



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. 186/2024

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO Presidente

Ida CONTINO Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 60934 del Registro di Segreteria,
promosso da **PROCURATORE REGIONALE** presso la Sezione
giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria

contro

DI PATRIZI Fabrizio, nato a Terni l'11/5/1958 (C.F.

DPTFRZ58E11L117E) – rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario

Rampini (C.F. RMPMRA45E09G478Y – pec

mario.rampini@avvocatiperugiapec.it) e Simona Rossi (C.F.

RSSSMN75S61G478M – pec: simona.rossi@avvocatiperugiapec.it), in

via congiunta e disgiunta ed elettivamente domiciliato presso i

medesimi in Roma, Via Cicerone n. 44 (Studio Avv. Giovanni

Corbyons), nonché agli indirizzi pec:

mario.rampini@avvocatiperugiapec.it,

simona.rossi@avvocatiperugiapec.it

appellato

GREGORI Stefano (C.f. GRGSFN68P11L117R) nato a Terni (TR)

l'11.09.1968, rappresentato e difeso dall'Avv. Maurizio Ferlini, (pec:

maurizio.ferlini@ordineavvocatibopec.it) e dall'Avv. Roberto Galeazzi

(pec roberto.galeazzi@ordineavvocatiterni.it)

appellato

per l'annullamento o la riforma

della sentenza n. 28/2023 della Corte dei conti – Sezione

giurisdizionale per la regione Umbria – depositata in data 12 aprile

2023;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 18 aprile 2024, con

l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice

dott.ssa Ilaria Annamaria Chesta, la rappresentante della Procura

Generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Giulia De Franciscis, l'avv.

Ferlini Maurizio e l'avv. Galeazzi Roberto, in rappresentanza e difesa

di Gregori Stefano, l'avv. Rossi Simona per Di Patrizi Fabrizio.

Esaminati l'atto d'appello, le memorie costitutive, gli atti e i

documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

1.Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la regione

Umbria ha respinto la domanda della Procura territoriale, contenuta

nell'atto di citazione depositato il 25 agosto 2022, con cui la stessa

aveva convenuto in giudizio i signori Stefano Gregori, assessore al

bilancio del Comune di San Gemini e il signor Fabrizio Di Patrizi, responsabile dell'ufficio tecnico dello stesso ente, per sentirli condannare a risarcire i danni in tesi prodotti, quantificati da parte attrice in 100.000,00 euro, in favore del Comune, oltre accessori, per il ritardato pagamento dei corrispettivi dovuti da quest'ultimo al gestore del servizio di raccolta e smaltimento dei residui solidi urbani (ASM Terni s.p.a.).

Per le prestazioni rese dal 2014 al 2016, il gestore del servizio aveva ottenuto due decreti ingiuntivi, rispettivamente nel 2015 e nel 2017.

A partire dal maggio 2018 e sino al 1° agosto 2018, a fronte di ulteriori solleciti e richieste di pagamento, il Comune di San Gemini, con missive dell'assessore al bilancio Stefano Gregori e del responsabile tecnico arch. Fabrizio Di Patrizi, aveva mosso una serie di contestazioni all'operato del gestore e al sistema di addebito delle spese. A fronte di ulteriori mancati pagamenti del servizio, per il periodo dicembre 2016 - giugno 2018 il gestore aveva ottenuto un terzo decreto ingiuntivo, oggetto di opposizione da parte della Giunta del Comune.

In assenza del pagamento di ulteriori corrispettivi, il gestore conseguiva un quarto decreto ingiuntivo, relativo alle mensilità luglio-dicembre 2018, anch'esso oggetto di opposizione da parte della nuova amministrazione comunale, subentrata nel 2019.

In seguito, la Giunta comunale (rinnovata), in relazione al contenzioso in essere è addivenuta alla sottoscrizione di due transazioni, ove è stato previsto il pagamento da parte del Comune di

100.000,00 euro a titolo di interessi moratori, oltre a quanto dovuto a titolo di corrispettivo per la prestazione.

La Procura regionale, nell'atto introduttivo del giudizio, ha contestato ai due convenuti, attuali appellati, la responsabilità per non aver dato seguito ai pagamenti dei corrispettivi, contestando alla concessionaria inadempimenti, così determinando un ingiustificato ritardo nei pagamenti che sarebbero stati dovuti, con conseguente aggravio di spesa per gli interessi nelle more maturati. Ciò in quanto, secondo la prospettazione accusatoria, le contestazioni mosse al gestore del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti sarebbero state infondate e meramente strumentali.

La condotta dei convenuti, di conseguenza, sarebbe stata antigiuridica e causativa del danno pari agli interessi poi riconosciuti in via transattiva.

2. Con la sentenza di prime cure la domanda è stata respinta per ritenuta insussistenza del dolo e della colpa grave nonché del nesso causale tra la condotta dei convenuti e il danno. La domanda attrice è stata incentrata sulla presunta mera strumentalità delle eccezioni sollevate nei confronti del gestore del servizio da parte dei due convenuti mentre il giudice territoriale ha ritenuto che le contestazioni circa i numerosi inadempimenti fossero plausibili, alla luce delle evidenze documentali.

Al gestore erano state contestate, in particolare:

- i. la mancata applicazione della tariffa puntuale e il mancato passaggio al gestore di tutto il ciclo dei rifiuti;

ii. la mancata contabilizzazione di una riduzione dei costi;

iii. la mancata assunzione, sempre da parte del gestore, del

personale impiegato nel servizio;

iv. l'indebita occupazione di aree di proprietà del Comune.

Quanto al primo profilo, il gestore era contrattualmente obbligato, a partire dal terzo anno dall'avvio della gestione integrata (dunque dal 26 giugno 2017), al passaggio a una misurazione puntuale della quantità di rifiuti, cui avrebbe dovuto far seguito la presa in carico, da parte del gestore medesimo, di tutto il ciclo dei rifiuti.

Quanto al secondo profilo, è stato rilevato che, in base al disciplinare che regolava i rapporti tra il Comune e il gestore, in caso di diminuzione dei costi questi avrebbero dovuto essere indicati dal gestore medesimo, nel piano economico finanziario, in misura ridotta, con conseguente riduzione del corrispettivo dovuto dal Comune; ma tale indicazione risultava essere stata parimenti omessa dal gestore. Quanto alla mancata assunzione, da parte del gestore, del personale impiegato, questa era prevista dal contratto di servizio e l'averla omessa rappresentava un ulteriore inadempimento. Quanto all'indebita occupazione di aree di proprietà del Comune, essa non sarebbe stata negata neppure dal gestore stesso.

Il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo – secondo il giudice di prime cure - appariva allora contraddistinto da un'alea non irrilevante e non è apparsa irragionevole la scelta dell'amministrazione di contestare gli inadempimenti del gestore. La conclusione della vicenda avrebbe comunque determinato effetti utili

richiamati in sentenza e il Collegio ha quindi escluso la colpa grave in capo ai convenuti. Per quanto riguarda il nesso causale, lo stesso risulterebbe indimostrato, non solo qualora si consideri che gli atti transattivi sono stati stipulati per scelta degli amministratori subentrati, ma anche perché ricondurre l'evento generatore del danno alla condotta dei convenuti equivarrebbe a ritenere che la soluzione transattiva adottata dalla nuova amministrazione fosse l'unica possibile, il che è stato escluso dal giudice di prime cure. Del resto, osserva il collegio umbro che lo stesso assessore Gregori aveva tentato, nel dicembre 2018, di proporre un differente accordo transattivo al gestore. Tale ipotesi prevedeva la quantificazione degli interessi moratori in 21.755,71 euro e il pagamento, da parte del gestore, di una penale di 25.000 euro per ogni mese di ritardo nell'attivazione della tariffa puntuale. Il primo giudice ha quindi concluso ritenendo che della differente scelta, operata dai successivi amministratori, non possono essere chiamati a rispondere il precedente assessore, che anzi per primo aveva rilevato gli inadempimenti del gestore, né tantomeno il responsabile del competente ufficio presso il Comune.

