



Sent. n. 105/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Tommaso PARISI	Presidente f.f. e relatore
Dott.ssa Valeria MISTRETTA	Consigliere
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. 26033 del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro Gabriele Arcangelo RACUGNO, nato a Cagliari il 27.09.1944 (RCGGRL44P27B354D), rappresentato e difeso dall'Avvocato Fabio NIEDDU ARRICA (NDDFBA75T10B354R), presso il cui studio sito in Cagliari, P.zza della Repubblica, nr. 4, ha eletto domicilio (P.E.C. fabioniedduarrica@pec.it), e contro Fernando FERRI, nato a Mantova l'11.10.1958 (FRRFNN58R11E897Z), rappresentato e difeso dall'Avvocato Fabio PILI (PLIFBA70S11B534M), presso il cui studio ubicato in Cagliari, Via Cimarosa, nr. 32, ha eletto domicilio (P.E.C. fabio.pili@pec.it);

Uditi, nella pubblica Udienza del 17 aprile 2025, con l'assistenza in qualità di Segretario della Dott.ssa Alessandra GIALLARA, il relatore Presidente f.f. Dott. Tommaso PARISI, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.ssa Fabiana OLLA, e gli Avvocati Agostino

ARMENI, delegato dall'Avvocato NIEDDU ARRICA, e Fabio PILI, legali dei convenuti;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della citata causa;

Ritenuto in

FATTO

A seguito di una circostanziata denuncia di danno trasmessa dal Collegio sindacale della società in "house" Abbanoa s.p.a., che gestisce il servizio idrico integrato della Sardegna e risulta partecipata dalla stessa Regione e da moltissimi Enti locali dell'isola, pervenuta in data 07.08.2020, nella quale veniva segnalato che il Presidente del Consiglio di Amministrazione (di seguito anche CdA) della compagine in parola era un soggetto in quiescenza, titolare di trattamento pensionistico in quanto già Professore universitario, e che, ciò nonostante, percepiva un compenso per la suddetta carica in violazione dell'articolo 5, comma 9, del D.L. nr. 95 del 2012, convertito dalla Legge nr. 135 del medesimo anno, la Procura Regionale attrice avviava la relativa istruttoria.

Con riferimento ai fatti di causa, è stato accertato che l'Assemblea dei soci di Abbanoa s.p.a., con atto del 16.06.2020, deliberò la nomina dei tre membri del nuovo CdA, individuati nelle persone di Gabriele Arcangelo RACUGNO, in qualità di Presidente, Franco PIGA e Fernando FERRI, nella veste di componenti, quest'ultimo successivamente chiamato a svolgere anche il ruolo di amministratore delegato del suddetto Ente a partire dal 05.08.2020, stabilendo un compenso complessivo annuo pari ad Euro 128.000,00; i tre partecipanti al CdA, disattendendo il dettato normativo e la prassi precedentemente seguita in seno alla prefata società, in occasione della prima

riunione dell'Organo collegiale tenutasi il 29.06.2020, in assenza del Collegio sindacale, decisero di ripartire tale compenso cumulativo tra loro, assegnando annualmente al Presidente la somma di Euro 55.000,00, al nominato FERRI l'importo di Euro 40.000,00 mentre al suddetto PIGA la cifra di 33.000,00 Euro, emolumenti da versare ai beneficiari con cadenza mensile. A tale seduta fece seguito una nota scritta del Collegio sindacale, acquisita agli atti della successiva riunione del 15.07.2020, in cui l'Organo di controllo sottolineava che la ripartizione dei compensi decisa dal CdA violava apertamente il contenuto del citato articolo 5, comma 9, tenuto conto che il Presidente risultava in pensione; nonostante la presenza di alcuni univoci pareri interni ed esterni di segno contrario, concernenti il divieto di una remunerazione per i soggetti collocati in quiescenza, tra cui quello della responsabile Affari Societari e Regolazione del SII di Abbanoa s.p.a. in data 06.06.2020, nonché quello della locale Sezione Regionale di controllo di questa Corte, di cui alla delibera nr. 90/2020 del 15.10.2020, il predetto FERRI decise di richiedere, al fine di dirimere, a suo avviso, i dubbi interpretativi sorti in materia, altri due pareri al medesimo legale Umberto Cossu, resi rispettivamente il 25.09.2020 ed il 04.11.2020, che attestarono la piena compatibilità dei menzionati pagamenti a favore del Presidente ormai in quiescenza, ritenendo non pertinente e non vincolante anche l'avversa indicazione espressa dalla citata Sezione Regionale. Dopo ulteriori e serrati scambi di e-mail tra l'Autorità di vertice ed il dirigente competente della società Abbanoa s.p.a., nelle quali la figura apicale rivendicava pervicacemente la legittimità dei propri compensi poiché, pur essendo stato collocato in quiescenza, svolgeva comunque attività libero-professionale di Avvocato con titolarità del relativo

studio ed iscrizione nell'Albo di Cagliari, sollecitando di conseguenza in modo perentorio il tempestivo versamento degli emolumenti spettanti, solamente in data 30.12.2020 il convenuto FERRI, nella veste di amministratore delegato della società, preso atto della direttiva cogente espressa dal Comitato Istituzionale d'Ambito in seno all'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (di seguito anche EGAS), esercente il controllo analogo, nella delibera nr. 46 del 22.12.2020, previa acquisizione del parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, chiese alla specifica articolazione interna della struttura di sospendere la corresponsione dei relativi importi a favore del suddetto RACUGNO.

