamente richiamato dall'art. 7, secondo comma, c.g.c.), rilevabile d'ufficio anche in seconde cure – e pure se i mandati sono stati rilasciati dai clienti separatamente, come nel presente caso – comportando la nullità degli atti compiuti e il rinvio della causa al primo giudice per procedere alla loro rinnovazione (*amplius et ex plurimis*, Cass. n. 24516/2018, n. 22772/2018 e n. 21806/2015).

Premesso quanto sopra, secondo la prospettazione accusatoria più sopra sinteticamente illustrata, i due prevenuti avrebbero concorso causalmente alla verifica del danno erariale ciascuno con *autonome* e *distinte* condotte, l'una commissiva e l'altra omissiva, derivanti dalla violazione di *differenti* obblighi discendenti da *separati* rapporti di servizio e, segnatamente:

a) il Bartolacelli, in qualità di sindaco del comune di Serramazzoni e, nella carica, designante il Caselli in asserita violazione delle norme la cui corretta applicazione deponeva sia per la concreta inconfiribilità dell'incarico a costui (art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013), sia, soprattutto, per l'incumulabilità degli emolumenti percepiti da quest'ultimo a titolo di consigliere comunale e di amministratore societario (art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010) e, dunque, in ultima analisi, con una condotta *attiva*;

b) il Caselli, quale amministratore unico della società pubblica in questione, tenuto a improntare la gestione della stessa secondo canoni di legalità, onde preservare il patrimonio sociale (art. 2476 c.c.) e, dunque, con condotta *passiva*.

I titoli della responsabilità concorsuale agitata dall'attore pubblico, pertanto, appaiono palesemente differenti e nient'affatto omologabili, diversamente da quanto, ad esempio, accadrebbe ove si chiamassero in giudizio plurimi componenti di un unico organo collegiale (come il consiglio comunale, ecc.), ove la posizione di costoro appare manifestamente la medesima e, dunque, ove non siano da segnalarsi singoli comportamenti individuali differenziali, patrocinabile da un

unico difensore.

Le duplici condotte ascritte ai due prevenuti, anzi, potrebbero addirittura arrivare a elidersi astrattamente a vicenda, a seconda della rilevanza causale che si ritenga di attribuire all'una piuttosto che all'altra come, sempre in via esemplificativa, nel caso in cui si valutasse che il rifiuto dell'amministratore di percepire il compenso avrebbe impedito il verificarsi dell'evento indebitamente locupletativo assunto a danno erariale, interrompendo l'antecedente eziologico individuato nella designazione sindacale.

Ne discende che i due convenuti in prime cure avrebbero dovuto essere difesi da distinti patroni, affinché potessero addurre argomentazioni fattuali e/o giuridiche atte a escludere la propria responsabilità. Al contrario, l'avvenuta assunzione di un'unica difesa comune ha evidentemente impedito la migliore tutela di entrambi, determinando la violazione del principio cardine del contraddittorio, consacrata nell'art. 101 c.p.c. e, conseguentemente, secondo l'indirizzo pretorio innanzi richiamato, la nullità di tutti gli atti processuali compiuti in primo grado (ad iniziare dalla costituzione dei due convenuti), tra cui, naturalmente, la sentenza impugnata.

La più fulgida conferma di quanto finora sostenuto si rinviene proprio nel diverso esito processuale della causa per i due appellati, l'uno condannato e l'altro assolto completamente, propri perchè si è ritenuto insussistente il concorso causale, quale mero percettore.

La violazione del diritto di difesa si evince ancor più platealmente dalla decisione, assunta dal medesimo unico difensore, di

(proporre appello e) di resistere in giudizio per il solo convenuto condannato, senza tener conto che i motivi di gravame prospettati dalla Procura investivano direttamente anche il Caselli. Diversamente, ove quest'ultimo fosse stato difeso da altro professionista, verosimilmente si sarebbe costituito anche nel presente grado di giudizio per evitare possibili condanne.

Nè può dirsi sufficiente, a tali fini, l'esclusivo patrocinio in seconde cure del Bartolacelli, poichè, si ribadisce, la Sezione, investita dell'intero rapporto controverso (e non solo della parte afferente al condannato), stante i motivi di gravame, potrebbe, in teoria, ribaltare completamente l'esito del primo grado, ritenendo responsabile solo il secondo e non il primo.

A tal riguardo, va osservato, invero, che:

- la condotta sindacale, sotto il crinale della *causa petendi*, è certamente l'antecedente causale logico del danno erariale paventato (la nomina rappresenta *condicio sine qua non* della percezione dell'emolumento), ma il *petitum* risarcitorio riguarda non tanto la nomina in sè, quanto soprattutto la violazione della specifica norma di contenimento della spesa pubblica che ne impedirebbe il percepimento (l'art. 5 comma 5, d.l. n. 78/2010, cit.);
- dagli atti di causa emerge sì la nomina sindacale, ma non anche una qualche determinazione di tale organo riguardante il pagamento del compenso nonostante il divieto, trattandosi evidentemente di questione conseguente non di pertinenza del soggetto nominante;
- diversamente, trattandosi senz'altro di danno diretto al patrimonio

societario, non può escludersi in tesi, come sostenuto dalla Procura appellante, che l'amministratore avrebbe dovuto, secondo una regola di condotta gestoria conforme ai parametri normativi evocati, astenersi dal percepire l'indennità in questione;

- tale concorrente condotta potrebbe, allora, sempre in astratto e impregiudicata ogni diversa concreta valutazione nel merito, si ribadisce, addirittura interrompere il nesso causale con la condotta sindacale, impedendo il verificarsi dell'evento.

In conclusione, alla luce delle superiori osservazioni, la sentenza impugnata andrà annullata *ex officio*, al pari di tutti gli atti processuali compiuti dopo la proposizione della domanda giudiziale risarcitoria (art. 47, primo comma, c.g.c.), non potendo, peraltro, questo Collegio provvedere, in ragione della tipologia di vizio riscontrata e degli effetti che ne sono derivati, secondo quanto più sopra chiarito, alla diretta rinnovazione degli atti nulli, ex art. 50 c.g.c., ma dovendo rimettere il giudizio al primo giudice, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 199 c.g.c., primo comma, lett. b) c.g.c., affinché venga restituita la possibilità ai due convenuti di difendersi a mezzo di separati patroni che possano maggiormente valorizzare le diverse posizioni di costoro, assicurando il corretto contraddittorio tra le parti in causa.

Gli ulteriori motivi d'appello proposti in via principale e incidentale rimangono assorbiti.

Spese di difesa e di giudizio compensate in ragione della natura meramente processuale della decisione (art. 31, comma 3, c.g.c.).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60638** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, annulla l'impugnata sentenza e rimette la causa al primo grado, ai sensi dell'art. 199, primo comma, lett. b) c.g.c., per l'ulteriore prosieguo, nei sensi di cui in motivazione. Spese di difesa e di giudizio compensate.

Manda alla Segreteria per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23.1.2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Aurelio Laino

F.to Massimo Lasalvia

Depositato in Segreteria il 20/03/2025

IL DIRIGENTE

F.to Massimo Biagi