Anche le difficoltà finanziarie del Comune, segnatamente la mancanza di disponibilità liquide, sono state ritenute recidere il nesso causale, in quanto, anche laddove non vi fosse stata alcuna opposizione alle pretese creditorie avanzate dal gestore, due sarebbero stati gli esiti possibili: 1) non sarebbe stato comunque possibile eseguire tempestivamente i pagamenti, circostanza questa

evidentemente non addebitabile ai convenuti, ovvero 2) si sarebbe dovuto far ricorso ad anticipazioni di tesoreria, circostanza questa che, già verificatasi in passato, era stata evidenziata come criticità dalla competente Sezione regionale di controllo e avrebbe comunque determinato il manifestarsi di oneri ulteriori, sotto forma di interessi passivi dovuti al tesoriere.

In tale ultima ipotesi l'esborso sarebbe potuto risultare finanche maggiore, posto che, in sede transattiva, quanto riconosciuto a titolo di interessi è stato pattuito in misura inferiore agli interessi moratori effettivamente maturati, ciò evidentemente anche in virtù delle contestazioni mosse al gestore.

3. Avverso la sentenza di primo grado la Procura regionale ha proposto impugnazione, con atto in data 31 maggio 2023.

La sentenza gravata, ad avviso della Procura, sarebbe viziata da travisamento dei dati obiettivi rilevanti e, conseguentemente, da errata applicazione dei correlati principi di diritto. Secondo l'appellante la complessiva contestazione mossa dalla stessa Procura riguarderebbe la condotta degli attuali appellati nella gestione del rapporto tra l'Ente e la Società ASM, che sarebbe stata connotata da manifesto abuso dei poteri di autotutela contrattuale e da grave violazione dei canoni in tema di correttezza e buona fede nell'esecuzione del rapporto.

In tale prospettiva, il mancato pagamento delle fatture relative a servizi svolti e non tempestivamente contestati, unitamente alla decisione di opporsi al decreto ingiuntivo con l'instaurazione di un

contenzioso civile di merito, in forza di eccezioni palesemente inconferenti, avrebbero cagionato interessi moratori per oltre € 209.000,00 (ridotti, in sede transattiva, ad € 100.000,00).

Di qui la richiesta di riforma della decisione gravata. Con il primo motivo la Procura deduce:

I) Violazione degli artt. 28 e 97 Cost.; Violazione dell'art. 1, l. n. 20 del 1994. Violazione degli artt. 1375 e 1460 c.c.

Rammenta l'appellante che l'inadempimento del Comune all'obbligo di pagamento dei servizi resi tra il 2016 e il 2018 sarebbe stato all'epoca giustificato, dagli attuali appellati, in ragione di asseriti inadempimenti del privato nell'espletamento del servizio; sennonché, tutti i documenti dell'epoca comproverebbero come si sia trattato, in realtà, di condotta ingiustificata ed emulativa, tesa solamente a postergare *sine titolo* il saldo di quanto dovuto al gestore.

Apparirebbe sufficiente constatare, al riguardo, come il controcredito vantato dal Comune di San Gemini nei confronti di A.S.M., a titolo di minori somme dovute dall'Amministrazione, assommerebbe, al più, secondo la stessa prospettazione dell'Ente, a € 256.304,00, a fronte di fatture per servizi resi pari a € 760.557,70 in relazione al periodo 2016 – giugno 2018 e a € 287.507,70 per il secondo semestre 2018: apparirebbe quindi evidente come un comportamento improntato a elementari canoni di buona fede avrebbe dunque imposto di corrispondere al gestore, che aveva svolto e avrebbe proseguito nello svolgimento del servizio, il *quantum non* contestato: € 791.761,40.

In realtà gli odierni appellati, anziché assumere la doverosa condotta

collaborativa con il gestore (segnalando, per certo, le eventuali criticità e sollecitando la relativa soluzione), avrebbero ritenuto *tout court* di denegare ogni pagamento del servizio in corso di svolgimento ("rifiutare le fatture", secondo la terminologia recepita nella corrispondenza dell'epoca), in forza di un controcredito del tutto incomparabile, per entità, rispetto alle legittime pretese del privato. Non solo (e ancor prima): le eccezioni poste a fondamento dell'esercizio dei poteri di autotutela contrattuale (la sospensione dei pagamenti) si sarebbero rivelate manifestamente infondate, come tali *prima facie* inidonee a sostenere la condotta all'epoca serbata dall'Assessore GREGORI e dal Responsabile dell'Ufficio tecnico DI PATRIZI.

A partire dall'anno 2014 (di sottoscrizione del contratto), il servizio sarebbe stato regolarmente svolto da A.S.M.: o – quanto meno – in sede di approvazione dei P.E.F. da parte dell'Assemblea dell'AURI il Comune di San Gemini non avrebbe mai sollevato obiezione alcuna sulle prestazioni rese dal privato né tantomeno sulla debenza degli importi contrattualmente dovuti secondo il P.E.F. annualmente approvato.

D'altro canto, che il servizio sia stato regolarmente reso dal gestore, sarebbe comprovato dallo stesso Responsabile del competente Servizio comunale, attuale appellato DI PATRIZI, con vari provvedimenti di liquidazione assunti a partire dal 2017 e puntualmente indicati dall'appellante.

Argomenta la Procura regionale che tutti i richiamati provvedimenti

sottoscritti dal DI PATRIZI, accompagnati dalla liquidazione a firma del Responsabile del Servizio finanziario dell'Ente, indicano i corrispondenti stanziamenti in bilancio ai quali imputare la provvista, con l'espressa indicazione che *“il programma dei pagamenti [contestualmente indicato] è compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con i vincoli di finanza pubblica”* nonché dando atto *“che il presente provvedimento non comporta ulteriori riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica finanziaria dell'Ente.”*

Il dato, secondo l'appellante, priverebbe di qualunque causa giustificativa la decisione unilaterale dei convenuti di “rifiutare” il pagamento di fatture relative a prestazioni rese tra il 2016 e il 2018 e non debitamente contestate nelle competenti sedi. L'Assessore comunale e l'Ufficio avrebbero, dunque, dovuto – secondo ordinari canoni di buona fede nell'esecuzione del contratto (incombenti anche sulle Amministrazioni, in sede di esecuzione del rapporto) – astenersi dal rifiutare la prestazione dovuta, non avendo sollevato obiezioni o contestazioni all'atto di approvazione del P.E.F. in sede di Assemblea dell'A.T.I.

Assume inoltre rilevanza, secondo l'appellante, a sostegno della fondatezza della pretesa erariale, la constatazione che la principale eccezione sollevata dal Comune di San Gemini atteneva all'omessa attivazione da parte del gestore della “tariffa corrispettivo”: sennonché, le fatture in contestazione erano relative al servizio reso in annualità precedenti (sino al 2018) alla stessa approvazione, da parte dell'Ente locale, del Regolamento TARI (1.1.2019), che si

poneva quale presupposto indefettibile per l'attivazione della "tariffa corrispettivo".

