



REPUBBLICA ITALIANA

87/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60979** del ruolo generale, proposto da **SANTAGUIDA Rita**, nata a Inveruno (MI) il 24 febbraio 1966, c.f. SNTRTI66B64E313D, rappresentata e difesa dall'avv. Alberto Carugo, c.f. CRGLRT69P09H264U, pec alberto.carugo@milano.pecavvocati.it e con lo stesso elettivamente domiciliata a Nerviano (MI), Via Casati 5, come da delega in atti;

- appellante -

contro

Procura regionale Lombardia; Procura generale della Corte dei conti;

- appellate -

avverso

la sentenza n. 66/2023 emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, depositata il 22 marzo 2023 e notificata il 10 maggio 2023.

Visto l'appello, gli atti e i documenti di causa;

Uditi, all'udienza dell'8 maggio 2025, con l'assistenza del Segretario d'udienza dr.ssa Rita Maria Dina Cerroni: il consigliere relatore Fabio Gaetano Galeffi, l'avv. Marcello Bonotto, in sostituzione dell'avv. Alberto Carugo, per l'appellante, e il V.P.G. Arturo Iadecola.

Svolgimento del processo

Con atto notificato a controparte il 26 giugno 2023 e depositato in segreteria il 21 luglio 2023, Santaguida Rita ha impugnato la sentenza n. 66/2023 della Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, che ha accolto integralmente la domanda giudiziale promossa dalla Procura erariale per il mancato riversamento, in favore del Comune di Mesero (prov. di Milano), della somma di euro 37.807,57.

Nello specifico, mediante atto di citazione del 5 luglio 2022, la Procura regionale Lombardia ha contestato a Santaguida Rita, quale titolare dell'esercizio commerciale denominato "il Papiro", una ipotesi di incompleto versamento nelle casse del Comune di Mesero, per un importo di euro 37.807,57 costituito dalla differenza tra le somme di denaro percepite da privati tra il 2016 e il 2019 per introiti relativi a "servizi scolastici" (servizio mensa e servizio di pre/post scuola) e a "centri estivi" e le somme effettive trasferite al Comune

stesso.

La Procura regionale ha contestato che, a fronte di riscossione di entrate per euro 105.956,18, compiuta nei predetti periodi da parte dell'esercente, il riversamento alla Tesoreria comunale è stato eseguito limitatamente alla somma di euro 63.148,61, con conseguente ammanco di 42.807,57. Da quest'ultimo importo erano poi da detrarre euro 5.000,00 corrisposti al Comune il 24 maggio 2022. Ne scaturiva una contestazione per complessivi euro 37.807,57.

L'appellante ha svolto i seguenti motivi di impugnazione avverso la sentenza gravata:

- "carenza di giurisdizione della Corte dei conti: errata interpretazione della normativa applicabile e errata applicazione e/o interpretazione degli artt. 138 ss. d. lgs. 174/2016";
- "nullità dell'atto di citazione: errata interpretazione art. 87 c.g.c.";
- nel merito: "erronea valutazione del valore delle prove";
- "errata interpretazione e applicazione delle esimenti";

ed ha così concluso:

"In via preliminare: dichiarare la carenza di giurisdizione della Corte dei conti e, per l'effetto, dichiarare inammissibile la domanda proposta dalla Procura attrice;

Sempre preliminarmente: dichiarare la nullità dell'atto di citazione e, per l'effetto, dichiarare inammissibile la domanda proposta dalla Procura attrice;

Nel merito: per tutte le ragioni esposte dichiarare inammissibile e/o comunque rigettare per infondatezza la domanda proposta

dalla Procura attrice e, per l'effetto, mandare assolta la convenuta da qualsiasi addebito;

In via subordinata e salvo gravame, nell'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, ridurre l'addebito a carico della convenuta;

In ogni caso con vittoria di spese e compensi del doppio grado di giudizio;

In via istruttoria: si chiede che venga ordinata l'acquisizione del fascicolo di primo grado.

Si chiede che la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 94 Codice di Giustizia Contabile, ordini al Comune di Mesero la produzione in giudizio dei verbali di verifica dell'Organo di Revisione degli anni 2018 e 2019 eseguiti trimestralmente sul riscuotitore speciale il Papiro di Santaguida Rita con sede in Mesero Via Magenta."