Sulla base degli elementi probatori acquisiti nel corso dell'istruttoria contabile, la Procura Regionale, avendo ravvisato la sussistenza di profili di responsabilità, in via principale, a carico del predetto RACUGNO, per il danno patrimoniale cagionato a titolo di dolo con la propria condotta anti-giuridica alla società Abbanoa s.p.a., nonché dei Consiglieri PIGA e FERRI in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, per avere omesso di adottare sollecite iniziative che ponessero rimedio al danno in corso, determinato dall'illegittima percezione dei compensi da parte del Presidente, ha emesso nei loro confronti l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67 del Decreto Legislativo nr. 174 del 2016. Con riferimento alla contestazione di danno i convenuti RACUGNO e PIGA hanno depositato deduzioni scritte, chiedendo che venisse disposta anche l'audizione personale, mentre il menzionato FERRI non ha inteso fornire controdeduzioni; le argomentazioni difensive prospettate dai presunti responsabili nella fase pre-processuale sono apparse idonee a superare i motivi dell'addebito solo con riferimento al ruolo

ricoperto dal nominato PIGA, la cui posizione è stata archiviata, insistendo invece la Procura Regionale relativamente alla pretesa risarcitoria formulata nei confronti degli altri due convenuti.

Per quanto esposto in narrativa, l'Ufficio Requirente adottava consequenzialmente atto di citazione in giudizio in data 06.10.2023, con cui veniva contestato al predetto RACUGNO, in via principale, la somma di Euro 25.787,94, pari agli emolumenti indebitamente percepiti nel periodo da luglio a dicembre 2020, ed al citato FERRI, in via sussidiaria, l'intero importo sopra indicato, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

Con Ordinanza nr. 74/2024 del 09.10.2024, emessa all'esito della precedente Udienza in data 18.09.2024, la Sezione Giurisdizionale in epigrafe ha disposto il rinnovo della notificazione dell'atto di citazione nei confronti del convenuto RACUGNO.

In previsione dell'Udienza di discussione quest'ultimo si è costituito in giudizio con una prima memoria depositata in data 20.03.2025, doppiata da una seconda comparsa versata in atti il 27.03.2025, conferendo la rappresentanza all'Avvocato Fabio NIEDDU ARRICA. Nel secondo libello difensivo il patrocinatore, nel contestare in radice il fondamento della domanda attrice, ha eccepito che la corretta interpretazione dell'articolo 5, comma 9, del D.L. nr. 95 del 2012, deve essere ricercata nei chiari principi ermeneutici valorizzati dalla Corte di Giustizia UE nella Sentenza del 02.04.2020 emessa nella causa C-670/2018, a seguito dell'Ordinanza del TAR Sardegna nr. 881 del 2018, che pertanto la discriminazione operata dalla suddetta norma sulla retribuzione in ragione dell'età anagrafica, nel senso che per il soggetto collocato in quiescenza la prestazione deve essere

necessariamente svolta a titolo gratuito, configura una previsione palesemente contraria ai canoni basilari enucleati dalla Corte Europea, e che, infine, l'oggettiva incertezza sulla legittimità della normativa applicabile esclude pacificamente il dolo, ricorrendo in modo evidente la figura dell'errore scusabile. In via pregiudiziale, la difesa ha avanzato istanza, nel caso questa Corte ritenga applicabile nella fattispecie in esame la prefata disposizione nazionale, di rimessione alla Corte di Giustizia UE, a norma dell'articolo 267 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, in ordine al conflitto tra la norma citata e gli articoli 1, 2 e 6 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio Europeo.

Il convenuto FERRI si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 27.03.2025, affidando il mandato all'Avvocato Fabio PILI. Nel libello difensivo il legale, nell'avversare integralmente i presupposti della contestazione mossa dalla Procura Regionale, e dopo una puntuale ed analitica ricostruzione cronologica della vicenda, ha precisato che il proprio assistito ha ricoperto la carica di amministratore delegato soltanto per pochi mesi, da agosto 2020 a gennaio 2021, addossando l'intera responsabilità dell'accaduto al Presidente del CdA, il quale non ha mai inteso demordere dal proprio risoluto proposito di incassare comunque l'emolumento mensile nonostante la descritta causa ostativa, che il medesimo non era a conoscenza della situazione pensionistica del predetto RACUGNO, che la posizione dell'amministratore delegato è stata archiviata nel procedimento penale, che risulta insussistente sia la condotta antiggiuridica addebitata in citazione che il requisito soggettivo della colpa grave, anche tenendo conto della circostanza che la Sezione Regionale di controllo di questa Corte si è pronunciata solo il

15.10.2020, e che, infine, difetta lo stesso elemento strutturale del nesso eziologico, considerato che appare del tutto evidente come la condotta del nominato FERRI non possa minimamente porsi in relazione causale con l'asserito danno prodotto alla società in rassegna.