Aggiunge inoltre la circostanza che la sentenza sarebbe incorsa in manifesto equivoco, laddove assume (al par. 2.1) *"l'inadempimento da parte del gestore che a tali impegni si era comunque vincolato contrattualmente"*: sarebbe lo stesso Comune di San Gemini, per mezzo degli attuali appellati, a riferire che, sino al 2019, il passaggio alla tariffa corrispettivo non sarebbe potuto avvenire.

Ad avviso della Procura appellante la condotta dei convenuti dunque sarebbe connotata, sotto il profilo soggettivo, da adesione psicologica dolosa: sia l'Assessore GREGORI che il Responsabile della competente Area comunale DI PATRIZI sarebbero stati ben consapevoli del pregiudizio patrimoniale in corso di verifica.

Sussisterebbero, a sostegno della prospettazione dolosa, plurimi indicatori della rappresentazione e accettazione dell'evento lesivo da parte degli agenti.

Anche avuto riguardo alle ulteriori circostanze, valorizzate dal Collegio al fine dell'esclusione della responsabilità erariale dei convenuti, la Procura appellante rileva che sarebbe indubbio che l'omesso saldo delle fatture relative ai servizi resi tra il 2016 e il 2018 sia stato preceduto da pregressi inadempimenti dello stesso Ente locale, in forza dei quali erano scaturiti i decreti ingiuntivi nn. 745/2015 del 16.07.2015, per € 214.180,30; d.i. n. 294 del 10.03.2017 per € 328.033,43: si tratterebbe, tuttavia, di circostanza che aggrava, anziché agevolare, la posizione degli odierni appellati;

nessuna circostanza avrebbe *prima facie* consentito al Comune di San Gemini di sospendere unilateralmente il pagamento dei corrispettivi dovuti per gli anni 2016 – 2018. Si sarebbe trattato, ad avviso della Procura erariale, di un'eclatante ipotesi di abuso dei poteri di autotutela contrattuale e di palese *mala gestio* dei rapporti dell'Ente, fondante la responsabilità amministrativa degli appellati.

Con un secondo motivo di appello la Procura regionale ha dedotto: **II)**

Sui capi nn. 1, 2, 2.2, 3 e 4 della decisione: Violazione degli artt.

28 e 97 Cost.; Violazione dell'art. 1, l. n. 20 del 1994.

La decisione gravata sarebbe errata, ad avviso della Procura, anche nella parte in cui ha escluso la sussistenza del nesso causale tra condotta ed evento (che si rivelerebbe "indimostrato") in ragione di due concorrenti argomentazioni (capo 2.2 della sentenza).

La transazione raggiunta dalla subentrata amministrazione nel 2020 e nel 2021 (relativamente agli interessi moratori dovuti), nella prospettiva azionata non concretizzerebbe affatto un evento che la Procura tenta di addossare arbitrariamente agli odierni appellati bensì il comportamento doveroso dell'Ente che ha (tardivamente) posto termine all'illecito.

La decisione di addivenire alla transazione sarebbe stata del tutto opportuna, se non doverosa per l'Ente, atteso che la coltivazione del contenzioso avrebbe esposto l'Amministrazione a ben maggiori oneri, anche sotto il profilo degli interessi moratori dovuti al termine dei giudizi civili, stante la manifesta infondatezza, nel merito, delle pretese azionate, nella prospettiva della legittima pretesa al

corrispettivo dovuto per le annualità 2016 – 2018.

Nessuno dei provvedimenti all'epoca assunti – né tanto meno la difesa dell'Ente nel contenzioso civile a suo tempo azionato – motiverebbe l'omessa corresponsione del dovuto in base a crisi di liquidità dell'Ente: di talché la prospettazione si risolverebbe in un inammissibile tentativo postumo di giustificazione dell'operato.

Con i plurimi provvedimenti sottoscritti dal DI PATRIZI tra il 2017 e il 2019 in favore di A.S.M. e nella medesima deliberazione di approvazione del Piano di riequilibrio (Corte dei conti, Sez. controllo per l'Umbria, 116/2018/PRSP) sarebbero certificate dallo stesso Ente entrate effettive a titolo di TARI per importi di € 535.039,79 (a fronte di accertamenti per € 818.634,00) nel 2017 e per € 521.622,82 (a fronte di accertamenti per € 836.909,90) per il 2018.

Non sarebbe inoltre veritiero l'assunto recepito nella sentenza gravata secondo cui, in presenza di scarsità di risorse a disposizione, l'anticipazione di tesoreria avrebbe esposto il Comune di San Gemini a interessi superiori a quelli in concreto corrisposti. Non sarebbe stata provata, né tanto meno dedotta in giudizio dai convenuti, l'entità degli interessi dovuti al tesoriere per le eventuali anticipazioni, né - tanto meno - la relativa maggiore entità rispetto ai frutti ex lege 231/2002 maturati da A.S.M. (così da palesarsi "indimostrata" la circostanza posta dal Collegio umbro a fondamento del rigetto della domanda)

Una doverosa condotta, conforme a basilari canoni di buona fede e correttezza contrattuale, avrebbe, per certo, consentito un più

favorevole atteggiamento della controparte contrattuale.

Proprio a fronte di una situazione economico – patrimoniale precaria, sarebbe stata, quindi, quanto meno censurabile la condotta degli Amministratori volta a inasprire i rapporti con il creditore, quale quella in concreto tenuta dai convenuti, attuali appellati.

Nelle conclusioni la Procura ha chiesto, in accoglimento del gravame e in riforma dell'impugnata sentenza n. 28 del 2023 della Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, depositata in data 12.04.2023, l'accertamento della responsabilità dei convenuti, attuali appellati, per le condotte in pregresso indicate e, per l'effetto, la condanna, in via principale, a titolo doloso, in via solidale e per l'intero, di GREGORI Stefano e di DI PATRIZI Fabrizio, al pagamento della somma di €. 100.000,00 in favore del Comune di San Gemini; in via subordinata, a titolo gravemente colposo pro quota parziaria, al pagamento della somma complessiva di €. 100.000,00, nella misura di €. 50.000,00 quanto a GREGORI Stefano e nella misura di €. 50.000,00 quanto a DI PATRIZI Fabrizio, ovvero ai diversi importi che saranno ritenuti di giustizia, oltre accessori e alle spese di giudizio.

4. Con comparsa del 3.4.2024 si è costituito in giudizio il signor Gregori Stefano chiedendo il rigetto del gravame.

Ha precisato di aver assunto la carica di Assessore in data 25 maggio 2017 (I. doc. 1 primo grado) eccependo che ciò che accadde prima, in ogni caso, non potrebbe al medesimo ritenersi riferibile e/o imputabile.

La difesa precisa che nel 2016 Gregori (che non era ancora Assessore, ma semplice Consigliere) si astenne dalla votazione del PEF in Consiglio comunale (I. doc. 3 primo grado, pag. 5) e nel 2017 il PEF non risulta essere mai stato approvato dal Comune (I. doc. 4 primo grado). Precisa, inoltre, che nelle approvazioni in sede A.T.I dei PEF nelle annualità anzidette non era presente Gregori Stefano, ma il Sindaco del Comune. Inoltre, fa riferimento al fatto che il Sindaco subentrato nel corso del 2022 ha riferito che l'approvazione del PEF in sede di assemblea è nella sostanza una mera presa d'atto, non essendo possibile che accettare in tale sede quanto predisposto dal gestore.

A partire dal maggio 2018 e sino al 1° agosto 2018, a fronte di ulteriori solleciti e richieste di pagamento da parte di ASM, il Comune di San Gemini, nelle persone dell'Assessore al Bilancio Gregori e del Responsabile dell'Area Tecnica Di Patrizi, sollevava una serie di eccezioni e contestazioni all'operato e al sistema di addebito delle spese di ASM. La nuova Giunta del Comune di San Gemini, in relazione al contenzioso in essere, invece di coltivare il giudizio di opposizione, addivenne con ASM inopinatamente alla sottoscrizione di due transazioni, con la seconda della quale riconosceva la debenza di interessi moratori, comportanti il pagamento a carico del Comune di € 100.000,00.

L'appellato rileva un travisamento dei fatti nell'impostazione attorea facendo riferimento al fatto che: i P.E.F. non sempre sarebbero stati approvati dal Comune e che i pagamenti del servizio sarebbero stati

sospesi dagli uffici comunali ben prima dell'assunzione da parte di Gregori Stefano della carica di assessore comunale. Lamenta quindi che alcuna manifestazione di abuso contrattuale sarebbe imputabile al Gregori, che anzi avrebbe cercato di opporsi correttamente al gestore anche con contestazioni in giudizio (in precedenza non effettuate). La Procura errerebbe, altresì, non distinguendo il ruolo svolto dallo stesso, di mera attività di indirizzo e controllo e non già di gestione.

Osserva la difesa come, in realtà, gli interventi dell'Assessore Gregori, in particolare con le note del 2018, sarebbero espressione di attenta e corretta interpretazione del ruolo di controllo e verifica delle gestioni e dei contratti in un Comune in grave situazione di predissesto. Le conseguenze e le azioni successive all'adozione del Piano di riequilibrio economico finanziario non sarebbero state minimamente considerate dalla Procura.

L'appellato inoltre contesta che le opposizioni ai decreti ingiuntivi ottenuti dal gestore ASM Terni s.p.a. fossero immotivate e tardive, rammentando che i dati dei conferimenti giungevano solo a consuntivo, ben oltre l'annualità di riferimento; con le opposizioni si contestavano quindi al gestore i pregiudizi derivanti dal mancato supporto nelle attività di accertamento e tariffazione, previsti quali obblighi discendenti dalla convenzione, nonché per il mancato passaggio a tariffa puntuale, che avrebbe dovuto avvenire a distanza di tre anni dalla sottoscrizione del contratto di servizio e quindi dal 26.6.2017, oltre a ulteriori contestazioni quali la mancata

assunzione di un dipendente quale obbligo previsto dal contratto, la mancata riduzione dei costi e l'occupazione di area pubblica comunale. L'appellato aggiunge inoltre che la tesi di parte pubblica circa la possibilità di avvio del servizio, con passaggio a tariffa puntuale solo a partire dall'anno 2020, sarebbe erronea risultando di contro che tale possibilità era già prevista dal D.M. 20.04.2017 del Ministero dell'Ambiente che all'art. 10 prevedeva tale possibilità, rammentando che A.U.R.I. (Autorità Umbra rifiuti e idrico), con nota del 30.4.2019, aveva già sanzionato la ASM per mancato passaggio a tariffa puntuale. L'appellato argomenta poi circa l'inesistenza del nesso causale tra la condotta ascritta e il danno oggetto di contestazione.

Evidenzia come il Gregori fosse cessato dalla carica di assessore ad aprile 2019 e che, in seguito, si era insediata la nuova amministrazione che, nel luglio dello stesso anno, al ricevimento del quarto decreto ingiuntivo da parte di ASM Terni s.p.a. decideva, in continuità con le scelte della precedente amministrazione di cui era parte Gregori, di proporre opposizione allegando le medesime motivazioni già esposte quale motivo nella precedente opposizione. Proprio la nuova amministrazione, a breve distanza di tempo, decideva di definire i giudizi intrapresi con due transazioni (una del 2020 e l'altra del 2021) con cui veniva riconosciuto al gestore ASM non solo il corrispettivo contrattuale ma anche la somma di euro 100.000 a titolo di interessi moratori, costituente la somma azionata dalla Procura quale danno erariale. Il danno conseguirebbe quindi a

una autonoma decisione assunta dalla Giunta comunale in carica nel 2021, che si porrebbe come autonoma causa efficiente del pagamento e quindi idonea a escludere un nesso causale con la condotta serbata da Gregori Stefano. D'altro canto, a dimostrazione di ciò, evidenzia che la decisione di transigere non è stata preceduta da alcuna istruttoria che dimostri la logicità e la convenienza della transazione per l'amministrazione che, viceversa, è stata dalla stessa pregiudicata.

L'appellato contesta altresì la mancanza dell'elemento soggettivo, tanto del dolo quanto della colpa grave.

In primo luogo, deduce la totale inesistenza di ogni ipotesi dolosa, atteso che il dolo contestato dalla Procura richiede l'intenzionalità del fatto ovvero la consapevolezza e volontà dell'azione ovvero omissione *contra legem* di cui non sarebbe stata fornita alcuna prova, neanche nella forma del dolo eventuale. Neppure la condotta del Gregori sarebbe in alcun modo connotata da marchiana negligenza o sprezzante trascuratezza dei doveri istituzionali.

L'appellato infine, in subordine, contesta il danno nel suo *quantum* e in ogni caso richiede di rideterminarlo in virtù del concorso di altri soggetti; da ultimo richiede l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

5. Con comparsa in data 29 marzo 2024 si è costituito in giudizio il signor Di Patrizi Fabrizio deducendo preliminarmente l'inammissibilità e/o nullità dell'atto di appello. Il gravame non conterrebbe alcuna specifica censura avverso il capo della sentenza

contestato, sotto il profilo del ritenuto mancato assolvimento dell'onere probatorio, atteso che l'atto introduttivo del presente giudizio si risolverebbe nella mera riproposizione delle argomentazioni poste a fondamento della domanda in primo grado e, in realtà, nella mera critica delle difese svolte dai convenuti nel precedente grado di giudizio, piuttosto che contenere censure specifiche ai singoli capi della sentenza che si dichiara di voler impugnare. Sul secondo capo della sentenza, non oggetto di specifica censura, si sarebbe necessariamente e pacificamente formato il giudicato, con conseguente inammissibilità dell'appello sotto il profilo considerato.

Non vi sarebbe alcun passo dell'atto di impugnazione ove la Procura attrice espliciti quale capo della sentenza si ponga in violazione delle norme richiamate nel motivo di gravame, né in cosa consista e come si configuri l'enunciata violazione di legge, che rimane una mera dichiarazione della parte appellante, priva di argomentazioni specifiche. L'atto di appello sarebbe, pertanto, sotto tale ulteriore profilo, generico e come tale inammissibile.

In via subordinata rispetto alle eccezioni sopra formulate, l'appellato deduce la manifesta infondatezza dell'appello stesso e la correttezza della sentenza impugnata.

Rammenta la difesa dell'appellato che l'Arch. Fabrizio Di Patrizi è libero professionista, che ha, per periodi limitati, prestato servizio, come dipendente pubblico presso il Comune di San Gemini a decorrere dal 2013 fino al mese di aprile 2020, con contratti a tempo

determinato ai sensi dell'art. 110 del T.U. Enti Locali.

In particolare, con decreto sindacale n. 1 del 2.1.2013 (doc. 1 fascicolo di primo grado) all'Arch. Di Patrizi è stato affidato l'incarico di Responsabile dell'Area Edilizia e Urbanistica, incarico rinnovato con decreto n. 15/2016. Solamente dal secondo semestre dell'anno 2016, l'Arch. Di Patrizi sarebbe stato Responsabile del Servizio Tecnico cui facevano capo, dopo l'accorpamento all'area tecnica dell'area Patrimonio e Lavori Pubblici, la sola funzione relativa alla gestione del servizio raccolta rifiuti e non la funzione economica e gestionale dei pagamenti relativi al servizio, né l'approvazione dei PEF relativi allo stesso. Pertanto, quando l'Arch. Di Patrizi ha assunto le proprie funzioni, il contratto di servizio per l'affidamento del servizio di trasporto e raccolta nell'ambito della gestione integrata dei rifiuti urbani nei comuni dell'ATI n. 4 Umbria con i relativi allegati sarebbe già stato sottoscritto: il contratto tra ASM di Terni quale mandataria della RTI ASM-CNS e la richiamata ATI, in data 26 giugno 2014.

Al momento dell'assunzione dell'incarico da parte del Di Patrizi, il Comune di San Gemini si sarebbe trovato, inoltre, in una situazione economica e patrimoniale di grave difficoltà e di squilibrio contabile, così come è risultato dagli atti e documenti del giudizio di primo grado e acquisiti dalla Procura attrice nel corso dell'istruttoria, sebbene dalla stessa non adeguatamente presi in considerazione nella ricostruzione dei fatti. Tale situazione sarebbe stata altresì certificata dalla stessa Corte dei Conti – Sezione regionale di

controllo per l'Umbria – con deliberazione n. 52/2017 (doc. 12 fascicolo di primo grado), in cui veniva evidenziata la criticità, risultante dalle relazioni dell'Organo di revisione, anche con riguardo alla gestione in appalto dei rifiuti che, già nel rendiconto 2014, presentava residui per € 643.749 (pag. 3) e che rappresentava la maggior parte dei costi di gestione con aumento della spesa “neanche integralmente coperta” (pag. 7).

Infine, con deliberazione n. 116/2018 del 16 dicembre 2018 di approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (documento acquisito dalla Procura attrice e dalla stessa più volte richiamato al fine di affermare la responsabilità del convenuto), la Sezione regionale di controllo per l'Umbria della Corte dei conti avrebbe segnalato, a pag. 23, le passività potenziali sul risultato di amministrazione 2017 relative a interessi di mora per ingiunzioni di pagamento e avrebbe riferito che l'Ente aveva fornito informazioni sulle predette ingiunzioni (descritte alla nota 9 del documento e comprendenti anche quelle di cui al primo decreto ingiuntivo notificato da ASM per € 760.557,08) precisando che i relativi pagamenti “non sono avvenuti precedentemente al decreto ingiuntivo per la carenza della disponibilità di cassa”. Detta oggettiva situazione di squilibrio sarebbe stata, pertanto, gradualmente sanata solo dopo l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, a decorrere dalla fine dell'anno 2018.

La situazione di liquidità negli anni 2017 – 2018 sarebbe stata molto critica e sarebbe stato necessario ridurre l'utilizzo elevato

dell'anticipazione di cassa, come rilevato dalla Corte dei conti con i provvedimenti sopra richiamati. Situazione che veniva ripianata solo nel dicembre 2018 grazie all'accesso al piano di riequilibrio finanziario. Sarebbe evidente, pertanto, che nel periodo compreso tra gli anni 2016-2018 il Comune non aveva la necessaria disponibilità di cassa per onorare tutti i pagamenti e procedeva liquidando prioritariamente gli stipendi, i ratei di mutuo, le spese di funzionamento degli uffici, gli obblighi derivanti da piani di rientro e le fatture giacenti più datate, restituendo nel 2017 l'anticipazione di cassa non ripianata nel 2016 (€ 590.968,00).

A causa di tale situazione di liquidità il Comune non poteva oggettivamente pagare nel 2017-2018 molte delle fatture giacenti.

Tali circostanze risulterebbero dalla deliberazione di G.C. n. 70 del 2/7/2020 (doc. 14 fascicolo di parte di primo grado) ove viene indicata la richiesta di anticipazione di liquidità per un importo complessivo di € 1.744.704,20 IVA compresa, che eccede la somma delle fatture giacenti di competenza ASM e oggetto dei due decreti ingiuntivi (pari ad € 1.048.064,78).

Si ricorda, infatti, che il primo atto di transazione sottoscritto tra il Comune di San Gemini e ASM, con il quale è stata riconosciuta l'intera sorte di cui ai decreti ingiuntivi, è stato deliberato in data successiva, ossia con atto n. 100 del 14/10/2020, ossia quando il Comune aveva ottenuto la liquidità necessaria. In tale descritta situazione si porrebbe l'operato dell'Arch. Di Patrizi il cui Ufficio Tecnico non svolgeva funzioni di pagamento delle fatture inviate, che

era invece di esclusiva competenza dell'Area Finanziaria e Personale, essendo di competenza dell'ufficio Tecnico, di cui era responsabile, solo l'assunzione dell'impegno di spesa.

Viene inoltre evidenziato dalla difesa che nel corso del periodo oggetto di contestazione (dal dicembre 2016 a tutto il 2018), l'Arch. Di Patrizi ha provveduto, in base alle somme disponibili in bilancio, alla liquidazione, per il servizio di raccolta dei rifiuti, dell'importo complessivo di € 1.249.511,99, in forza di apposite determinate che riportano tutte il visto contabile e la registrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio. Tra le suddette somme liquidate per il servizio rifiuti risultano pagate anche parte delle fatture oggetto di ingiunzione di pagamento da parte di ASM. Liquidazioni poi evidentemente non seguite dall'effettivo pagamento da parte del competente Ufficio, ossia gli uffici dell'Area Finanziaria di cui il Di Patrizi non era e non è mai stato Responsabile.

Per quanto riguarda invece le fatture successive al settembre 2017 e fino a tutto l'anno 2018, si evidenzia che anche in questo caso alcuna responsabilità sarebbe ascrivibile al convenuto in ragione della rappresentata e documentata situazione di dissesto finanziario e di assenza di liquidità in cui l'Ente si trovava all'epoca dei fatti, nonché in ragione degli inadempimenti agli obblighi contrattuali posti in essere dal gestore contestati dall'organo politico e condivisi dal Di Patrizi con la nota 22/6/2018.

L'appellato ha quindi replicato ai motivi di gravame e riproposto, in via subordinata, le domande assorbite nel primo grado del giudizio.

Ha inoltre chiesto una riduzione del danno addebitato quantomeno in relazione alle fatture effettivamente liquidate al gestore da parte del De Patrizi, per circa il 30% dell'intero importo.

6. All'udienza pubblica il Pubblico Ministero, in merito ai motivi di inammissibilità sollevati dal sig. Di Patrizi, rileva la genericità di tali eccezioni preliminari e considera congrua la prospettazione dei motivi d'appello. Nel merito il PM si è soffermato sul rapporto che intercorre tra le contestazioni di inadempimento del gestore rivolte dal Comune di San Gemini, contrapposte alla richiesta ed emissione di decreti ingiuntivi per ingenti fatture relative a servizi resi dal Gestore rilevando come i titoli esecutivi non siano mai stati contestati dall'Ente essendo il servizio comunque svolto. Il PM ha eccepito l'irrilevanza della circostanza che il Comune di San Gemini si sia trovato in una situazione di crisi economico finanziaria tale da dichiarare il dissesto e tale da non consentire l'adempimento dei debiti; anche la mancata approvazione del PEF non potrebbe legittimare l'inadempimento degli impegni assunti. Prosegue nel ritenere la transazione raggiunta nel 2021 un atto che non inciderebbe sul nesso causale sussistente tra condotta ed evento dannoso. Né assumerebbero rilevanza, ai fini dell'omissione di pagamento, le vicende relative al passaggio alla "tariffa puntuale" in quanto il mancato "passaggio" alla tariffazione puntuale non avrebbe avuto alcuna incidenza sui crediti vantati dal gestore. Ha quindi insistito per la riforma integrale della sentenza di primo grado.

L'Avv FERLINI per Gregori ha evidenziato che sono in discussione

fatti accaduti prima della nomina ad assessore del suo assistito, avvenuta soltanto nel 2017 rimarcando come egli non abbia partecipato all'approvazione della transazione da cui deriva il danno.

La transazione sarebbe stata approvata dalla nuova Giunta che, tra l'altro, senza istruttoria, avrebbe abbandonato il giudizio di opposizione per valorizzare, in un'ottica compensativa, la domanda riconvenzionale di 100.000,00 euro a titolo di interessi passivi. Tale atto costituirebbe causa sopravvenuta che reciderebbe il nesso causale. Anche il PEF (Piano Economico Finanziario) del 2015 sarebbe stato approvato dal sindaco mentre il Gregori si sarebbe astenuto dall'approvarlo. L'avvocato sottolinea come il suo assistito si sarebbe adoperato per impedire e porre riparo alla situazione con note indirizzate al Gestore e ai responsabili dei suoi uffici con le quali avrebbe lamentato tutte le criticità evidenziando la necessità di passare a tariffa puntuale. Dal 2014 al 2017, per tre anni, il gestore avrebbe dovuto supportare il Comune nell'attività di accertamento e riscossione dei tributi, contestando la mancanza di una verifica del servizio. Evidenzia come le fatture del decreto ingiuntivo partano dal 2016 e la tariffa avrebbe dovuto essere completamente diversa: sottolinea come siano stati erogati più di tre milioni di euro di sanzione per il mancato passaggio alla tariffa puntuale. Chiede la conferma della sentenza di primo grado con esclusione totale della responsabilità degli assistiti. In via subordinata chiede l'attenuazione dell'eventuale responsabilità con conseguente riduzione sostanziale dell'addebito.

L'avv. GALEAZZI per Gregori ha posto in luce come il procedimento arrivi all'attenzione della Procura a seguito di un esposto presentato proprio dello stesso Gregori, che viene paradossalmente prima indagato e poi incolpato senza che vengano chiamati in causa almeno uno dei due sindaci e i responsabili dell'attività degli uffici del servizio finanziario. Sottolinea le carenze della Procura regionale nel valutare l'operato del gestore; né sarebbe stato chiarito come le lettere di contestazione inviate dall'assessore Gregori al gestore, abbiano potuto incidere sull'omesso pagamento, derivante, in primo luogo, dalla carenza di risorse finanziarie. Ha confermato l'assenza di qualsiasi collegamento tra l'operato del Gregori e il mancato pagamento. Ha concluso chiedendo l'assoluta conferma della sentenza di primo grado.

L'avv. ROSSI per Di Patrizi ha illustrato l'eccezione di inammissibilità dell'appello della Procura in quanto esso si risolve in una mera riproposizione di tutte le censure già svolte al primo grado senza che venga individuata quale sia la violazione di legge e in cosa consisterebbe l'erroneità della sentenza di primo grado. Ha rilevato l'insussistenza dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità e ha concluso come in atti.

Al termine del dibattimento il Presidente ha dichiarato chiusa la discussione e ha disposto il passaggio in decisione della causa.

Rilevato in

DIRITTO

I. In via preliminare l'appellato Di Patrizi ha eccepito

l'inammissibilità dell'appello formulato dalla Procura regionale sostenendo che l'impugnazione non conterrebbe alcuna specifica critica alla sentenza, sostanziandosi in una mera riproposizione delle argomentazioni già poste a fondamento della domanda in primo grado. L'appello sarebbe quindi inammissibile per genericità poiché, pur deducendo formalmente pretese violazioni di norme di legge, comunque non articolerebbe puntuali motivi a sostegno della violazione dedotta.

L'eccezione si configura infondata.

Si osserva che l'art. 190, comma 2 c.g.c., nel prevedere il contenuto dell'atto di appello non impone che i motivi d'appello assumano una determinata forma o ricalchino pedissequamente, con diverso contenuto, la decisione appellata, ma richiede, a fini di ammissibilità, semplicemente che si possa individuare, in modo chiaro ed esauriente, il "*quantum appellatum*" (in termini, Corte conti, Sez. II d'Appello, n. 28/2023; id., Sez. II d'Appello, n. 379/2021). Al riguardo è stato precisato che "*La specificità dei motivi non va, dunque, intesa formalisticamente, né in via generale e assoluta, dovendo l'impugnativa consentire di circoscrivere il giudizio di gravame ad aspetti specifici della contestata decisione e ai suoi passaggi argomentativi, formulando – sotto il profilo qualitativo – le ragioni di dissenso, rispetto al percorso logico-giuridico del primo giudice, sì da esplicitare l'idoneità di tali ragioni a determinare le modifiche della predetta decisione (in termini, Corte conti, Sez. III d'Appello, n. 352/2018 e n. 98/2017; Sez. II d'Appello n. 443/2014,*

n. 25/2015 e n. 145/2015)”. (Corte conti, sez. II app., n. 361/2023).

Va dunque ribadito che l’obbligo di specificare i motivi di gravame è adempiuto in presenza di una critica, ancorché implicita, idonea a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, fermo restando che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale e assoluta né in senso rigoroso e formalistico, bensì guardando al concreto contenuto dell’atto (cfr. Corte conti, Sez. II appello, n. 516/2019). D’altronde, la Corte di cassazione in argomento ha sottolineato che l’appello deve affiancare “...alla parte volitiva una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo Giudice, senza che occorra l’utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, il quale, come mezzo di gravame a critica libera, mantiene inalterata la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata” (Cass., 19 marzo 2019, n. 7675).

Ebbene, nel caso di specie l’impugnazione proposta dalla Procura regionale risulta soddisfare i requisiti di ammissibilità in quanto l’atto di gravame individua in modo sufficientemente puntuale sia il *devolutum* che i risultati attesi dalla pronuncia di appello. Infatti, pur ripercorrendo in parte anche la ricostruzione già sviluppata in primo grado, l’appellante argomenta le censure alla sentenza di primo grado in ordine al preteso errore nella valutazione circa la ravvisabilità di una condotta illecita dannosa connotata da dolo o

quantomeno da colpa grave e in ordine alla sussistenza del nesso eziologico tra la condotta contestata e il danno erariale azionato.

L'eccezione dunque è infondata e può procedersi nell'esame dei motivi di appello.

II. Con il primo motivo d'appello la Procura regionale contesta la sentenza nella parte in cui ha escluso la sussistenza del dolo e della colpa grave in capo ai convenuti, ritenendo che gli elementi allegati in giudizio avrebbero dimostrato la ricorrenza dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa in capo a entrambi i convenuti, nella forma del dolo.

L'appellante sostiene che Di Patrizi e Gregori erano ben consapevoli del pregiudizio patrimoniale in corso di verifica e che ciò sarebbe comprovato da plurimi indicatori della rappresentazione e accettazione dell'evento lesivo da parte degli agenti, trascurati dal giudice di primo grado. Tali indicatori comproverebbero la rappresentazione concreta del depauperamento erariale, con adesione al relativo rischio e accettazione dell'illecito come conseguenza della propria condotta, tale da fondare l'imputazione a titolo doloso.

In subordine l'appellante lamenta la mancata condanna a titolo gravemente colposo, deducendo che tutta la documentazione prodotta dimostrerebbe che la condotta del Comune, per effetto dell'azione del Di Patrizi e Gregori, sfociata nella contestazione delle fatture emesse dal gestore del servizio e nell'opposizione ai decreti ingiuntivi, sarebbe palesemente ingiustificata e volta unicamente a

postergare il pagamento dei corrispettivi dovuti.

Il motivo è infondato.

La tesi dell'appellante per cui gli odierni appellati erano perfettamente consapevoli della dannosità del loro comportamento non appare in alcun modo sostenuta da concreti elementi probatori.

Invero, la stessa prospettazione di infondatezza oltre che tardività delle contestazioni non risulta affatto suffragata dai documenti prodotti, come sostiene la Procura appellante. Dalla ricostruzione dei fatti, proprio sulla base della copiosa documentazione in atti, emerge che nella fattispecie il Comune di San Gemini, dopo aver sottoscritto il contratto di servizio per la gestione del servizio rifiuti con ASM Terni s.p.a. il 26.6.2014, ha contestato una serie di articolati inadempimenti in capo al gestore del servizio, puntualmente desumibili dalla documentazione amministrativa nonché dal contenuto degli atti di opposizione a decreto ingiuntivo per il pagamento delle fatture insolute. Tra gli inadempimenti particolarmente significativo risulta essere quello relativo alla mancata attivazione, a tre anni di distanza dalla stipula del contratto di servizio del 26.6.2014, della tariffazione puntuale ovvero della tariffa-corrispettivo, che imponeva al gestore di procedere alla quantificazione del corrispettivo dovuto dalle utenze in ragione dei rifiuti effettivamente conferiti, provvedendo direttamente alle attività di accertamento e riscossione. Ebbene, tale contestazione risulta fondarsi direttamente sul contratto sottoscritto dalle parti, che prevedeva tale puntuale obbligo a carico di ASM Terni s.p.a. (cfr. art.

35 e 57 del Disciplinare tecnico al contratto di servizio) e su tale base il Comune ha articolato altresì una propria ragionevole pretesa di essere ristorato per effetto del pregiudizio economico subito a causa di tale omissione. Del resto, è evidente che la mancata attivazione di tale seconda fase (della gestione della tassa-tariffa) ha determinato il permanere dei servizi di accertamento e riscossione della TARI in capo al Comune e non ha consentito il passaggio a un sistema di tariffazione più efficiente in pregiudizio del Comune medesimo, con conseguente prodursi di un danno economico non irrilevante. Il fatto che tale danno non sia stato quantificato in modo esatto con l'opposizione (come sottolinea la Procura), ma demandato a un accertamento da operarsi da parte di un C.T.U. (del tutto possibile in ambiti in cui aspetti tecnici richiedono accertamenti specifici) non fa certo venire meno la concretezza e la ragionevolezza della pretesa creditoria del Comune, da contrapporre alle pretese economiche del gestore del servizio. D'altro canto, dagli atti è emerso che un tentativo di comporre transattivamente il contenzioso giudiziario, sostenuto proprio dall'assessore Gregori, prevedeva un'ipotesi di quantificazione del danno da ritardata attivazione della tariffa-corrispettivo nella misura affatto trascurabile di euro 25.000 per ogni mese di ritardo. Va inoltre dato conto che il passaggio alla tariffa corrispettivo era ben possibile e anzi doverosa, a seguito del decorso del triennio, come confermato dal d.m. 20.4.2017 del Ministero dell'Ambiente (art. 10); pertanto- anche sotto tale profilo - il contestato inadempimento nei confronti del gestore del servizio non

era affatto destituito di fondamento. Va anzi rilevato che il mancato adempimento all'obbligo di passaggio al sistema della tariffazione puntuale in capo ad ASM Terni s.p.a. è stato accertato e contestato altresì dall'Autorità di settore regionale; infatti l'A.U.R.I. con nota del 30.4.2019 scriveva al gestore del servizio: *“Si contesta la mancata attivazione della misurazione dei rifiuti (intesa come svuotamenti) nei Comuni gestiti finalizzata alla realizzazione della tariffa puntuale”*. Tale contestazione in particolare ineriva a un periodo anteriore al 2017, tanto che con la suddetta nota l'Autorità irrogava una sanzione pecuniaria precisando che *“La sanzione applicata parte dal 01.07.2016 perché da atto transattivo RTI aveva 18 mesi dal 01.01.2015 (quindi scad. 30.06.2016) per attivare la misurazione dei rifiuti e la conseguente tariffazione puntuale di cui all'art.57 del vigente disciplinare”*. Anche da tale documento emerge pertanto come la contestazione di inadempimento sollevata dal Comune fosse munita di solida base.

Si aggiunga peraltro che l'opposizione al decreto ingiuntivo conteneva ulteriori significative contestazioni di inadempimenti in capo al gestore del servizio, quali: l'omessa attività di supporto nell'accertamento e riscossione che avrebbe dovuto essere effettuata a beneficio del Comune; la mancata assunzione di una unità di personale dalla coop. Iride – con ritardo di 4 anni – con conseguente danno per il Comune in ragione dei pagamenti corrisposti direttamente dall'ente locale alla cooperativa per il lavoro svolto dalla predetta unità di personale, ciò in violazione degli obblighi assunti

(art. 4 del Contratto di servizio) da ASM che avrebbe dovuto sostenere la relativa spesa; la mancata contabilizzazione, in diminuzione del 50% dei costi, derivante da riduzione dei conferimenti derivanti da raccolta differenziata; nonché, da ultimo, il mancato pagamento dell'indennità di occupazione di un'area comunale.

E' dunque evidente che innanzi a siffatto quadro in cui emerge una pluralità di inadempimenti imputabili al gestore del servizio, ben potesse il Comune di San Gemini, sulla scorta del noto brocardo *inadimplenti non est adimplendum*, procedere nella contestazione e astenersi dall'adempimento della propria obbligazione di pagamento del corrispettivo del servizio, non risultando gli inadempimenti ascrivibili ad ASM Terni s.p.a. affatto di scarsa importanza e come tali rientranti nell'ambito di applicazione di cui all'art. 1460 c.c.

E' pertanto evidente che non può affatto affermarsi che la condotta serbata dal Comune, per effetto dell'azione dei due odierni appellati, sia stata palesemente infondata e pretestuosa, né in alcun modo tardiva. Dunque non può argomentarsi circa una pretesa coscienza e volontà di compiere un'azione illecita dannosa, né tantomeno i pretesi ulteriori indici dell'ipotizzato atteggiamento doloso sono dimostrativi dell'elemento psicologico del dolo. Infatti – come detto – il comportamento posto in essere dagli appellati non risulta essere connotato da mala fede o scorrettezza contrattuale, essendo la sospensione dei pagamenti legittima misura di reazione agli altrui inadempimenti e non certo abuso contrattuale, tenuto altresì conto

della rivendicazione di controcrediti di entità potenzialmente assai rilevanti. Né può certo ipotizzarsi alcuna omissione – in capo agli appellati - di denuncia alla Procura regionale di alcun danno erariale concreto e specifico, né infine alcuna rappresentazione e accettazione del rischio di realizzazione di un danno in pregiudizio del Comune, non essendo in alcun modo certa l'insorgenza debitoria per interessi moratori innanzi a tale articolato quadro.

In virtù di quanto detto deve inoltre osservarsi che in capo a Di Patrizi e Gregori non è neppure ravvisabile alcuna condotta gravemente colposa, non sussistendo alcun elemento sintomatico di una marchiana negligenza o sprezzante trascuratezza dei doveri istituzionali, avendo anzi gli stessi assunto una condotta volta a tutelare le ragioni del Comune e a contestare i plurimi inadempimenti del gestore del servizio rifiuti, esercitando tempestivamente anche le azioni di opposizione ai decreti ingiuntivi.

Ne deriva dunque la correttezza della sentenza di primo grado laddove afferma *“la domanda attrice è incentrata sulla presunta mera strumentalità delle eccezioni sollevate in confronto del gestore dai due convenuti. Ritiene invece il collegio che tali eccezioni non fossero destituite di fondamento”*.

Il Giudice territoriale infatti – come già osservato da questo Collegio – ha rilevato in relazione alla principale contestazione formulata nei confronti di ASM che *“il gestore era contrattualmente obbligato, a partire dal terzo anno dall'avvio della gestione integrata (dunque dal 26 giugno 2017), al passaggio ad una misurazione puntuale della*

quantità di rifiuti, cui avrebbe dovuto far seguito la presa in carico, da parte del gestore medesimo, di tutto il ciclo dei rifiuti”. Dunque, correttamente sin dal primo grado si è posto in evidenza come fosse ravvisabile un significativo inadempimento contrattuale da parte del gestore del servizio e parimenti ve ne fossero di ulteriori, tanto che la Sezione umbra ha condivisibilmente osservato che: *“Il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, incardinato dal Comune, appariva allora contraddistinto da un’alea non irrilevante e, prima ancora, non appariva irragionevole la scelta dell’amministrazione di contestare gli inadempimenti del gestore”.* In tale contesto, dunque, del tutto correttamente è stata esclusa dalla Sezione umbra la ricorrenza del dolo e della colpa grave.

III. Con il secondo motivo di impugnazione la Procura regionale ha lamentato un preteso errore nella ricostruzione operata dalla sentenza di primo grado per non aver ravvisato la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta ascritta ai convenuti e il danno rappresentato dagli interessi moratori pagati dal Comune, posto che la transazione decisa dalla Giunta nel 2021 non avrebbe in alcun modo reciso il nesso eziologico.

Pur risultando assorbente l’accertata insussistenza dell’elemento soggettivo dell’illecito, va rilevato che anche tale secondo motivo di doglianza si appalesa infondato.

Del tutto condivisibilmente il giudice di primo grado ha altresì escluso in relazione al comportamento ascritto agli odierni appellati la sussistenza di un nesso di causa con il danno azionato, ritenendo

che il pagamento degli interessi moratori sia scaturito in virtù della transazione decisa dagli amministratori che sono subentrati a seguito delle elezioni del 2019. Infatti, la sezione ha affermato: *“E’ evidente che della differente scelta, operata dai successivi amministratori, non possono essere chiamati a rispondere il precedente assessore che anzi per primo aveva rilevato gli inadempimenti del gestore, né tantomeno l’allora responsabile del competente ufficio presso il Comune”*.

Nel caso di specie risulta infatti documentato che l’assessore Gregori con la relativa giunta comunale, in carica sino alla prima metà del 2019, aveva formulato ripetute contestazioni al gestore del servizio (cfr. note a firma dell’assessore del 25.5.2018 e del 22.6.2018, quest’ultima anche a firma Di Patrizi) e aveva successivamente fatto proporre opposizione a decreto ingiuntivo per fatture inerenti al servizio, contestando numerosi inadempimenti contrattuali, richiedendo altresì in via riconvenzionale la condanna di ASM Terni s.p.a. al pagamento di varie somme a titolo di rimborso (per diminuzione per quantità di rifiuti indifferenziati), a titolo risarcitorio (per molteplici inadempimenti), previa valutazione e quantificazione da parte di un CTU, e a titolo di indennizzo (per occupazione di suolo comunale), chiedendo altresì, in subordine, quantomeno la compensazione del credito opposto con il controcredito fatto valere dall’ente locale. Successivamente, con l’insediamento della nuova Giunta comunale (metà del 2019), la stessa proseguiva la linea volta a contestare gli inadempimenti in capo al gestore del servizio,

proponendo ulteriore opposizione all'ulteriore decreto ingiuntivo emesso il 29.6.2019, confermando pienamente la linea assunta in precedenza, salvo poi - dopo la cessazione dal servizio da parte dell'arch. Di Patrizi Fabrizio avvenuta ad aprile 2020 - a partire dalla fine del 2020, mutare radicalmente indirizzo e addivenire alla stipula di atti transattivi con cui venivano pagate dapprima le fatture emesse da ASM Terni s.p.a. e in seguito la rilevantisima somma di euro 100.000 a titolo di interessi moratori, costituente la posta di danno azionata dalla Procura regionale.

Non sono emerse le ragioni che hanno indotto il cambio di rotta nell'ambito della gestione del contenzioso civile esistente con il gestore del servizio anche a fronte della iniziale conferma delle scelte processuali, assunta ancora nell'estate del 2019 dalla medesima Giunta. Nell'ambito della motivazione della deliberazione della Giunta comunale n. 23 del 3.3.2021, di approvazione della transazione con cui il Comune si è impegnato a pagare euro 100.000,00 a titolo di interessi moratori, nonché della precedente deliberazione n. 100 del 14.10.2020 con cui l'ente si è obbligato transattivamente a pagare tutte le fatture emesse e a rinunciare contestualmente a tutte le domande formulate con le opposizioni ai decreti ingiuntivi, non emergono in alcun modo le ragioni di interesse pubblico che hanno condotto a tali determinazioni, non risultando alcuna evidenziazione delle pretese ragioni di convenienza per l'ente, né risultando documentata un'istruttoria prodromica a tale decisione, da cui possano evincersi elementi utili alla

comprensione dell'iter logico-giuridico sottostante.

In assenza di chiarezza in ordine alle ragioni della sostanziale abdicazione a ogni legittima pretesa, risultando le transazioni stipulate un riconoscimento integrale delle pretese del gestore del servizio, benché vi fossero indubbiamente numerosi elementi a sostegno delle domande azionate in giudizio dal Comune di San Gemini, gli atti transattivi stipulati nel 2020 e 2021 si pongono come decisioni del tutto imprevedibili e derogatorie rispetto agli accadimenti precedenti.

Sotto tale profilo correttamente il giudice di primo grado ha quindi escluso altresì la ravvisabilità del nesso causale tra condotta ed evento dannoso.

In conclusione, l'appello va respinto e, per l'effetto, deve essere confermata l'assoluzione disposta in primo grado.

Conseguentemente devono essere liquidate le spese processuali a favore degli appellati nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, reietta ogni diversa domanda, eccezione e deduzione, respinge l'appello proposto dalla Procura regionale per l'Umbria e conferma la sentenza di primo grado.

Liquida le spese di lite in euro 1500,00 a favore di ciascuno degli appellati.

Si comunichi.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 aprile

2024.

SENT. 186/2024

L'Estensore

La Presidente

(F.ta digitalmente)

(F.ta digitalmente)

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Rita Loreto)

Depositata in Segreteria il

19 LUGLIO 2024

Il Dirigente

Dott. Massimo Biagi

(F.ta digitalmente)