La Procura generale ha depositato le proprie conclusioni con atto del 18 aprile 2025, chiedendo il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese.

All'odierna udienza dell'8 maggio 2025, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, come rassegnate in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sull'appello proposto da Santaguida Rita avverso la sentenza n. 66/2023 della Sezione Giurisdizionale regionale per la Lombardia, con cui è stata accolta la domanda giudiziale formulata dalla Procura regionale della

Lombardia per il mancato riversamento nelle casse del Comune di Mesero di un importo di euro 37.807,57.

Tale importo di euro 37.807,57 è derivante – come risulta da tabella all. 10 all’atto di citazione – dalla differenza tra le somme riscosse da Santaguida Rita, quale titolare dell’esercizio commerciale denominato “il Papiro”, da parte di privati, tra il 2016 e il 2019 per euro 105.956,18 a titolo di introiti relativi a “servizi scolastici” (servizio mensa e servizio di pre/post scuola) ed a “centri estivi” e le somme effettivamente ritrasferite al Comune stesso per euro 63.148,61 al netto di un versamento aggiuntivo di euro 5.000,00 successivamente eseguito il 24 maggio 2022.

Il predetto esercizio commerciale era stato designato dal Comune di Mesero, con deliberazione di giunta n. 59 del 24 agosto 2016, quale riscuotitore speciale, ai sensi degli artt. 75, 76 e 77 del regolamento di contabilità; il Comune aveva poi stipulato con la ditta Santaguida Rita tre accordi, aventi ad oggetto “accordo per ricarica pasti - servizio ristorazione scolastica e servizi analoghi”, il primo per il periodo dal 1° settembre 2016 al 31 agosto 2017; il secondo per il periodo dal 1° settembre 2017 al 31 agosto 2018; il terzo per il periodo dal 1° settembre 2018 al 31 agosto 2019, con cui il Comune si impegnava a rendere disponibile il portale web per effettuare il servizio di ricarica del conto utente e l’esercente si obbligava a riversare l’incasso direttamente in Tesoreria comunale.

Con un primo motivo, l’appellante ha lamentato carenza di giurisdizione della Corte dei conti per errata interpretazione della

normativa applicabile ed errata applicazione e/o interpretazione degli artt. 138 ss. d. lgs. 174/2016.

La Sezione osserva al riguardo che alla Corte dei conti, come precisato dalle SS.UU. della Cassazione (ord. n. 20403/2019), è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica, ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, e che tale giurisdizione riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile (da ultimo, Cass. 10376/2019; Cass., SS.UU, n. 6956/2003, 23302/2016 e 33362/2018). Gli elementi essenziali, ma al contempo sufficienti, perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, sono costituiti dal carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione; rimanendo irrilevante il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte (Cass., SS.UU, 13330/2010).

Nel caso di specie, di gestione dei proventi per buoni pasto, per servizi di pre/post scuola e per centri estivi, affidata mediante provvedimenti amministrativi, i relativi valori costituiscono beni del

pubblico erario, da rendicontare e di cui rispondere in caso di gestione che presenti ammanchi. La giurisprudenza della Corte di conti (*ex plurimis*, Sez. II app., sent. n. 275/2022) ha sottolineato che l'attività di riscossione di risorse pertinenti ad un Comune costituisce servizio pubblico e che l'attività del soggetto riscuotitore è attratta dalla natura del servizio pubblico, in quanto tende a distinguersi dal regime comune delle obbligazioni civili; il denaro riscosso pertiene quindi all'ente pubblico ed è attratto dallo schema procedimentale dell'agente contabile (Sez. III app., sent. n. 188/2020). Il motivo di impugnazione è quindi da respingere.

Con un secondo motivo, l'appellante ha censurato la mancata considerazione, nell'atto di citazione, del contenuto delle controdeduzioni prodotte all'esito dell'invito, in asserita violazione dell'art. 87 c.g.c..