Nel corso del suo intervento la Procuratrice Regionale ha richiamato integralmente la citazione introduttiva e le sue conclusioni, evidenziando, dopo essersi opposta alla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE per difetto dei relativi presupposti, che il convenuto FERRI in virtù delle sue attribuzioni era in grado di sospendere immediatamente, in via cautelativa, il pagamento dell'emolumento mensile al suddetto RACUGNO, e che il provvedimento di archiviazione nel processo penale emesso nei confronti del primo si rivela del tutto influente nel presente giudizio per danno erariale, tenendo conto, tra l'altro, in disparte il principio di autonomia e separatezza di ciascuna delle due cause, che la contestazione a carico del predetto amministratore delegato è stata formulata a titolo di colpa grave in via sussidiaria.

L'Avvocato ARMENI, una volta esplicitata la conferma di tutte le eccezioni formulate nella memoria di costituzione, ha insistito sulla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, sottolineando la palese incompatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria, in funzione di diversi profili di discriminazione derivanti dalla stessa.

L'Avvocato PILI, dopo avere richiamato le molteplici censure sollevate nel libello difensivo, ha precisato che la richiesta di archiviazione accolta dal GIP contiene elementi di fatto altamente sintomatici che consentono di apprezzare compiutamente l'effettiva dinamica della vicenda, che il proprio

assistito non era a conoscenza del pensionamento del prefato RACUGNO nel momento in cui è stata adottata la delibera del CdA di suddivisione dei compensi in data 29.06.2020, che l'indicazione dell'EGAS interviene soltanto il 22.12.2020 e dopo pochi giorni l'amministratore delegato sospende l'erogazione dell'emolumento al Presidente, anche se l'Autorità esercente il controllo analogo aveva emesso un parere non vincolante che lasciava ampi margini di discrezionalità, che il menzionato FERRI è stata in definitiva l'unica figura che si è mossa tempestivamente per bloccare la corresponsione del compenso, che dopo l'istanza di revoca della sospensione dell'emolumento avanzata dall'Organo apicale della compagine in parola il medesimo si è dimesso immediatamente, e che, infine, esisteva un rapporto diretto tra il citato RACUGNO ed il funzionario preposto alla competente articolazione interna della società cui era devoluta la corresponsione delle somme.

Seguiva una breve replica della rappresentante della Procura Regionale, la quale ha chiarito, da un lato, che la delibera emessa dall'EGAS chiedeva espressamente di sospendere il pagamento del compenso, dall'altro, che sino a quel momento il convenuto FERRI si è astenuto da qualsiasi intervento, provvedendo a richiedere un secondo parere legale anche dopo la pubblicazione del provvedimento adottato dalla locale Sezione Regionale di controllo; rispetto a tali ulteriori considerazioni del Pubblico Ministero contabile l'Avvocato PILI formulava una concisa controreplica.

Considerato in

DIRITTO

La domanda risarcitoria è fondata e merita integrale accoglimento in

relazione alla posizione del convenuto RACUGNO, mentre risulta parzialmente fondata con riferimento alla posizione del convenuto FERRI.

Come si evince dall'esposizione dei fatti delineati in premessa, il giudizio sottoposto all'esame del Collegio riguarda il danno patrimoniale che sarebbe stato cagionato dal convenuto RACUGNO alla società Abbanoa s.p.a., in via principale, secondo la ricostruzione propugnata dalla Procura Regionale, con riferimento ai compensi indebitamente incassati dal medesimo quale Presidente del CdA della compagine in parola, in quanto percepiva contestualmente il trattamento di quiescenza come Professore universitario, nonché dal convenuto FERRI, in via sussidiaria, nella veste di amministratore delegato della prefata società "in house", per non avere adottato tempestivamente le opportune iniziative volte ad evitare il maturare del suddetto nocumento.

Prima di passare all'esame del merito della controversia, la Sezione deve farsi carico di affrontare la questione pregiudiziale sollevata dal patrocinatore del citato RACUGNO nella comparsa e ribadita nel corso del dibattimento dal legale delegato, cui si è opposta la Procuratrice Regionale, afferente alla richiesta di rimessione alla Corte di Giustizia UE; la deduzione in parola non stimola il favorevole avviso del Collegio e deve essere disattesa.

Al riguardo, fermo restando che questa Sezione Giurisdizionale non è un Giudice di ultima istanza, con il precipitato che ha solo la "facoltà" e non certo l' "obbligo" di sollevare la questione presso la Corte di Giustizia UE, è sufficiente richiamare, ai sensi dell'articolo 39 del Codice di giustizia contabile e dell'articolo 118 delle disposizioni di attuazione del C.P.C., le articolate, convincenti e condivisibili argomentazioni esplicitate dalla stessa

Sezione in epigrafe nella recente Sentenza nr. 50 del 2025, alle quali si formula espresso ed integrale rinvio senza necessità di ripercorrerle nuovamente nel presente provvedimento. In definitiva, la normativa nazionale in rassegna non determina alcuna concreta violazione degli articoli 1, 2 e 6 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio Europeo, proprio perché nella fattispecie in esame non è minimamente ravvisabile la discriminazione postulata dalla difesa del convenuto, posto che, a tacer d'altro, l'accesso al trattamento di quiescenza può essere raggiunto anche in età non certo avanzata in funzione dell'inizio precoce dell'attività lavorativa, nonché per tutte le ulteriori motivazioni che saranno evidenziate nel prosieguo dell'ordito motivazionale.

Venendo quindi al merito della contestazione formulata a carico del convenuto in via principale, il nominato RACUGNO in qualità di Presidente del CdA, questi Giudici ritengono completamente persuasiva e convincente la tesi accusatoria prospettata dall'Ufficio Requirente nell'atto di citazione, in conseguenza dell'evidente ed inderogabile divieto esplicitato dall'articolo 5, comma 9, del D.L. nr. 95 del 2012, in merito al percepimento di emolumenti a carico dell'erario da parte di soggetto titolare di assegno di quiescenza, a tutela e salvaguardia della finanza pubblica (ex multis Sezione Giurisdizionale Sardegna, citata Sentenza nr. 50 del 2025).

Il referente normativo che disciplina la specifica materia oggetto della presente fattispecie si rinviene nel suddetto articolo 5, comma 9, del D.L. nr. 95 del 2012, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", il quale,

intitolato “Riduzione di spese delle Pubbliche Amministrazioni”, testualmente recita: “E’ fatto divieto alle Pubbliche Amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2011, nonché alle Pubbliche Amministrazioni inserite nel Conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della Legge 31 dicembre 2009, nr. 196 nonché alle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette Amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in Organi di governo delle Amministrazioni di cui al primo periodo e degli Enti e società da esse controllati...Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito”.

In tale prospettiva, la condotta antiggiuridica perpetrata dal menzionato Organo di vertice della società Abbanoa s.p.a. appare manifesta ed ingiustificata, poiché sul punto erano intervenuti non soltanto il Collegio sindacale e la responsabile Affari Societari e Regolazione del SII della compagine “in house”, con indicazioni precise, univoche ed inderogabili, ma soprattutto la Sezione di controllo per la Regione Sardegna, dotata di elevatissima, notoria ed incontestabile specializzazione in materia, con la predetta delibera nr. 90/2020, la quale, confermando un orientamento tralazio e del tutto consolidato da diversi anni nell’ambito delle altre Sezioni di controllo presso questa Corte (ex multis Sezione di controllo Puglia, nr. 193/2014, Sezione di controllo Piemonte, nr. 66/2018, Sezione di controllo

Lombardia, nr. 28/2019), aveva evidenziato, in relazione ad una richiesta di parere del Sindaco di Irgoli (NU), da un lato, che la formulazione della disposizione in esame si traduce in “un impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza”, nonché che la stessa “non lascia spazi per soluzioni ermeneutiche divergenti dal chiaro disposto normativo che, espressamente, stabilisce il divieto di conferire cariche in Organi di governo non solo nelle Amministrazioni Pubbliche ivi specificate ma anche nelle società (e negli Enti) da esse controllate”, dall’altro, in risposta al secondo quesito sottopostogli dal Sindaco, afferente ad un soggetto che seppure in quiescenza svolge “una libera professione con regolare iscrizione al relativo Albo professionale”, ipotesi speculare a quella del Presidente del CdA, che il tenore della fonte in parola induce a ritenere che la medesima riguardi “tutti coloro i quali abbiano svolto un’attività lavorativa, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (quindi sia i lavoratori dipendenti privati che i lavoratori autonomi), qualora collocati in quiescenza”. Del resto, la tesi sostenuta pervicacemente dal citato RACUGNO ed avallata dai due pareri redatti dall’Avvocato Cossu, non supera la soglia della manifesta infondatezza per le seguenti ragioni connesse e complementari: 1) in primo luogo, il titolo dell’articolo 5 in rassegna è identificato testualmente come “Riduzione di spese delle Pubbliche Amministrazioni”, per cui la “ratio” prioritaria ed assorbente della disposizione risiede palesemente e senza alcun dubbio esegetico nel conseguire risparmi a beneficio della finanza pubblica, evitando di corrispondere il compenso ad un soggetto che già gode del trattamento pensionistico, nel caso specifico di Professore universitario; 2) in secondo luogo, se la finalità della norma è pacificamente quella in precedenza

enucleata, la circostanza che l'Avvocato RACUGNO svolgesse contestualmente attività libero professionale e traesse dalla stessa i proventi per il suo mantenimento, non gravando pertanto in via esclusiva sui conti pubblici come i soggetti titolari del solo assegno pensionistico, appare assolutamente inconferente, irrilevante ed influente, poiché non sposta minimamente il baricentro della questione dalla descritta finalità perseguita dal legislatore, rigida e tassativa, imperniata sul necessario contenimento della spesa pubblica, ai fini dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità finanziaria, valori fondamentali, prevalenti ed assorbenti di rango costituzionale, valorizzati più volte dalla Consulta in molte Decisioni afferenti a molteplici ambiti diversificati dell'ordinamento giuridico; 3) in terzo luogo, posto che in relazione al menzionato articolo 5 non si pone alcun dubbio di legittimità comunitaria, non ricorrendo alcuna discriminazione basata sull'età anagrafica per i motivi già in precedenza delineati, tra cui la possibilità di accedere in ogni caso al mandato, il divieto imposto dalla citata disposizione di percepire l'emolumento qualora già in quiescenza, per un verso, non ha certamente frustrato le aspirazioni lavorative del suddetto RACUGNO, atteso che l'incarico avrebbe potuto essere comunque esercitato a titolo gratuito, dall'altro, che proprio la circostanza che il Presidente del CdA continuasse a svolgere la professione di legale, ottenendo evidentemente ulteriori redditi in aggiunta al trattamento pensionistico, corrobora la tesi circa la natura assoluta del descritto impedimento a tutela della finanza pubblica, che quindi non ammette alcuna deroga ed eccezione, tanto più se a favore di colui che può contare pure su altre entrate da lavoro autonomo oltre all'assegno pensionistico, fermo restando che qualsiasi soggetto può decidere

liberamente di accettare o rinunciare al mandato conferitogli dall'Organismo pubblico in funzione della sua situazione personale contingente.

Per quanto concerne la valutazione in merito alla sussistenza del requisito soggettivo nel comportamento serbato dal menzionato Presidente del CdA, questi Giudici ravvisano nella condotta del medesimo una chiara ed inequivocabile coscienza del verificarsi del fatto dannoso, nella forma, quanto meno, del dolo indiretto o eventuale, che in base alla giurisprudenza del tutto maggioritaria di questa Corte (ex multis Sezione Giurisdizionale d'Appello Sicilia, Sentenza nr. 62 del 2023, Sezione Giurisdizionale Marche, Sentenza nr. 140 del 2023) integra certamente la volontà del fatto dannoso secondo l'innovativa concezione penalistica valorizzata dal legislatore con l'articolo 21 del D.L. nr. 76 del 2020, convertito dalla Legge nr. 120 del 2020, sicuramente applicabile alla fattispecie in esame "ratione temporis". Dagli atti versati nel fascicolo processuale emerge, infatti, che il citato RACUGNO era indubbiamente consapevole dell'esistenza del divieto fissato dalla norma in rassegna, anche in virtù della sua elevatissima ed innegabile qualificazione giuridica come Professore universitario ed Avvocato che gli consentiva agevolmente di percepirlo cogliendone l'intima "ratio", ma ha insistito ostinatamente nel difendere la sua posizione in aperto contrasto con il palese impedimento normativo, facendosi scudo della circostanza di svolgere comunque attività libero professionale, come detto del tutto irrilevante, ed esercitando, avvalendosi strumentalmente delle sue prerogative di Organo di vertice, dopo avere invocato il contenuto dei suddetti pareri resi dall'Avvocato Cossu, reiterate e dirette sollecitazioni sul dirigente della competente articolazione di Abbanoa s.p.a., Dott. Pierluigi Cocco, affinché

quest'ultimo provvedesse ad accreditare rapidamente le somme corrispondenti al suo compenso, sebbene il menzionato funzionario gli avesse manifestato le sue legittime e motivate perplessità; l'elemento decisivo, a parere del Collegio, che suffraga il dolo eventuale del convenuto in maniera inoppugnabile, quale cosciente e deliberata rappresentazione e previsione del fatto dannoso come altamente probabile nella sua verifica, risiede nella considerazione che il prefato Cocco, sentito a sommarie informazioni dalla P.G. nell'ambito del procedimento penale nr. 8655/2020 Mod. 21 presso la Procura della Repubblica di Cagliari, ha dichiarato che il suddetto RACUGNO, successivamente alla perentoria intimazione di procedere ai versamenti dei suoi emolumenti, da un lato, si era assunto personalmente ogni eventuale onere restitutorio, dall'altro, lo aveva sollevato formalmente da qualsiasi responsabilità per tali pagamenti. D'altro canto, lo stesso Presidente del CdA, con nota del 25.01.2021 indirizzata al richiamato dirigente Cocco, continuò a perseverare nella tambureggiante richiesta di corresponsione dei compensi, evidenziando al suo interlocutore, tra l'altro, che "essendo il sottoscritto soggetto solvibile non sussiste il rischio di danno erariale".

In tale ottica, preme rammentare quale sfondo paradigmatico di carattere generale che secondo la giurisprudenza attualmente maggioritaria ed ampiamente consolidata (ex multis Cassazione, SS.UU. penali, nr. 12433 del 2010 e nr. 38343 del 2014, V Sez. penale, nr. 23992 del 2015, VI Sez. penale, nr. 14663 del 2018, I Sez. penale, nr. 7686 del 2024), al quale il Collegio intende prestare completa adesione assicurandone la relativa continuità, per accertare in concreto la sussistenza del dolo eventuale, a differenza della concezione precedente ed ormai del tutto superata che si basava sul canone

affidente all'accettazione del rischio, occorre invece apprezzare il requisito soggettivo del soggetto agente in modo estremamente rigoroso e tassativo già sul piano della rappresentazione e previsione dell'evento, che non deve porsi come semplice ed astratto dubbio irrisolto ovvero come meramente possibile, bensì deve configurarsi come altamente probabile nella sua verifica quale diretta conseguenza dell'azione o dell'omissione. In secondo luogo, proprio al fine di ricondurre il dolo eventuale nell'alveo circoscritto e rigidamente delimitato della colpevolezza dolosa, è richiesta, altresì, una scelta consapevole e ponderata attraverso l'utilizzo della cosiddetta prima formula del noto giurista tedesco Frank; è necessario quindi interpellarsi e verificare se l'agente avrebbe comunque agito nonostante la previsione certa dell'evento, per cui soltanto nel caso di risposta affermativa al suddetto quesito il medesimo verserebbe nell'ipotesi di dolo eventuale. In terzo luogo, appare determinante anche la disamina del profilo economico legato al dolo eventuale, nel senso che l'elemento soggettivo in parola sottenderebbe in ogni caso un lucido temperamento di interessi attraverso il bilanciamento del vantaggio perseguito e derivante dall'illecito rispetto alle sue conseguenze negative; in funzione del descritto fattore vi sarebbe dolo eventuale allorquando, oltre alla rappresentazione probabile dell'evento, l'agente lo abbia comunque accettato, sebbene nella sua forma eventuale, quale costo indiretto ovvero danno da pagare per il raggiungimento del fine da questi perseguito. Ciò premesso, dalla disamina complessiva degli atti di causa emerge l'indubbia adesione psichica della volontà del convenuto all'evento di danno, poiché le risposte ai tre quesiti cumulativi delineati dalla giurisprudenza per suffragare sul piano probatorio la sussistenza del dolo

eventuale, nella sua accezione non più quantitativa bensì qualitativa che ispira e valorizza l'attuale orientamento della Suprema Corte, sono tutte certamente e chiaramente affermative, in diretta connessione con gli elementi altamente sintomatici, convergenti e predittivi rivenienti dalla dinamica dei fatti sopra lumeggiati.

Merita quindi completa ed integrale condivisione la contestazione formulata efficacemente dalla rappresentante della Procura Regionale nell'atto di citazione, nel senso che la condotta del convenuto risulta connotata da una particolare e manifesta intensità dell'elemento soggettivo, configurabile sicuramente come dolo indiretto fondato sulla rappresentazione del fatto dannoso come notevolmente probabile, avendo questi mostrato una tenace presa di posizione in merito al diritto alla percezione dell'emolumento, spingendo in maniera pressante sull'apparato burocratico affinché gli venisse comunque corrisposto il compenso, nonostante la violazione normativa di cui il Presidente del CdA era senza dubbio pienamente consapevole. Del resto, preme sottolineare, a tacer d'altro, che non spettava certo al convenuto decidere autonomamente ed unilateralmente se l'emolumento gli fosse dovuto o meno in virtù dell'articolo 5, comma 9, del D.L. nr. 95 del 2012, bensì, per un verso, alla "governance" della società in "house" Abbanoa s.p.a. nella sua interezza, per altro verso, al Comitato Istituzionale d'Ambito quale Ente esercente il controllo analogo sulla suddetta compagine; in definitiva, le censure difensive non scalfiscono minimamente il congruo e solido tessuto argomentativo che innerva l'atto di citazione depositato da parte pubblica e, in particolare, non oppongono specifici rilievi critici sul tema fondamentale attinente all'acclarata colpevolezza del Presidente del CdA nella forma

quantomeno del dolo eventuale.

Pacifico anche il nesso eziologico, residua alla deliberazione della Sezione la sola quantificazione del danno cagionato dal convenuto. In tale direzione, questi Giudici reputano assolutamente condivisibile e corretta la puntuale ricostruzione della situazione finanziaria dedotta dalla Procura Regionale in citazione, in virtù dei precisi ed analitici dati contabili forniti dalla società Abbanoa s.p.a. e concernenti l'accreditamento delle somme a beneficio del nominato RACUGNO nel periodo dal luglio al dicembre 2020; ne deriva che il pregiudizio patrimoniale di cui deve rispondere il convenuto ammonta complessivamente ad Euro 25.787,94.

Per quanto attiene alla posizione del suddetto FERRI, convenuto in via sussidiaria, la condotta antigiuridica dell'amministratore delegato e la sussistenza del nesso causale postulati dal Pubblico Ministero contabile si appalesano evidenti, poiché lo stesso, sebbene il Collegio sindacale nel corso delle riunioni del CdA avesse in più occasioni segnalato il chiaro divieto legislativo, non ha cautelativamente esercitato le proprie prerogative per sospendere immediatamente il pagamento degli emolumenti al citato RACUGNO, evitando in tal modo il sorgere del pregiudizio erariale o, comunque, l'aggravamento del nocumento in corso legato alla corresponsione mensile del compenso; il medesimo, inoltre, sempre nella sua qualità di membro del CdA ed amministratore delegato, nonostante gli univoci e circostanziati pareri espressi dagli Organi interni e, da ultimo, dalla locale Sezione Regionale di controllo di questa Corte sulla scia di precedenti ed univoche Delibere, con argomentazioni chiare e perentorie, circa l'illegittimità di qualsivoglia importo a beneficio di un soggetto già in

pensione, la quale ha confermato un orientamento risalente nel tempo e nel 2020 già del tutto consolidato, ha deciso in modo assolutamente immotivato di conferire due incarichi di consulenza ad un legale esterno, assolutamente inutili e superflui, trincerandosi dietro generici dubbi interpretativi in materia, in realtà del tutto inesistenti per le ragioni in precedenza lumeggiate, consentendo la prosecuzione dell'indebito incasso dell'emolumento sino al mese di dicembre 2020. Al riguardo, le argomentazioni esplicitate dalla difesa nella memoria di costituzione non hanno pregio e devono essere disattese, sul rilievo, da un lato, che la situazione pensionistica del Presidente del CdA era certamente nota all'amministratore delegato a decorrere dal mese di luglio 2020, anche se quest'ultimo ha ricevuto le deleghe a partire dal 05.08.2020, sia perché la questione, dopo i primi formali rilievi scritti del Collegio sindacale in data 15.07.2020, mossi qualche settimana prima del suo insediamento, era ormai diventata di dominio pubblico all'interno dell'Ente, attesa la rilevanza istituzionale della figura apicale interessata ed il coinvolgimento delle articolazioni burocratiche della società "in house", sia perché la richiesta di ben due pareri legali in data successiva alla sua nomina smentisce dalle fondamenta l'affermazione esternata dal patrocinatore del convenuto, per altro verso, che il citato FERRI, in virtù delle proprie attribuzioni avrebbe dovuto, anche solo in via cautelativa, rientrando indiscutibilmente siffatta decisione nelle sue competenze gestionali tipiche, a nulla rilevando la circostanza che il medesimo fosse ignaro del suddetto pensionamento allorquando il CdA ha deliberato la ripartizione degli emolumenti in data 29.06.2020, interrompere prontamente l'erogazione del compenso mensile al menzionato RACUGNO ovvero proporre al CdA di

assumere tale iniziativa, per evitare che il documento giungesse a conseguenze ulteriori, nonostante le reiterate resistenze del Presidente che tuttavia non avrebbero dovuto minimamente interferire sulla scelta legalmente necessitata devoluta al predetto Organo.

Anche il requisito soggettivo della colpa grave, sufficiente ad integrare la colpevolezza in presenza di omissioni secondo la normativa sullo “scudo erariale” in precedenza esplicitata, si staglia in modo nitido sulla figura del prefato convenuto, in funzione della dinamica degli avvenimenti come sopra riportati. A tal proposito, relativamente al predetto fattore strutturale, questi Giudici sottolineano, quale sfondo di carattere generale, che la giurisprudenza prevalente, allo scopo di verificare la sussistenza della colpa grave, ha da tempo abbandonato l’antica concezione psicologica della colpevolezza, identificata dal nesso psichico tra il soggetto ed il fatto, giungendo attualmente a privilegiare la concezione normativa, secondo cui la colpevolezza è il giudizio di rimproverabilità per l’atteggiamento antidoveroso della volontà che era possibile non assumere; si tratta, quindi, di un concetto normativo che esprime il rapporto di contraddizione tra la volontà manifestata dall’agente e le norme ovvero i principi, le regole e le consuetudini su cui si fonda l’ordinamento giuridico. Dall’accoglimento della concezione normativa della colpevolezza, discende l’esigenza di valutare l’azione produttiva di un evento dannoso, ai fini dello scrutinio circa la presenza della colpa grave, in relazione alle circostanze di fatto ed alla condizione e capacità proprie dell’agente; in definitiva, la forma di colpa alla quale ci si deve riferire, in parallelo con il carattere personale della responsabilità amministrativa, enfatizzato dalla riforma del 1994-1996,

nell'ottica di una realistica individualizzazione e personalizzazione della colpevolezza del soggetto, è quella in concreto, accertata con giudizio "ex ante", in base ai criteri della prevedibilità ed evitabilità della serie causale produttiva del danno.

Nel caso specifico, muovendo dalle descritte coordinate esegetiche, il Collegio ravvisa nel comportamento del convenuto, con valutazione "ex ante", il requisito della colpa grave per una serie di motivazioni convergenti ed altamente sintomatiche: 1) in prima battuta, merita focalizzare l'attenzione sul fondamentale principio tralatizio secondo il quale "ignorantia legis non excusat", considerato che la colpa grave al cospetto di una palese ed incontestabile violazione di Legge può essere esclusa unicamente in presenza di situazioni eccezionali e del tutto peculiari, in cui si cumulano sia profili soggettivi che oggettivi di carattere straordinario, i quali tuttavia non ricorrono affatto nella presente fattispecie; 2) in seconda battuta, il suddetto FERRI si è posto in aperto contrasto pure con i canoni generali dell'ordinamento giuridico afferenti alla diligenza ed alla perizia, poiché non solo ha completamente ignorato l'accurato appello del Collegio sindacale, abdicando dalle sue funzioni gestionali che gli avrebbero consentito di bloccare immediatamente i pagamenti a favore del Presidente del CdA, ma ha deciso inopinatamente, allo scopo di assecondare ed alimentare la tesi, del tutto apodittica, sostenuta strumentalmente da quest'ultimo, di chiedere altri due pareri ad un legale esterno in assenza di una valida e concreta motivazione, il secondo peraltro dopo la pubblicazione della prefata delibera della Sezione Regionale di controllo per la Sardegna, ben sapendo che siffatta condotta avrebbe permesso al suddetto RACUGNO di continuare a percepire

indebitamente il proprio compenso ancora per diversi mesi, guadagnando sostanzialmente altro tempo. Soltanto la direttiva cogente e perentoria emanata dall'EGAS, svolgente il controllo analogo su Abbanoa s.p.a., ha indotto il convenuto a decidere di interrompere finalmente il versamento degli emolumenti, non avendo più alcuna possibilità, a quel punto, di difendere la posizione dell'Organo di vertice; 3) in terza battuta, il citato amministratore delegato ha violato apertamente pure il principio fondamentale della prudenza e della ponderatezza che devono connotare ogni attività gestionale intestata alla società in mano pubblica, che utilizza risorse che provengono in ultima analisi dalla collettività dei cittadini per cui il loro impiego deve essere improntato al massimo scrupolo e rigore, atteso che, anche qualora lo stesso avesse nutrito personalmente un qualche dubbio in ordine all'effettiva estensione del divieto in questione, peraltro in concreto insussistente, comunque avrebbe dovuto cautelativamente impartire precise disposizioni affinché il compenso destinato al Presidente del CdA venisse sospeso con effetto immediato, in attesa di ulteriori e più puntuali approfondimenti, al fine di scongiurare il rischio che il pregiudizio erariale giungesse a conseguenze ulteriori. In conclusione, prendendo l'abbrivo dalle descritte osservazioni connesse e complementari, appaiono chiaramente riconoscibili nella condotta omissiva inescusabile del nominato FERRI profili di massima negligenza e di macroscopica trascuratezza dei propri fondamentali doveri discendenti dall'incarico rivestito, i quali certamente integrano la "culpa lata" o colpa grave.

Ciò chiarito, occorre evidenziare, infine, che la responsabilità sussidiaria del compartecipe a titolo di colpa grave non può in ogni caso essere concepita

in misura corrispondente all'intero danno, ma deve essere sempre limitata ad una percentuale dello stesso. Il concorso plurisoggettivo misto nell'ottica del requisito soggettivo, concernente compartecipi che hanno posto in essere la condotta illecita con dolo e compartecipi responsabili a titolo di colpa grave, costituisce l'unica ipotesi che non è stata disciplinata espressamente dal legislatore con l'articolo 1 della Legge nr. 20 del 1994 e successive modificazioni; è stato quindi merito delle Sezioni Riunite di questa Corte, con la storica Sentenza nr. 4/QM/1999, colmare la lacuna in questione e rispondere al suddetto interrogativo distinguendo due tipi di responsabilità: quella principale e quella sussidiaria, precisando che in sede di esecuzione della Sentenza di condanna deve essere escusso in primo luogo il debitore principale per l'intero, e poi, solo nel caso di mancata realizzazione del credito erariale, il debitore sussidiario, nei limiti tuttavia della somma alla quale questi è stato condannato. Nella menzionata Decisione, il massimo Consesso della Magistratura contabile ha chiarito, tra l'altro, che il danno in sé, nella sua realtà ontologica ed obiettiva, è sempre unico, avendo una dimensione, una grandezza materiale, insensibile all'influenza dei dinamismi del rapporto di causalità e di quelli della colpa e del dolo, dinamismi i quali invece esplicano i loro effetti sull'entità del risarcimento da determinare a favore del creditore titolare dell'interesse leso e conseguentemente da porre a carico del o dei debitori. Essendo il pregiudizio uno ed uno solo, occorre quindi procedere alla ripartizione dell'addebito tra compartecipe doloso e colposo, in funzione dei criteri individuati dagli articoli 82 del R.D. nr. 2440 del 1923 e 52 del R.D. nr. 1214 del 1934, ossia l'intensità dell'elemento soggettivo e l'apporto causale di ciascuno dei coobbligati alla produzione

dell'evento dannoso, fermo restando che nella fase esecutiva il soggetto che ha agito con dolo risponde in via principale per l'intero nocumento arrecato; nel caso specifico, alla luce dei fondamentali elementi di apprezzamento in precedenza tratteggiati, la Sezione ritiene che al compartecipe doloso, il suddetto RACUGNO, vada addossata una quota pari all'80% del danno, mentre al prefato FERRI, che risponde in via sussidiaria a titolo di colpa grave, vada imputata la misura rimanente pari al 20% del pregiudizio, che coincide con la somma di Euro 5.157,59.

Per tutto quanto precede, il Collegio condanna al pagamento in favore della società Abbanoa s.p.a., in via principale, a titolo di dolo, Gabriele Arcangelo RACUGNO per l'importo di Euro 25.787,94, ed in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, Fernando FERRI per l'importo di Euro 5.157,59, oltre per entrambe le somme alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno, identificato nella data del 30.12.2020 (in cui sono cessate le condotte illecite), sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Codice della giustizia contabile, seguono la soccombenza dei convenuti e vanno liquidate come al dispositivo, per la quota di 1/2 a carico di ciascuno di essi.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

al pagamento in favore della società Abbanoa s.p.a. Gabriele Arcangelo

RACUGNO, in via principale, a titolo di dolo, per l'importo di Euro 25.787,94, ed in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, Fernando FERRI per l'importo di Euro 5.157,59, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, computate dalla Segreteria in Euro 1.140,26, seguono la soccombenza dei convenuti e devono essere liquidate a favore dell'erario dello Stato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025.

Il Presidente f.f.

(f.to digitalmente Dott. Tommaso Parisi)

Depositata in Segreteria il 19/06/2025.

Il Dirigente

(f.to digitalmente Dott. Paolo Carrus)