La doglianza è infondata alla luce del consolidato orientamento di questa Corte (sent. SS.RR. n. 7/98/QM; Sez. II App. sent. n. 326/2018 e Sez. I App. sent. n. 508/2017), secondo cui il P.R. non è obbligato a motivare le ragioni per le quali egli ha, eventualmente anche *in toto*, disatteso le deduzioni fornite, non determinando l'invito l'insorgere di un contraddittorio preprocessuale tra P.R. ed invitato", atteso che "un ipotetico obbligo (peraltro non legislativamente previsto e non creabile in via giurisprudenziale) di motivazione finirebbe per trasformare la fase istruttoria, di cui il P.R. è il *dominus*, in un anomalo diretto contenzioso tra il medesimo e l'invitato, imponendo contemporaneamente al primo funzioni,

nonché obblighi di motivazione, propri del giudicante, travalicandosi in tal modo quella istituzionale di acquisizione degli elementi probatori da sottoporre poi alla valutazione del giudice. La consolidata giurisprudenza di questa Corte ha sempre escluso la ricorrenza di un'ipotesi di inammissibilità o nullità della citazione per il fatto che il P.M. non abbia puntualmente controdedotto motivando le ragioni per cui non ha ritenuto di accogliere le deduzioni difensive dell'invitato a dedurre, considerato che anche l'assenza di esplicita confutazione non implica che gli argomenti difensivi non siano stati affatto presi in considerazione, ma denota una implicita valutazione di infondatezza" (Sez. II App. sent. n. 37/2016; Sez. III App. sent. n. 428/2010). Ne consegue che la valutazione delle deduzioni dell'invitato ben può essere espressa dal P.R. in modo sintetico o, finanche, ritenersi implicitamente svolta con esito negativo laddove venga emesso l'atto di citazione a giudizio in luogo del provvedimento di archiviazione. Nel caso di specie, peraltro, risulta evidente come non vi sia stata un'omessa considerazione delle deduzioni della convenuta, avendo il P.M. dato conto, nell'atto di citazione, della condotta asseritamente lesiva. Si tratta di differenti visioni prospettiche nel merito delle questioni, che in alcun modo possono portare ad una inammissibilità dell'atto di citazione. L'eccezione è dunque da respingere.

Nel terzo motivo di impugnazione, l'appellante ha stigmatizzato, nel merito, una erronea valutazione del valore delle prove, con specifico riferimento al contenuto dei verbali dell'organo di

revisione.

Il motivo di impugnazione si presenta infondato, in quanto dal contesto documentale emerge che tali verbali rappresentano la situazione statica delle risultanze di accessi compiuti nei confronti dell'esercizio commerciale per verificare la consistenza del denaro liquido, senza che da tale attività possa essere desunta neanche indirettamente la situazione dei crediti e dei debiti intercorrenti tra le parti. Il verbale di verifica di cassa si è limitato a indicare l'entità dei valori liquidi e non ha precisato in alcun modo se altri proventi fossero confluiti in giacenze bancarie – come peraltro pacificamente risultanti in atti (cfr. pag. 7 dell'atto di appello, ove si fa riferimento agli incassi confluiti “sul conto corrente dell'attività”) – né ha dato conto del saldo degli introiti incamerati rispetto a quelli già riversati o da riversare successivamente al Comune. La funzione del verbale di verifica di cassa non può quindi in alcun modo influire sulla responsabilità contestata alla parte. Di conseguenza, non ha rilievo la richiesta, formulata dall'appellante, di acquisire ulteriori verbali.

Nel quarto e ultimo motivo di gravame, l'appellante ha lamentato, sotto altro profilo, errata interpretazione e applicazione delle esimenti, individuate nella diligenza e nella buona fede, che dovrebbero indurre a sospendere il presente giudizio in attesa dell'esito del giudizio penale.

Tali presunte esimenti, a parere di questa Sezione, non possono eliminare o attenuare la responsabilità erariale.

In ordine alla richiesta di sospendere il presente giudizio in attesa

di conoscere l'esito del giudizio penale, va osservato che il processo contabile e quello penale si collocano in un rapporto di reciproca indipendenza, data la diversità dei loro oggetti, essendo il primo rivolto ad accertare l'esistenza di un danno erariale e la sua imputabilità alla parte convenuta e il secondo, invece, ad accertare la responsabilità per la commissione di un reato, con conseguente difetto del rapporto di pregiudizialità necessaria che potrebbe giustificare la sospensione del giudizio in corso (*ex multis*, Sez. I. App. sent. nn. 513/2021 e 432/2022; Sez. II App. sent. nn. 95/2021 e 361/2022; Sez. III App. sent. n. 110/2019). Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, il P.M. contabile e il Collegio giudicante possono trarre dagli elementi acquisiti in sede penale autonomi apprezzamenti e convincimenti, anche quando le infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto o in parte, con la violazione di obblighi di servizio (SS.RR. ord. n. 2/2020/RCS e Sez. III App. sent. n. 427/2021). La richiesta di sospensione del giudizio in attesa della definizione del giudizio penale va quindi respinta.

Non vengono in contestazione in questa sede la mancata diligenza dell'attuale appellante nell'attività di riscossione o uno stato soggettivo di presunta inconsapevolezza di ledere i diritti altrui. Piuttosto viene in rilievo il mancato riversamento al Comune delle somme in contestazione, in funzione del palese inadempimento agli obblighi contrattuali assunti, consistenti in un *facere* (nel caso di specie: il riversamento delle somme introitate), in cui la prova è

agevolmente desumibile dalla situazione contabile contenuta nell'atto del Comune di Mesero del 18 maggio 2020 (all. 11 alla denuncia di danno erariale), ove è riportata dettagliatamente la situazione debitoria oggetto della richiesta e della successiva contestazione di danno erariale. Rispetto a tale situazione contabile, l'attuale appellante si limita ad invocare un presunto effetto, a suo dire favorevole, derivante dai verbali di verifica di cassa, di cui si è già trattato in precedenza.

Sulla base dei criteri di riparto dell'onere probatorio ex art. 2697 c.c., da un lato "chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento" (primo comma) e, dall'altro, "chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda" (secondo comma). Nella sua più intrinseca essenza, l'appena menzionato art. 2697 c.c., pone anzitutto (comma 1) a carico di chi vuol far valere un diritto l'onere di provare i fatti che ne costituiscono il fondamento. In secondo luogo (comma 2), l'art. 2697 c.c. pone a carico di chi eccepisce l'inefficacia dei predetti fatti, ossia dei fatti costitutivi della domanda attorea, l'onere di provare i fatti su cui l'eccezione stessa si fonda. Il profilo logico-concettuale del riparto dell'onere probatorio, alla stregua delle richiamate disposizioni, com'è evidente, fonda ancora il suo nucleo logico-concettuale di base sul risalente principio *onus probandi incumbit ei qui dicit* (Corte dei conti, Sez. II app., sent. n. 37/2021).

Nel caso di specie, risulta accertata la materialità dei fatti in ordine

al mancato riversamento di una parte delle somme introitate dall'esercizio commerciale "il Papiro", gestito in forma individuale da Santaguida Rita, per buoni pasto, per servizi di pre/post scuola e per centri estivi, essendo la quantificazione del danno operata del Requirente sulla base della documentazione istruttoria acquisita e corrispondente alla situazione contabile desunta dalle risultanze del Comune: la Procura ha fornito al riguardo un adeguato quadro argomentativo e probatorio per sostenere una responsabilità a carico dell'attuale appellante, mentre, di contro, non altrettanto può dirsi per le giustificazioni frapposte dall'appellante stessa, in ordine al mancato integrale riversamento al Comune delle somme in contestazione, le quali, lungi dal mandare esente da responsabilità la stessa, si mostrano prive di consistenza, in quanto incongruamente basate soltanto su verbali di verifica di cassa che in alcun modo sono rappresentativi della situazione debitoria ricadente sul riscuotitore; le giustificazioni dell'appellante soffrono infatti di una evidente mancanza di prova, traducendosi in generiche allegazioni di fatto, prive di giuridica e fattuale consistenza.

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione o comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, i motivi di gravame si mostrano infondati e l'appello va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60979** del ruolo generale, respinge l'appello proposto da **SANTAGUIDA Rita** e conferma l'impugnata sentenza. Liquidà le spese di giudizio in euro 96,00 (*novantasei/00*).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 maggio 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Fabio Gaetano Galeffi

IL PRESIDENTE

f.to Massimo Lasalvia

Depositata in Segreteria il 04/07/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi