



SENT. 97/2024

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita	Loreto	Presidente
Roberto	Rizzi	Consigliere
Luisa	De Petris	Consigliere
Nicola	Ruggiero	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere -relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti nel Registro di Segreteria:

- al n. 60736 (appello principale) promosso da AMICI Carla (C.F. MCACRL61H55I712U), elettivamente domiciliata in Roma, al viale Bruno Buozzi n. 47, presso lo studio dell'Avv. Prof. Luisa Torchia, dalla quale è rappresentata e difesa giusta procura alle liti in calce all'atto d'appello (C.F. TRCLSU57D55C352N; p.e.c. luisatorchia@ordineavvocatiroma.org)

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

e nei confronti di

1. SCHININA' Francesco (C.F. SCHFNC46L20H501W);
2. PERCOCO Giacomo (C.F. PRCGCM71E07L120C);
3. ZAPPONE Emanuela (C.F. ZPPMNL70M44D810A);



SENT. 97/2024

4. PASQUARIELLO Tiziana (C.F. PSQTZN75A45E472R);
5. ZACCARIA Cristina (C.F. ZCCCST71P67L120R);
6. TINTARI Roberta Ludovica (C.F. TNTRRT69A53L120G);
7. TOSTI Chiara Maria (C.F. TSTCRM55R60L120L),
tutti domiciliati, rappresentati e difesi come in atti;
8. PERCOCO Elettra (C.F. PRCLTR80A60L120E), non costituita;
9. MARAGONI Luigi (C.F. MRGLGU67M10L120W), non costituito;
- al n. 60736 (appello incidentale) promosso da SCHININÀ Francesco
(SCHFNC46L20H501W) elettivamente domiciliato in Roma, al Viale
Bruno Buozzi n. 19, presso lo studio degli Avv.ti Giulia Schininà
(CF: SCHGLI76L44H501F;
p.e.c.giuliaschinina@ordineavvocatiroma.org) e Giovanni A.
Malatesta (CF: MLTGNN65A31L253E; p.e.c.
giovanniantoninomalatesta@ordineavvocatiroma.org), che lo
difendono congiuntamente e disgiuntamente tra loro, giusta
procura in calce all'atto d'appello;
- al n. 60736 (appello incidentale) promosso da TINTARI Roberta
Ludovica (c.f. TNTRRT69A53L120G) elettivamente domiciliata al
recapito informatico dell'Avv. Dino Lucchetti (c.f.
LCCDNI59R27E472M avvdinolucchetti@puntopec.it)) dal quale,
unitamente all'Avv. Massimo D'Ambrosio (cf
DMBMSM71S13L120D) è rappresentata e difesa, giusta procura in
calce all'atto d'appello;
- al n. 60736 (appello incidentale) promosso da TOSTI Chiara Maria
(cod. fisc. TSTCRM55R60L120L), elettivamente domiciliata



SENT. 97/2024

all'indirizzo di posta elettronica certificata

avvgiuseppemerola@puntopec.it dell'Avv. Giuseppe Merola (c.f.

MRLGPP77R16L628C), dal quale è rappresentata e difesa giusta

procura in calce all'atto d'appello;

- al n. 60736 (appello incidentale) promosso da ZACCARIA Cristina

(C.F. ZCCCST71P67L120R) elettivamente domiciliata all'indirizzo

di posta elettronica certificata avvcarlomacci@cnfpec.it dell'Avv.

Carlo Macci (MCCCRL68D02G698A) dal quale è rappresentata e

difesa unitamente all'avv. Umberto Macci (C.F.

MCCMRT59M10G698Z);

- al n. 60736 (appello incidentale) promosso da ZAPPONE Emanuela

(C.F. ZPPMNL70M44D810A), PASQUARIELLO Tiziana (C.F.

PSQTZN75A45E472R) e PERCOCO Giacomo (C.F.

PRCGCM71E07L120C), tutti elettivamente domiciliati presso

l'indirizzo di posta elettronica certificata

avvenricodelmonte@puntopec.it dell'Avv. Enrico Del Monte (CF:

DLMNRC69S10H501N) dal quale sono rappresentati e difesi,

giusta procura alle liti rilasciata su foglio separato da considerarsi

in uno all'atto d'appello

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

e nei confronti di

AMICI Carla, SCHININÀ Francesco PERCOCO Giacomo, ZAPPONE

Emanuela, PASQUARIELLO Tiziana, ZACCARIA Cristina, TOSTI

Chiara Maria, TINTARI Roberta Ludovica tutti domiciliati,



SENT. 97/2024

rappresentati e difesi come in atti e ciascuno per il proprio atto di

impugnazione, nonché nei confronti di PERCOCO Elettra e

MARAGONI Luigi, entrambi non costituiti;

avverso

la sentenza n. n. 68/2023 della Sezione giurisdizionale per la Regione

Lazio, depositata in data 1° febbraio 2023.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 22 febbraio 2024, con

l'assistenza del Segretario dott. Giovanni Luca Triolo, la relatrice

dott.ssa Maria Cristina Razzano, gli Avvocati Torchia Luisa, Malatesta

Giovanni Antonio, Del Monte Enrico, Merola Giuseppe, Lucchetti Dino

e D'Ambrosio Massimo, ciascuno per i rispettivi assistiti, e il

rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G.

dott.ssa Sabrina D'Alesio. Risultano assenti i procuratori costituiti per

l'appellante Zaccaria Cristina.

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di

causa.

Ritenuto in

FATTO

Con l'impugnata sentenza, la Sezione territoriale ha condannato la

dott.ssa Carla Amici, in via principale e a titolo di dolo, al risarcimento

del danno di euro 163.089,85, e in via sussidiaria, a titolo di colpa

grave, i signori Roberta Tintari, nella sua qualità di Sindaco e

Assessore del Comune di Terracina (30%), Schininà Francesco,

Percoco Giacomo, nella loro qualità di Presidenti del Consiglio di

Amministrazione dell'Azienda Speciale Terracina (15% ciascuno),



SENT. 97/2024

Tosti Chiara Maria e Maragoni Luigi, nella loro qualità di Revisori dei conti (20%), nonché Zappone Emanuela, Pasquariello Tiziana, Percoco Elettra e Zaccaria Cristina, nella loro qualità di componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Speciale (20%).

La *causa petendi* della domanda risarcitoria era imperniata su una duplice e alternativa contestazione: la prima relativa al fatto che alla dott.ssa Amici, quale Direttore generale dell'Azienda Speciale Terracina (AST) era stato attribuito, con contratti di lavoro susseguiti senza soluzione di continuità dal 15 dicembre 2010 sino alla data di contestazione, il trattamento economico previsto dal CCNL dei dirigenti degli enti locali, con un compenso ben superiore rispetto a quello applicabile ai sensi dell'art. 8 dello Statuto dell'Azienda, tale da comportare, dal 16 dicembre 2015, la corresponsione della somma di € 51.006,15; la seconda - alternativa - contestazione in ordine alla violazione del principio della onnicomprensività della retribuzione dirigenziale riconosciuta alla stessa dirigente, in considerazione degli ulteriori incarichi relativi alla consulenza di lavoro e fiscale, contabile e tributaria con un compenso annuo pari a € 32.617,97 (per 5 anni) e danno erariale complessivo di € 163.089,85.

Con atto depositato in data 27.4.2023, ha promosso appello la soccombente AMICI Carla, patrocinata come in atti, deducendo:

1. *"Error in iudicando. Erroneità dei capi 4, 4.1, 4.2, 4.3. e 4.4. della sentenza di primo grado. Irragionevolezza e illogicità manifeste. Erroneità e difetto assoluto di motivazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del c.g.c. -travisamento dei fatti-. Mancata*



SENT. 97/2024

violazione del principio di omnicomprensività”.

L'incarico espletato dalla dott.ssa Amici e il relativo compenso sarebbero legittimi e compatibili sia con il ruolo di Direttore Generale, sia con il CCNL enti locali.

Sotto un primo profilo, le aziende speciali farebbero parte della categoria degli enti pubblici economici, e quindi degli enti di diritto pubblico la cui attività, pur se strumentale rispetto al perseguimento di un interesse pubblico, avrebbe per oggetto l'esercizio di un'impresa.

Per questo, oltre a doversi iscrivere al registro delle imprese, le aziende speciali sono soggette al regime fiscale proprio delle aziende private e alla disciplina civilistica per quanto attiene ai rapporti di lavoro dei dipendenti. La disciplina delle eventuali incompatibilità relative ai dipendenti delle aziende speciali dovrebbe, dunque, essere individuata esclusivamente nelle disposizioni dello Statuto, negli altri provvedimenti organizzativi che ne regolano il funzionamento e nella disciplina contrattuale dei singoli rapporti lavorativi, senza che possa rilevare alcuna violazione dell'art. 24, co. 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 che non si applicherebbe al rapporto lavorativo instaurato con l'A.S.T. dal Direttore Generale. Nel caso di specie, infatti, la piena compatibilità sarebbe avvalorata dalle disposizioni dello Statuto Aziendale, nonché da quelle del Regolamento del personale che ammettono la possibilità da parte del Direttore Generale di espletare incarichi previamente autorizzati.

Sotto altro profilo, l'incarico professionale aggiuntivo e l'intero compenso sarebbero del tutto legittimi, non operando nel caso di



SENT. 97/2024

specie il principio di onnicomprensività, avendo l'incarico ad oggetto "attività specialistiche in materia di lavoro e fiscale" non rientranti nell'ufficio del Direttore Generale, come invece erroneamente ritenuto dalla sentenza che avrebbe valorizzato al riguardo l'art. 25, co. 2, lett. A, H e I dello Statuto.

2. *"Error in iudicando. Erroneità e illegittimità dei capi 4.3., 4.4. e 4.5. della sentenza impugnata (parte motiva). Irragionevolezza e illogicità manifeste. Travisamento dei fatti. Nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c. Vizio di extrapetizione e/o ultrapetizione".*

Fermo restando che il conferimento dell'incarico aggiuntivo del 2011 non avrebbe superato la soglia di rilevanza comunitaria prevista dalla legislazione all'epoca vigente in materia di contratti pubblici (art. 28 del d.lgs. n. 163/2006), non sarebbe in ogni caso vero che non fossero state vagliate *ex ante* diverse alternative. Nel 2010 sarebbe stato anzitutto richiesto a studi professionali alcuni preventivi per lo svolgimento delle attività di consulenza e assistenza in materia contabile, fiscale e del lavoro, ma i preventivi avrebbero comportato per l'A.S.T. un costo annuo totale – compreso tra 50.000 e 54.000 euro - nettamente superiore ai compensi percepiti dalla dott.ssa Amici in virtù dell'incarico aggiuntivo, come da documentazione in atti.

Contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, il conferimento del contratto aggiuntivo sarebbe stato, inoltre, preceduto da una idonea verifica in ordine alla presenza di personale interno che potesse svolgere le relative attività. Tale verifica ha tuttavia dato esito



negativo. Il CdA, in persona del suo Presidente pro tempore, avrebbe dichiarato, nelle premesse al contratto aggiuntivo sottoscritto con la dott.ssa Amici, che l'Azienda Speciale non avrebbe avuto *“tra il personale figure idonee e professionalmente capaci a garantire una corretta tenuta dei fatti contabili gestionali e tributari oltre alla gestione del rapporto di lavoro con i dipendenti ed elaborazione di cedolini paga”* e che l'A.S.T. *“ha interesse, in quanto all'interno dell'Azienda e dell'organigramma aziendale non vi è una figura professionale in grado di soddisfare le esigenze dell'Azienda in materia contabile, fiscale e del lavoro, per cui affidare questo ulteriore incarico al Direttore rappresenta un'opportunità aggiuntiva e qualificante, per il fatto che ci si potrà avvalere per l'espletamento, dello studio associato in cui il Direttore presta la sua opera professionale”*. Sarebbero, dunque, proprio il CdA e il Presidente dell'A.S.T. a riconoscere espressamente l'assenza di figure professionali interne idonee a svolgere i compiti di cui all'incarico aggiuntivo, non la dott.ssa Amici.

Il giudice di prime cure sostiene, inoltre, che il Direttore Generale avrebbe dovuto adottare misure organizzative affinché le attività oggetto della consulenza fossero espletate dalle strutture amministrative dell'A.S.T. Tali misure, tuttavia, si sarebbero potute concretizzare solo nella stabile assunzione di personale in grado di svolgere le relative attività, che avrebbe svolto esclusivamente le relative mansioni. Tale opzione sarebbe stata molto più onerosa per l'Azienda.

Osserva, poi, l'appellante che, stando alle prescrizioni dello Statuto,



SENT. 97/2024

del Regolamento e del bando di concorso, il Direttore Generale avrebbe potuto essere un soggetto laureato in materie economiche, privo di alcuna abilitazione professionale, non iscritto in alcun albo e carente di specifiche competenze in materia fiscale o tributaria e, in questo caso, la Sezione non avrebbe potuto in alcun modo considerare la professionalità posseduta dal Direttore un elemento di prova della riconducibilità delle attività di consulenza alla funzione svolta in seno all'A.S.T.

Infine, la Procura regionale avrebbe sostenuto che “il danno generato all'Azienda speciale deriverebbe dall'ininterrotto incarico di consulente del lavoro, fiscale e tributario esercitato nei confronti dell'azienda stessa”, mentre il capo della sentenza di condanna in oggetto avrebbe individuato il danno, in via alternativa, nella mancata adozione di misure organizzative o di procedure di affidamento, ossia in una condotta del tutto distinta e non oggetto di contestazione diretta da parte della Procura regionale. La pronuncia ha dunque violato l'art. 112 c.p.c. per aver pronunciato oltre i limiti della domanda attrice.

3. *“Error in iudicando. Erroneità e illegittimità del capo 5. della sentenza impugnata (parte motiva). Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del c.g.c. Carenza di motivazione. Sull'assenza dell'elemento psicologico sotto forma di dolo”.*

Ferma l'assenza di antigiuridicità delle condotte oggetto di contestazione, la responsabilità amministrativa della dott.ssa Amici non sarebbe in ogni caso configurabile per l'evidente assenza del necessario elemento soggettivo del dolo. Nella sentenza – così come



SENT. 97/2024

nell'atto di citazione – non è stato in alcun modo dimostrato che la dott.ssa Amici abbia agito con la consapevolezza delle asserite conseguenze dannose dei propri comportamenti o, comunque, con la inequivocabile volontà di non adempiere ai propri obblighi e di cagionare un danno alle finanze pubbliche (danno che in ogni caso non si è verificato). Le considerazioni della Ragioneria in merito alla compatibilità dell'incarico aggiuntivo si sono fin dal principio dimostrate erranee in fatto e non fondate su adeguate valutazioni in diritto. La stessa dott.ssa Amici avrebbe prodotto le proprie “controdeduzioni” in merito alle predette contestazioni, inserendosi all'interno delle complesse interlocuzioni tra il Comune di Terracina e la Ragioneria, dimostrando già in quella sede la legittimità del proprio operato, nonché la propria buona fede (nota n. 8919/2011 del 11 novembre 2011, doc. 11 del fascicolo di primo grado della dott.ssa Amici). Ciò dimostrerebbe che non solo le considerazioni della Ragioneria sono state tenute in adeguato conto dalla dott.ssa Amici, ma che la stessa, attraverso tale attività di controdeduzione, avrebbe realizzato una approfondita attività di analisi dei presupposti giuridici che legittimavano la propria condotta. La Procura regionale avrebbe travisato il contenuto della nota della Ragioneria del 29 gennaio 2015 in cui si sarebbe segnalato solo che il Comune di Terracina aveva omissso di controdedurre, lasciando argomentare proprio la dott.ssa Amici. Non potendo tuttavia “tener conto di elementi informativi che non siano quelli propri del rappresentante legale dell'ente”, la Ragioneria non avrebbe potuto considerare superate le osservazioni di



cui ai punti c), d) ed e).

4. *“Error in iudicando. Erroneità e illegittimità dei capi 8, 9 e 10 della sentenza impugnata (parte motiva). Irragionevolezza e illogicità manifeste. Difetto assoluto di motivazione. Violazione e falsa applicazione dell’art. 5 c.p.c. Sull’assenza del danno erariale contestato e sulla errata determinazione del danno nel suo esatto ammontare”.*

Deduce l’appellante il difetto assoluto di motivazione in cui sarebbe incorso il giudice di prime cure, mancando completamente l’indicazione degli elementi che avrebbero permesso di ricostruire l’iter logico e giuridico seguito dalla Sezione territoriale, nonché una statuizione del giudice che risolva le questioni portate alla sua attenzione dalla appellante nel giudizio di primo grado. Il danno connesso alla seconda contestazione effettuata nei confronti della dott.ssa Amici sarebbe inesistente, in quanto difetterebbe proprio il presupposto di partenza, vale a dire la presunta violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale. Sarebbe, dunque, impossibile configurare un danno erariale in capo all’Azienda Speciale, la quale, al contrario, grazie all’incarico di consulenza conferito al Direttore Generale avrebbe goduto di un consistente risparmio di spesa, in relazione a prestazioni che comunque avrebbe dovuto reperire all’esterno, non avendo tra il personale figure professionali idonee a soddisfare le proprie esigenze. Lo stesso CdA dell’Azienda Speciale ha ritenuto sussistere tale risparmio di spesa, all’esito di una analisi di mercato relativa al costo



complessivo della consulenza per aziende similari.

Anche qualora si considerassero illegittimi, *quod non*, i compensi percepiti in virtù dell'incarico aggiuntivo, il danno erariale subito dall'amministrazione non potrebbe certamente essere identificato nel compenso lordo erogato dall'amministrazione nel periodo 2016-2021 per le attività di consulenza, per un totale di 163.089,85 euro, in applicazione del principio di compensazione sancito dall'art. 1, co. 1-bis, della l. n. 20/1994. In ogni caso, il danno sarebbe stato calcolato in maniera errata e approssimativa, in quanto sarebbe stato identificato nelle somme lorde complessivamente percepite per l'incarico di consulenza nel corso del quinquennio 2016-2021. La dott.ssa Amici, tuttavia, avrebbe sempre pagato su tali importi tasse, imposte e contributi, per un ammontare complessivo pari 73.889,80 euro nel periodo di riferimento, come riportato nella tabella a pag. 34 dell'atto di appello. Alla luce del preventivo trasmesso dall'agenzia interinale a tale scopo consultata (doc. C, sopravvenuto rispetto alla sentenza di primo grado), l'internalizzazione avrebbe comportato un costo complessivo pari ad almeno 73.527,52 euro annui oltre ad una necessaria consulenza di professionisti abilitati per la trasmissione e presentazione delle dichiarazioni fiscali.

5. *“Riproposizione dell'eccezione di prescrizione non esaminata in primo grado, ai sensi dell'art. 195 c.g.c.”*

L'appellante ripropone l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità, non esaminata dal Collegio di primo grado, da intendersi richiamata solo in relazione ai contenuti che fanno



riferimento alla seconda condotta contestata.

6. *“Riproposizione della domanda di riduzione secondo giustizia dell’ammontare del presunto danno non esaminata in primo grado, ai sensi dell’art. 195 c.g.c.*

Viene riproposta anche la domanda di riduzione dell’ammontare del presunto danno, non esaminata dal Collegio di primo grado, da intendersi richiamata solo in relazione ai contenuti che fanno riferimento alla seconda condotta contestata all’appellante e relativa alla presunta violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale.

Conclude per l’accoglimento del gravame e in via subordinata per la riduzione dell’addebito.

Con atto depositato in data 19.05.2023 ha proposto appello incidentale SCHININA’ Francesco. Dopo aver aderito a tutte le censure mosse dall’appellante principale, affida l’impugnazione ad un unico e articolato motivo, rubricato *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 5 del c.g.c per illogicità manifesta e carenza assoluta di motivazione anche in ordine alla sussistenza dell’elemento soggettivo della colpa grave in capo al dott. Francesco Schininà”*. Espone l’appellante di aver svolto l’incarico di Presidente dell’Azienda Speciale di Terracina dal 28.1.2015 al 19.7.2016, mentre l’incarico aggiuntivo era stato conferito nel 2010 e successivamente rinnovato. L’incarico oggetto della delibera n. 12 del 15.06.2015, assunto sotto la sua presidenza, avrebbe riguardato soltanto il rinnovo dell’incarico di Direttore Generale, ma la contestazione sul punto sarebbe stata rigettata.



Conseguentemente in alcuna responsabilità a titolo di colpa grave potrebbe essere incorso in ordine alla seconda contestazione della Procura avente ad oggetto l'illiceità dell'incarico consulenziale aggiuntivo. L'appellante ha concluso chiedendo in via preliminare l'accoglimento dell'appello principale; in via principale l'accoglimento di quello incidentale; in via subordinata di dichiarare l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e in estremo subordine di ridurre al minimo la responsabilità sussidiaria, con vittoria di spese ed onorari.

Con atto depositato in data 16.05.2023 ha proposto appello incidentale la soccombente TOSTI Chiara Maria, lamentando:

1. *“Violazione degli artt. 5 e 39, comma 2 lett.D) del c.g.c.. Vizio di motivazione in ordine alla responsabilità sussidiaria”.*

Sul punto, quanto alle ragioni della condanna fondate “sulla mancata formalizzazione dei dovuti rilievi, stante la palese illegittimità degli atti posti in essere dalla dott.ssa Amici”, l'appellante ribadisce che, a seguito della Relazione ispettiva della Ragioneria Generale dello Stato nella quale sarebbe stata sollevata l'incompatibilità dell'incarico aggiuntivo, il Collegio dei revisori avrebbe redatto apposito verbale n. 20 del 29.11.2011, rimettendo la questione al Presidente del Consiglio comunale e per il suo tramite al Consiglio comunale; a ciò aveva fatto seguito la nota Prot. 63138/U del 20.12.2011 del Settore Affari Legali a mente della quale l'incarico aggiuntivo non era da ritenersi incompatibile. La stessa non avrebbe preso parte alla Delibera n. 7 del 2015 con cui il C.d.A aveva riconfermato l'incarico di Direttore



Generale alla dott.ssa Amici, evidenziando che, seppur nel senso della incompatibilità dell'incarico aggiuntivo deponeva il parere del Ministero dell'Interno, questo sul punto faceva comunque rinvio alle disposizioni dello Statuto, che, prosegue l'appellante, all'art. 24 avrebbe previsto espressamente la possibilità di conferire incarichi aggiuntivi al Direttore Generale. Alla stregua di queste considerazioni la Tosti riteneva di aver correttamente adempiuto al proprio dovere di vigilanza, avendo riportato nel già menzionato verbale le criticità sollevate in ordine all'incarico aggiuntivo. In ogni caso, nel riportarsi alle argomentazioni difensive già svolte dalla dott.ssa Amici, riteneva che l'incarico aggiuntivo dovesse ritenersi legittimo.

2. "Violazione del principio di cui all'art. 112 del c.p.c. – ultra petita".

Sul punto lamenta che seppure il provvedimento amministrativo non possa sfuggire a un controllo amministrativo di ragionevolezza, nel caso di specie non si sarebbe tenuto conto dell'operatività di cause di giustificazione in suo favore (legittima difesa, stato di necessità ecc) escludenti in ogni caso anche la responsabilità sussidiaria che, peraltro, a fronte di una contestazione dolosa, non sarebbe stata nemmeno provata.

3. "Erroneità della sentenza in ordine alla sussistenza della colpa grave"

Ritiene l'appellante che alcuna colpa grave sarebbe configurabile, non sussistendo nei suoi confronti alcun obbligo di vigilanza, avendo la stessa solo ritenuto di dover assecondare la richiesta del C.d.A. di



dotare l'Azienda di una figura idonea a svolgere i compiti previsti nell'incarico aggiuntivo.

4. *“Erroneità e illogicità del capo 8 della sentenza. Vizio di motivazione in riferimento alla quantificazione del danno erariale”.*

Lamenta l'appellante che il danno sarebbe stato erroneamente quantificato, perché non si sarebbe tenuto conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione e che comunque andrebbe calcolato al netto degli importi versati a titolo di imposte e tasse.

5. *“Prescrizione dell'azione erariale”.*

Da ultimo viene eccepita la prescrizione dell'azione formulata in via principale nei confronti della dott.ssa Amici, essendo i fatti (cioè la Relazione ispettiva della Ragioneria Generale dello Stato e il verbale n. 20 del 29.11.2011 redatto dal collegio dei revisori contabili) conoscibili sin dal 2011.

L'appellante ha concluso chiedendo in via principale l'accoglimento dell'impugnazione incidentale; in via subordinata di riformare la sentenza impugnata nella parte in cui ha riconosciuto la responsabilità in via sussidiaria; in via gradata di dichiarare prescritta l'azione di responsabilità e di rideterminare comunque il danno al netto degli importi percepiti dalla AMICI e di ridurre conseguentemente l'importo di quello a titolo di responsabilità sussidiaria, con vittoria di spese ed onorari.

Con atto depositato in data 18.05.2023 ha interposto appello incidentale TINTARI Roberta Ludovica, patrocinata come in atti, Dopo



aver aderito a tutte le censure mosse dall'appellante principale, affida l'impugnazione ai seguenti motivi:

1. *“Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 del c.g.c. per illogicità manifesta e carenza assoluta di motivazione. Assenza di obblighi di sorveglianza diretti e/o posizione di garanzia in capo all'assessore e al sindaco”.*

Espone l'appellante che nessun omesso controllo sull'Azienda Speciale potrebbe esserle addebitato, perché, a mente delle disposizioni statutarie, il controllo sugli organi dell'azienda spetterebbe al consiglio comunale, mentre la vigilanza sulla regolarità delle scritture contabili e della gestione sarebbe di competenza del Revisore dei conti. Quanto ai rilievi assunti dalla Ragioneria Generale dello Stato, l'appellante fa presente che gli stessi erano antecedenti all'assunzione del suo incarico, cosicché la stessa ben avrebbe potuto ritenere legittima la situazione in atto al momento del suo mandato; soltanto a seguito dell'azione contabile era venuta a conoscenza di una situazione asseritamente contra legem.

2. *“Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 del c.g.c per carenza assoluta di motivazione in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave”.*

Deduce sul punto l'assenza di ogni responsabilità, posto che la Sezione di primo grado avrebbe ritenuto correttamente applicabile il CCNL contestato dalla Procura regionale, e che lo stesso requirente aveva proceduto alla seconda contestazione - riguardante l'incarico consulenziale aggiuntivo - solo in via alternativa. Rispetto a tale ultima



prospettazione accusatoria, sarebbe mancante la prova della negligenza imputabile all'appellante incidentale, soprattutto in termini di colpa grave.

3. *“Insussistenza della responsabilità in capo alla Tintari per il periodo antecedente alla sua elezione a sindaco”.*

Evidenzia, in particolare, la Tintari che nessuna responsabilità potrebbe esserle ascritta per il periodo antecedente alla carica di Sindaco, avvenuta nel maggio 2020, non essendo previsto alcun obbligo di sorveglianza in capo all'incarico di vicesindaco dalla stessa precedentemente ricoperto.

4. *“Errata quantificazione del danno”.*

La sentenza sarebbe errata anche sotto il profilo della quantificazione del danno, anche perché gli unici soggetti obbligati sarebbero da individuarsi nei revisori dei conti e nei componenti del Consiglio di amministrazione.

L'appellante ha concluso chiedendo in via preliminare l'accoglimento dell'appello principale spiegato dalla dott.ssa AMICI e l'accoglimento di quello incidentale; in via subordinata di dichiarare l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e in via ulteriormente subordinata di accertare l'assenza di ogni responsabilità per il periodo antecedente alla sua elezione a sindaco e, in estremo subordine, di ridurre al minimo la sua responsabilità sussidiaria, con vittoria di spese e onorari.

Con atto depositato in data 18.05.2023, ha promosso appello incidentale ZACCARIA Cristina, patrocinata come in atti. Nell'aderire



alle censure dell'impugnazione principale, affida l'impugnazione ai seguenti motivi:

1. *“Erroneità della sentenza per difetto assoluto e/o erronea, irragionevole e illogica motivazione e travisamento dei fatti di cui al capo 6 della motivazione. Assenza della colpa grave”.*

Deduce l'appellante l'assenza dei presupposti per la configurabilità di una responsabilità sussidiaria a fronte di una responsabilità a titolo di dolo dell'autore principale. Evidenzia al riguardo di aver partecipato, come componente del C.d.A., esclusivamente alla approvazione della delibera n. 12 del 15 giugno 2015 con la quale la dott.ssa Amici veniva confermata nel ruolo di Direttore Generale fino al dicembre 2015, anche in ragione del parere favorevole del Commissario straordinario: ne conseguiva, pertanto, che la sua condotta era improntata ad assoluta buona fede.

2. *“Erroneità della sentenza per difetto assoluto e/o erronea, irragionevole, illogica motivazione e travisamento dei fatti dei capi 8, 9, 10 della sentenza. Assenza del danno e/o erronea quantificazione dello stesso e di ripartizione in termini di responsabilità sussidiaria”.*

Del tutto errata sarebbe la quantificazione del danno, nonché il difetto di motivazione circa le rispettive percentuali di attribuzione della responsabilità e in particolare di quella del 20% alla medesima attribuita.

L'appellante ha concluso chiedendo in via preliminare l'accoglimento dell'impugnazione principale; in via principale l'accoglimento



dell'appello incidentale e in via subordinata l'esercizio del potere riduttivo, con vittoria di spese ed onorari.

Con un unico atto depositato in data 22.5.2023, hanno proposto appello incidentale Zappone Emanuela, Pasquariello Tiziana e Percoco Giacomo, patrocinati come in atti, dolendosi dei seguenti *errores in iudicando*:

1. *“Violazione dell’art. 5 del c.g.c. Erroneità della sentenza per difetto assoluto e/o erronea, irragionevole e illogica motivazione e travisamento dei fatti di cui al capo 6 della motivazione. Assenza della colpa grave”.*

Anche gli anzidetti appellanti, nella loro qualità di componenti del C.d.A., escludono ogni addebito a titolo di colpa grave, posto che i medesimi si sarebbero limitati a recepire gli indirizzi della politica, rilevando come la delibera n. 12 del 15 giugno 2015, con cui il consiglio di amministrazione avrebbe confermato la dott.ssa Amici nel ruolo di Direttore Generale, avrebbe recepito anche l'indirizzo espresso al riguardo dal Commissario straordinario ed era stata adottata con il parere favorevole del revisore dei conti.

2. *“Violazione dell’art. 5 del c.g.c.. Erroneità dei capi 8, 9 e 10 della sentenza. Assenza del danno erariale e/o erronea quantificazione e ripartizione in termini di responsabilità sussidiaria e difetto assoluto e/o erronea, irragionevole e illogica motivazione- travisamento dei fatti”.*

Deducono sul punto l'errata quantificazione del danno, nonché il difetto di motivazione circa le rispettive percentuali di attribuzione



della responsabilità.

Gli appellanti hanno concluso chiedendo in via preliminare l'accoglimento dell'appello principale e l'accoglimento di quello incidentale; in subordine l'assenza di responsabilità; in ulteriore subordine di ridurre il danno ascritto a Zappone e Pasquariello, per assenza di responsabilità per il periodo successivo alla loro decadenza da componenti del Consiglio di amministrazione e, in estremo subordine, di ridurre al minimo la responsabilità sussidiaria, con vittoria di spese ed onorari.

In data 29 gennaio 2024 sono pervenute le conclusioni della Procura generale. Con riguardo all'appello principale, si osserva che correttamente la Sezione territoriale avrebbe ritenuto applicabile il CCNL dei dirigenti degli enti locali (2016-2018) all'incarico di Direttore Generale, come peraltro espressamente stabilito nello stesso contratto individuale di lavoro tra l'Azienda speciale di Terracina del 19 aprile del 2010. Da ciò, ne sarebbe derivata anche l'applicazione di tutta la normativa giuridica ed economica cui il CCNL fa rinvio, ivi compresa da un lato quella relativa all'operatività del principio di onnicomprensività della retribuzione, e dall'altro quello relativo al conferimento di incarichi esterni, vincolandoli all'eccezionalità e temporaneità degli stessi.

Non solo il contratto individuale di lavoro avrebbe dovuto conformarsi alla detta disciplina pattizia, a prescindere dalla natura dell'Azienda speciale, ma soprattutto dei profili di illegittimità avrebbe dovuto rendersi conto proprio la dott.ssa Amici, anche alla luce delle



SENT. 97/2024

osservazioni critiche operate dalla Ragioneria Generale dello Stato nel 2011 e nel 2015,

Priva di pregio sarebbe, altresì, l'eccezione di mancata corrispondenza tra chiesto e pronunciato, essendo evidente che il fatto addebitato alla dott.ssa Amici sarebbe stato quello di aver consapevolmente svolto ed espletato un incarico *contra legem* e per questo la stessa è stata condannata.

Non potrebbero assumere rilievo le ulteriori argomentazioni difensive volte ad escludere il danno, posto che alcun vantaggio per l'ente potrebbe derivare dalla condotta illecita della dirigente che si sarebbe perpetrata per un considerevole lasso di tempo, nonostante i rilievi della Ragioneria Generale dello Stato già rassegnati dal 2011. Né sulla base delle stesse ragioni vi sarebbe spazio per una riduzione del danno, o per un risarcimento al netto degli oneri fiscali, avendo ormai le Sezioni riunite della Corte dei conti affermato il principio del risarcimento al lordo (cfr. QM n. 24/2020 e QM 13/2021)

Parimenti da respingere sarebbe l'eccezione di prescrizione perché in questo caso il fatto dannoso sarebbe da individuarsi non già nei contratti comprensivi degli incarichi aggiuntivi, ma nei pagamenti che ne sono derivati dal 2016 in poi.

Anche gli appelli del Presidente e dei componenti del C.d.A. non meriterebbero accoglimento. Costoro, infatti, avrebbero partecipato alla delibera n. 12 del 15 giugno 2015 con la quale la dott.ssa Amici è stata confermata non solo nell'incarico di Direttore Generale, ma anche in quello aggiuntivo di consulenza fiscale e del lavoro allo stesso



SENT. 97/2024

strettamente connesso. Gli stessi, pertanto, sarebbero stati ben consapevoli che, stante l'applicabilità del CCNL della dirigenza degli enti locali e dei rilievi dell'Ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato, la prosecuzione dell'incarico aggiuntivo non si sarebbe potuta considerare in linea con le disposizioni applicabili, ponendosi l'incarico in contrasto non solo con i principi di onnicomprensività della retribuzione, ma anche con quelli che limitano la legittimità degli incarichi alla loro temporaneità, eccezionalità e compatibilità con gli interessi dell'Ente, tutti requisiti non rinvenibili nel caso di specie. La loro condotta risulterebbe del tutto in contrasto con quanto statuito dall'art. 21 dello Statuto Aziendale, in quanto, pur essendo a conoscenza di atti pregiudizievoli per l'Azienda stessa, non avrebbero impedito che gli stessi fossero compiuti, affidandosi nella loro autonomia decisionale a indirizzi e pareri che erano del tutto divergenti dai precisi e puntuali rilievi che già dal 2011 erano stati resi dalla Ragioneria dello Stato.

Del pari infondato sarebbe l'appello del revisore dei conti TOSTI.

Da un lato, infatti, la ragioniera Tosti non avrebbe preso parte alla seduta del Collegio dei revisori del 29 novembre 2011 di cui al verbale n. 29/2011, in cui venivano evidenziate le criticità dell'Ispettorato della Ragioneria dello Stato e, dall'altro, avrebbe invece partecipato dapprima alla seduta del Consiglio di Amministrazione del 24 marzo 2010 in cui si deliberava l'attribuzione degli incarichi aggiuntivi al Direttore Generale per poi addivenire al primo incarico di consulenza del 10 gennaio 2011, sia alla summenzionata delibera n. 12/ 2015 del



SENT. 97/2024

C.d.A. dell'Azienda di Terracina, in cui sarebbe stato prorogato, per effetto del rinnovo dell'incarico di Direttore Generale, anche quello consulenziale aggiuntivo. Nella sua veste di revisore non avrebbe mai opposto alcun rilievo sul punto, con ciò disattendendo gli obblighi statutari di cui agli artt. 39 e ss dello Statuto aziendale che le imponevano di controllare e vigilare sulla gestione economico e finanziaria dell'Azienda.

Infine, sarebbe da respingere l'appello della TINTARI, assessore ai servizi sociali del Comune di Terracina dal 27 maggio 2013 al 6 maggio 2015, nonché Vicesindaco e con le medesime deleghe ai servizi sociali dal 4 luglio 2016 al 14 Gennaio 2020, con l'incarico di Sindaco dal 6 ottobre 2020. La stessa, infatti, proprio in ragione della sua qualità di assessore con delega ai servizi sociali che rientravano nell'oggetto sociale dell'Azienda speciale di Terracina, ovvero di Vicesindaco con le medesime deleghe, sarebbe stata ben al corrente delle problematiche concernenti il conferimento dell'incarico aggiuntivo alla dott.ssa Amici, cosicché, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto aziendale che affida al Comune la vigilanza e il controllo sull'attività aziendali in capo al Comune, ben sarebbe potuta intervenire, in qualità dapprima di assessore e poi di Sindaco, al fine di evitare il danno che sarebbe inevitabilmente derivato dal procrastinarsi dell'incarico aggiuntivo. Anche in questo caso, quindi, la condanna della stessa a titolo di responsabilità sussidiaria dovrebbe essere confermata.

Conclude per il rigetto di tutti i gravami e la condanna degli appellanti alla refusione delle spese di giustizia.



SENT. 97/2024

In data 6.02.2024 il difensore dell'appellante Tosti ha depositato lo Statuto dell'Azienda Speciale Terracina.

Con memoria depositata in data 9 febbraio 2024, il difensore dell'appellante principale ha reiterato le deduzioni già presenti nel gravame, soffermandosi, specificamente, sull'inapplicabilità, al caso di specie, del principio di onnicomprensività del trattamento retributivo e sulla violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

In data 12 febbraio 2024 sono pervenute brevi note difensive per gli appellanti Zappone, Percoco Giacomo e Pasquariello i quali, dopo aver insistito per l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione, hanno chiesto l'accoglimento del gravame principale e di quello incidentale per i motivi già indicati.

All'udienza odierna, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. La progressione logica delle questioni da trattare segue il criterio delineato dall'articolo 101, comma 1, n. 2, c.g.c.

2. Preliminarmente deve essere dichiarata la contumacia degli appellati Elettra Percoco e Luigi Maragoni ai quali l'appello principale risulta regolarmente notificato in data 17/04/2023 mediante invio all'indirizzo p.e.c. del difensore costituito in primo grado (avvbarbaracerilli@puntopec.it), per la prima, e, all'indirizzo di posta



SENT. 97/2024

elettronica certificata luigi.maragoni@pec.commercialisti.it, estratto dal pubblico elenco “INI-PEC”; estratto dal pubblico elenco “Reginde”, nonché dalla comparsa di costituzione e risposta depositata in primo grado, nel secondo caso. Parimenti risultano notificati tutti gli appelli incidentali.

3. Ancora in via principale deve essere dichiarata l’inammissibilità dell’appello promosso da Zaccaria Cristina, in quanto difesa da avvocati privi dell’abilitazione al patrocinio in cassazione. L’art. 28, comma 2, c.g.c. prescrive, infatti, che per i giudizi davanti alle sezioni giurisdizionali di appello e alle sezioni riunite sia obbligatorio il ministero di avvocato ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, e l’art. 22 della l. 31 dicembre 2012, n. 247 – recante la “Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense” – stabilisce i requisiti necessari per l’iscrizione nell’albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori che deve passare al vaglio del Consiglio forense. Nel caso di specie, dalla documentazione acquisita dalla Segreteria di questa Sezione e riscontrata in udienza, i due procuratori costituiti (con peculiare riferimento all’avvocato Carlo Macci che ha sottoscritto con firma digitale l’appello e la procura speciale) non risultano iscritti al detto albo speciale. In questi casi, in adesione ai principi espressi dai giudici di legittimità, l’impugnazione deve essere dichiarata inammissibile,

4. Nel merito occorre valutare dapprima i motivi di doglianza veicolati nel gravame principale, posto che la dott.ssa Amici è stata condannata in via principale e a titolo di dolo, e che tutti gli appelli principali ne



chiedono preliminarmente l'accoglimento.

4.1. In relazione al primo profilo di censura dedotto dall'appellante principale, alcuna erronea valutazione né travisamento dei fatti ricorrono nel caso di specie. Invero, a dirimere le questioni relative alla natura giuridica delle aziende speciali e del regime applicabile ai rapporti di lavoro con i dipendenti, è intervenuto un recente arresto della Corte di cassazione (n. 3984/2023) che ha enucleato una serie di principi dai quali questo Collegio non intende discostarsi.

In primo luogo, i giudici di legittimità hanno chiarito che le aziende speciali, previste e disciplinate dall'art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sono enti strumentali del Comune, istituiti per l'esercizio di servizi sociali pubblici in alternativa alla gestione diretta, e destinati a rimanere in vita fino a quando permanga la relativa scelta. Nonostante il riconoscimento, per ragioni funzionali, della personalità giuridica e della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine, esse costituiscono “parti del Comune nel quadro unitario del suo assetto ordinamentale”, sicché gli atti emanati configurano determinazioni riferibili all'ente territoriale che incide, oltretutto, sui processi decisionali dell'azienda speciale attraverso un'ampia ingerenza negli atti gestionali e organizzativi e una penetrante azione di controllo (Cass. n. 30744 del 2021; cfr. in epoca più risalente Cass. n. 15105 del 2005).

In secondo luogo, e in via di diretta derivazione, dalla sopra delineata natura scaturisce anche l'assimilazione (già affermata dai giudici amministrativi: Cons. St. n. 820/2014) delle procedure di assunzione



del personale dipendente a quelle concorsuali dell'ente pubblico (il Comune) cui l'Azienda Speciale è strumentale. D'altronde, per i giudici di legittimità *“se il principio concorsuale è stato richiamato (art. 18 d.l. n. 112/2008, conv., con modificazioni, in legge n. 133/2008) per le società in house, che restano soggetti formalmente privati, esso non può che estendersi a fortiori per le Aziende Speciali, che sono enti che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo modelli e schemi privatistici”*.

Da tale conclusione dipende l'ulteriore conseguenza per cui la natura di vere e proprie articolazioni delle pubbliche amministrazioni conforma, sotto taluni specifici profili applicativi, la disciplina del rapporto, pur privatistico, ai principi propri dell'impiego pubblico privatizzato: il divieto di conversione del rapporto a termine (cfr. Cass. n. 30744/2021, cit.), la salvezza dei soli effetti ex art. 2126 cod. civ., il richiamo giustificativo alle esigenze della finanza locale e all'imparzialità concorsuale delle assunzioni, con l'ulteriore precisazione che neppure la configurazione privatistica dell'azienda speciale potrebbe escludere la dimensione pubblicistica della sua attività, nell'ottica dell'art. 41, comma 3, Cost. (cfr., Cass., nn. 14262/1999; 13528/2002; 6699/2003; 1107/2004; 14773/2010; 21313/2016, cit.; 25547/2016, cit.).

4.2. Alla stregua di tali condivise affermazioni di principio, nessun pregio può annettersi all'osservazione difensiva secondo cui la natura “imprenditoriale” delle attività svolte dall'azienda condizionerebbe il



SENT. 97/2024

regime giuridico dei rapporti di lavoro dipendente, di carattere strettamente privatistico.

L'ente locale esercita sull'azienda, pur dotata di autonomia organizzativa e imprenditoriale, un penetrante potere di indirizzo e vigilanza che si compendia nella definizione degli indirizzi e delle finalità da perseguire, nella nomina degli organi e, infine, specialmente, nel potere di approvazione di tutti gli atti fondamentali (il comma 8 dell'art. 114 TUEL contiene l'elencazione specifica degli atti da sottoporre ad approvazione) e di verifica dei risultati di gestione.

Pur riconoscendo che si tratta di enti collettivi dotati di "autonomia imprenditoriale" (come definita dall'art. 114, comma 1, cit.), la consolidata giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la sua attività è diretta e orientata dall'ente controllante in un rapporto assimilabile a quello che l'ente ha con un proprio organo (non è un caso che nella vigenza della l. 103/1903 l'azienda speciale era considerata quale organo speciale dell'ente, incardinata nel suo apparato amministrativo, ma dotata di propria autonomia gestionale e contabile). Si tratta, in breve, di una "amministrazione parallela", cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico (così, testualmente, Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2017, n. 4435; cfr. anche Cons. Stato, sez. III, 10 aprile 2015, n. 1842; V, 20 febbraio 2014, n. 820).

D'altra parte, un ente pubblico è di natura economica se produce, per legge e per statuto (e quindi in modo non fattuale e non contingente) beni o servizi con criteri di economicità, ossia con equivalenza, almeno



SENT. 97/2024

tendenziale, tra costi e ricavi, analogamente ad un comune imprenditore. Al contrario, se l'ente può normativamente perseguire le finalità cui è preposto con finanziamenti dello Stato e di altri enti pubblici, diversi dai corrispettivi ottenuti sul mercato, indipendentemente dall'utilizzazione concreta degli stessi, la gestione, comunque, non è economica, (Cass., Sez. Un., 20.10.2000, n. 1132).

E, a tal fine, si deve tener presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo, non rilevando, invero, l'oggetto dell'attività stessa (Cass., Sez. Un., 11.7.2006, n. 15661).

In tale ottica, deve osservarsi che nel caso di specie è particolarmente significativo quanto dispone l'art. 7 dello Statuto dell'Azienda, secondo cui è affidato ai contratti di servizio la disciplina di un *“Contributo annuo che il Comune si obbliga a corrispondere per i servizi assegnati all'Azienda in via permanente, a copertura dei costi sociali”*, nonché la clausola contenuta nell'art. 35, comma 6, secondo cui *“L'eventuale perdita di esercizio deve essere ripianata dal Comune, per la parte che eccede il fondo di riserva, entro tre mesi dall'approvazione del bilancio comunale di previsione dell'esercizio successivo a quello in cui viene approvato il conto consuntivo aziendale riportante la perdita medesima”*.

A ulteriore e definitiva conferma della “dipendenza economica” dell'Agenzia dall'ente controllante, nella delibera n. 7 del 15 giugno 2015 – con la quale il c.d.a. confermava l'incarico alla dott.ssa Amici - si precisa che la *“disponibilità del contributo in favore dell'Azienda*



Speciale a copertura dei costi sociali e per consentire il pareggio di bilancio viene confermata in € 1.380.000,00 per il 2015, 2016 e 2017”.

A prescindere, dunque, dal formale richiamo all'autonomia “imprenditoriale” e “patrimoniale” (art. 1, comma 2), la previsione di contributi annui ordinari e di un vero e proprio obbligo di “soccorso finanziario” da parte del Comune, rende evidente che l'Azienda non opera secondo un unico e rigoroso criterio di economicità, almeno non nei modi e nei limiti che sono propri e tipici di un ente pubblico economico, poiché essa per statuto può e deve far assegnamento sulle risorse finanziarie dell'ente di riferimento.

L'assenza di una reale autonomia e indipendenza si rileva anche sul piano delle risorse umane poste a disposizione dell'A.S.T., in quanto all'atto dell'istituzione dell'Azienda il personale è stato assegnato dal Comune con distacco funzionale all'azienda, “conservando tutti i diritti di dipendente pubblico” (art. 28, comma 1, St.). Nello stesso solco, è stato previsto che il personale assegnato all'Azienda rientrasse “nella dotazione organica comunale, nell'ambito della quale viene opportunamente evidenziato l'elenco dei posti di ruolo, classificati in base ai sistemi di inquadramento contrattuale in vigore, che viene assegnato all'Azienda” (art. 28, comma 3, St.).

5. Alla luce dell'inquadramento sistematico sopra tracciato, opportunamente al Direttore generale si è ritenuto di dover applicare il CCNL della dirigenza enti locali, sul presupposto – ormai pacifico e non contestato, anche alla luce delle conclusioni rassegnate dalla Procura generale – della totale neutralità della disposizione contenuta



nell'art. 23, comma 8, St., in base al quale il trattamento economico, normativo e previdenziale del Direttore generale *“è regolato dai contratti collettivi di lavoro per i dirigenti delle aziende pubbliche locali”*.

Tale previsione statutaria, pur non richiamando in modo puntuale alcuno specifico CCNL (come condivisibilmente accertato dai primi giudici), lascia impregiudicata la scarsa discrezionalità che l'Azienda avrebbe potuto esercitare nell'individuazione del CCNL da applicare per la stipula del contratto individuale del Direttore generale dell'Azienda nel caso di specie.

Se è vero, infatti, che l'A.S.T., alla luce delle suesposte considerazioni, non può che qualificarsi come ente pubblico (non “economico” nella misura in cui non è in grado di assicurare la copertura dei costi con entrate proprie), e deve configurarsi come mera articolazione interna dell'amministrazione comunale di appartenenza, allora lo stesso Direttore generale, pur stipulando un contratto di lavoro subordinato con l'Azienda, deve considerarsi alla stregua di un dirigente dell'ente territoriale controllante, con conseguenziale applicazione del relativo contratto nazionale di lavoro. Si tratta di una figura professionale di vertice dell'organizzazione interna dell'ente strumentale ma, al tempo stesso, proprio in quanto nominato dalla Giunta comunale su proposta del Consiglio di amministrazione e, in caso di assunzione per chiamata diretta, titolare di un mandato collegato temporalmente a quello del Sindaco, anche di “fiducia” dell'organo politico che lo ha nominato.

6. Dalla sopra delineata assenza di una reale personalità di diritto



privato potrebbe già concludersi per la piena applicabilità del principio di incompatibilità del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'A.S.T. con qualsivoglia altro incarico esterno non autorizzato né autorizzabile alla stregua dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001. Va, infatti, ricordato che l'art. 1, comma 2, del medesimo testo unico del pubblico impiego estende la disciplina a tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali. In ogni caso, l'art. 24 dello Statuto dell'Azienda Speciale dispone che il ruolo di Direttore Generale *“è incompatibile con qualsiasi altro impiego, commercio, industria, professione o incarichi professionali esterni anche temporanei, se non autorizzati singolarmente dall'Azienda”*, e ancora, l'art. 3, co. 4, del Regolamento del personale dipendente stabilisce che *“il Direttore Generale non può esercitare alcun altro impiego, commercio, industria o professione, senza autorizzazione del Consiglio di amministrazione”*, mentre, in caso di rapporti lavorativi part-time, l'art. 18, co. 2, del citato Regolamento afferma che il Direttore, in quanto figura di alta professionalità, *“può essere autorizzato allo svolgimento di eventuale attività professionale, purché non concorrenziale con l'attività svolta dall'azienda”*.

Secondo l'impostazione difensiva dalla lettura delle disposizioni statutarie si evincerebbe l'inesistenza di un divieto generale, in quanto gli incarichi professionali da parte del Direttore generale sarebbero assoggettati alla sola preventiva autorizzazione, che ricorrerebbe nel caso di specie.

L'assunto è privo di fondamento.

In realtà, la disciplina statutaria ricalca, anche dal punto di vista



SENT. 97/2024

lessicale, il divieto generale posto dall'art. 60 d.P.R. n. 3/1957 ed esteso a tutto il pubblico impiego proprio dall'art. 53 cit.. La preventiva autorizzazione riguarda ovviamente incarichi "autorizzabili", ossia quelli per i quali non vi sia espresso divieto di legge, la cui verifica è affidata all'organo preposto a concedere l'autorizzazione. In particolare, al Direttore generale, proprio in considerazione della posizione apicale e delle competenze attribuite, deve ritenersi precluso l'esercizio dell'attività libero-professionale, con i caratteri della stabilità e continuità, come anche l'esercizio di attività di impresa (commerciale o industriale).

La conferma dell'assunto si ritrova nella locuzione utilizzata dallo Statuto che, come detto, rinvia a *"incarichi professionali esterni anche temporanei, se non autorizzati singolarmente dall'Azienda"*. La formulazione letterale della clausola è rivelatrice della volontà dell'ente redigente: si fa riferimento a "incarichi professionali" con ciò rinviando a singoli contratti di volta in volta sottoposti al vaglio dell'Azienda, cui spettano le decisioni delle "singole" autorizzazioni per "singoli" incarichi: la portata dell'art. 3, comma 4, del citato Regolamento deve essere pertanto ridimensionata in considerazione di quanto disposto a livello statutario.

Soltanto nel caso in cui il Direttore generale sia part-time, l'art. 18 consente l'esercizio della libera professione, purché previamente autorizzata e comunque non in concorrenza con l'attività dell'azienda. Orbene, sul punto, al di là dei dubbi sulla possibilità che un dirigente apicale possa essere assunto part-time, è documentalmente provato



SENT. 97/2024

che, in sede di rinnovo dell'incarico in favore della dott.ssa Amici nel 2015 e contestuale rinnovo di quello aggiuntivo come consulente, è scomparso ogni riferimento a un possibile tempo parziale. Invero, va ricordato che nel primo contratto del 19.04.2010, l'uso della locuzione *"... mentre prosegue alle dipendenze dirette dell'Azienda fino allo scadere della durata del contratto così come stabilito dal Consiglio di amministrazione"* era stato invocato dal Segretario generale del Comune di Terracina, in sede di controdeduzioni ai rilievi mossi dal M.E.F.- RGS del 2011, per giungere alla conclusione che, siccome l'incarico di direttore dell'Istituzione Comunale per i Servizi Sociali già affidato alla dott.ssa Amici era part-time, anche quello presso l'Azienda avrebbe dovuto esserlo. Tale argomentazione, tuttavia, è sicuramente caduta in sede di rinnovo, laddove nella delibera del c.d.a. si rinvia genericamente alle stesse condizioni contrattuali e allo stesso trattamento economico in essere, senza alcun riferimento alla natura del vecchio e ormai scaduto incarico presso l'Istituzione Comunale. Soprattutto, sin dal primo momento il trattamento economico garantito all'odierna appellante è stato interamente pari a quello di un dirigente apicale dell'ente locale, con applicazione del relativo c.c.n.l., senza alcuna decurtazione derivante dall'asserito tempo parziale. I rapporti di lavoro dei dipendenti degli Enti Locali sono, infatti, disciplinati, come stabilito dall'art. 2, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, *dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che*



costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Ne consegue che trova applicazione la normativa di dettaglio dettata dall'art. 7 del d.lgs. n. 81/2015, in forza del quale «il lavoratore a tempo parziale non deve ricevere un trattamento meno favorevole rispetto al lavoratore a tempo pieno di pari inquadramento. [...] il suo trattamento economico e normativo è riproporzionato in ragione della ridotta entità della prestazione lavorativa».

La Dirigente Amici non avrebbe potuto, in conclusione, essere autorizzata all'esercizio della libera professione.

7. Le considerazioni sopra esposte, tuttavia, possono ritenersi superate alla luce di una ben più pregnante e perspicua constatazione.

La formulazione contenuta nello Statuto rinvia alla preventiva autorizzazione di “incarichi professionali **esterni**”, ossia affidati al Direttore generale da altri soggetti (pubblici o privati) diversi dall'Azienda medesima, laddove, nel caso di specie, tale condizione non ricorre. La dott.ssa Amici, infatti, risulta beneficiaria dell'incarico aggiuntivo di consulenza del lavoro e fiscale, da parte della medesima Azienda di appartenenza che ha sottoscritto con la professionista il contratto in data 10 gennaio 2011 (doc. 4 del fascicolo di primo grado del Pubblico Ministero) contestualmente al rinnovo dell'incarico di Direttore generale e con la stessa durata quinquennale. Si tratta, pertanto, di un accordo contrattuale che ha consentito all'odierna appellante di svolgere prestazioni lavorative libero-professionali in favore della stessa Azienda con la quale era stato instaurato già un rapporto di lavoro subordinato.



È, dunque, chiaro che ci si trova fuori dall'ambito di applicazione delle norme statutarie e regolamentari sopra citate, in quanto manca il requisito dell'alterità del soggetto affidante.

8. Non essendo un incarico "esterno", quello di consulenza in esame – fonte di danno diretto per l'Azienda speciale – deve essere esaminato esclusivamente nell'ambito del principio generale espresso dall'art. 53, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, in forza del quale *"Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati"*. E di tale principio costituisce attuazione quello di "onnicomprensività" del trattamento retributivo sancito dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001.

A tale ultima disposizione rinviava espressamente l'art. 20 del c.c.n.l. del 2010 della dirigenza degli enti locali vigente all'epoca dei fatti (ma il contenuto è pressoché identico all'art.60 del c.c.n.l. 2016-2018, sottoscritto nel 2020), con la conseguenza di rendere per ciò solo estensibile al Direttore generale dott.ssa Amici - che a quella disciplina pattizia era assoggettata - la clausola di onnicomprensività degli emolumenti percepiti in forza del contratto di lavoro.

La disciplina pattizia ne individua precisi corollari:

- a) in primo luogo, il carattere di onnicomprensività è riferibile a ogni incarico conferito ai dipendenti in ragione del loro ufficio o comunque collegato alla rappresentanza di interessi dell'Ente;
- b) in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, ai dirigenti



possono essere erogati direttamente, a titolo di retribuzione di risultato, solo i compensi previsti da specifiche disposizioni di legge, come espressamente recepite nelle vigenti disposizioni della contrattazione collettiva nazionale e secondo le modalità da queste stabilite, secondo un principio di tipicità che riverbera anche in relazione a emolumenti percepiti in forza di incarichi non connessi all'espletamento delle funzioni, come meglio precisa il comma 4;

c) al successivo comma 4 si prevede che *“Le somme risultanti dall'applicazione del principio dell'onnicomprendività del trattamento economico dei dirigenti, riferite anche ai compensi per incarichi non connessi direttamente alla posizione dirigenziale attribuita, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, secondo la disciplina dell'art.26 del CCNL del 23.12.1999”*

Alla luce di tali precetti deve essere letta la disposizione statutaria che all'art. 28 vieta l'attribuzione di ulteriori compensi al personale dipendente, in caso di svolgimento di *“speciali incarichi, anche di natura professionale, salvo che ciò non sia stabilito dal Consiglio di amministrazione con espressa deliberazione nella quale deve essere indicata l'entità del compenso da erogare”*.

Sotto un primo profilo, l'uso dell'aggettivo “speciale” deve essere interpretato nel senso proprio della parola adoperata, dovendosi ritenere che l'incarico autorizzato possa comportare l'attribuzione di un compenso aggiuntivo soltanto se avente a oggetto prestazioni diverse da quelle proprie della qualifica professionale di riferimento e



con essa compatibili.

Nella fattispecie, l'incarico era di tipo "consulenziale" ma, al tempo stesso, vi rientravano attività e adempimenti di natura gestionale, con cadenza mensile tra cui, a titolo esemplificativo, l'elaborazione delle buste paga, il calcolo dei prospetti di liquidazione per le indennità di malattia e maternità, la determinazione delle ritenute fiscali, il calcolo dei CUD per la compilazione del modello 730, l'inquadramento del personale nel contratto collettivo nazionale di lavoro, la determinazione delle ritenute fiscali (come precisato dallo stesso appellante).

Appare di solare evidenza che le mansioni affidate alla dirigente in via di consulenza/gestione o si sovrapponevano a quelle proprie del ruolo apicale rivestito o erano oggetto di verifica proprio da parte del D.G., e per ciò solo, in entrambi i casi, in palese conflitto di interessi. Al Direttore generale, infatti, spettava di sovrintendere "all'attività tecnico-amministrativa, commerciale e finanziaria dell'Azienda, in autonomia decisionale per il raggiungimento degli obiettivi generali dell'Azienda", ma anche di "firma(re) gli ordinativi di pagamento e le reversali d'incasso" nonché "la corrispondenza e gli atti che non siano di competenza del Presidente". Non v'è dubbio che di fatto, con lo svolgimento delle funzioni consulenziali, la dott.ssa Amici abbia erogato di fatto parte delle stesse prestazioni che già dovevano rientrare nelle attività di supervisione e sorveglianza, essendo in esse implicite tutte le iniziative volte a innescare processi di autocorrezione all'interno dell'organizzazione complessiva dell'ente.

Sotto altro profilo, le attività di natura più propriamente gestionale ed



SENT. 97/2024

esecutiva avrebbero dovuto essere oggetto di controllo e verifica proprio da parte del D.G., con la conseguenza che la dott.ssa Amici, mediante la stipula del contratto aggiuntivo, ha posto se stessa nella condizione di sovrintendere al “proprio” lavoro, in un intreccio inestricabile di ruoli, funzioni e attività che palesemente non avrebbe potuto garantire l’esatta esecuzione dei propri doveri di figura apicale di riferimento. Le prestazioni gestionali pattuite, infatti, sono tipiche di uffici od organi di qualunque soggetto (pubblico e privato che sia) che si trovi a organizzare uomini e mezzi per la produzione di beni e servizi, e, dunque, avrebbero dovuto essere affidate a un ufficio del personale ovvero a un ufficio economico-finanziario – ciascuno con un proprio responsabile - sui quali avrebbe dovuto vegliare proprio l’odierna appellante. Secondo lo Statuto, infatti, *“I programmi individuali dei responsabili dei Servizi sono definiti dal Direttore”* e *“La valutazione delle prestazioni e dei risultati ottenuti è formulata dal Direttore entro il 31 gennaio di ogni anno”* (art. 28).

Delle due l’una: o il contratto misto di consulenza e di gestione ha, quindi, collocato fuori dal perimetro della valutazione spettante al D.G. una consistente e importante parte dell’ordinaria amministrazione dell’ente, con evidente elusione dei controlli a questi affidati dalla normativa vigente, o ha sottoposto allo scrutinio dello stesso D.G. attività dallo stesso poste in essere, con evidente conflitto di interesse ed elusione dei paletti posti dall’art. 20, comma 4, c.c.n.l. cit.

Sotto un ulteriore e dirimente profilo, anche a voler considerare le



attività affidate in via aggiuntiva alla dott.ssa Amici come autonome da quelle principali e non in conflitto di interessi, proprio il principio di onnicomprensività, nei corollari applicativi declinati nella disciplina pattizia, avrebbe imposto all'Azienda, in sede di applicazione del c.c.n.l. della Dirigenza locale, di far confluire tutte le somme nel Fondo per le retribuzioni di posizione e di risultato.

I compensi per incarichi aggiuntivi avrebbero dovuto, infatti, finanziare la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, transitando nello specifico Fondo, secondo quanto previsto dall'art. 20 c.c.n.l. del 2010 (confermato poi dall'art. 60 del successivo contratto collettivo). Giammai l'esecuzione di prestazioni non connesse avrebbe potuto dar luogo a un emolumento del tutto distinto da quelli di natura retributiva, addirittura assoggettato a rivalutazione annuale secondo gli indici ISTAT, dovendosi piuttosto garantire al dirigente (e al Direttore generale, quale dirigente apicale) una quota a titolo di retribuzione di risultato soltanto se, avendo predeterminato gli obiettivi, fossero stati verificati positivamente i risultati, misurabili secondo criteri oggettivi e predeterminati.

Il richiamato art. 28 St., infatti, stabilisce che *“La valutazione delle prestazioni del Direttore viene effettuata dal Consiglio di amministrazione entro il 31 gennaio di ogni anno”*, con attribuzione di una quota che secondo l'ARAN avrebbe dovuto essere stabilita sulla base dei criteri concordati in sede di contrattazione integrativa (Orientamento Applicativo AFL19).

9. Le conclusioni sviluppate in relazione al primo motivo di doglianza



dell'appello principale consentono di assorbire ogni valutazione in merito al secondo. A nulla vale, infatti, lamentare l'erroneità della sentenza nella parte in cui avrebbe accertato l'illiceità della condotta anche in considerazione sia del mancato previo esperimento della verifica circa l'impossibilità di svolgere le relative funzioni con personale interno, sia del preventivo svolgimento di procedure comparative. In effetti, entrambe le circostanze sono espressione di due distinti canoni dell'azione amministrativa, che deve ispirarsi sempre al criterio di efficienza delle risorse disponibili ("cd. autosufficienza organizzativa) e alla massimizzazione dei vantaggi con riduzione dei costi, per effetto del confronto competitivo tra le offerte. E, tuttavia, alcun peso può attribuirsi all'asserito mancato rispetto dei detti principi nella fattispecie, posto che, come più volte ripetuto, non ci si trova al cospetto di un *outsourcing*, ossia di un approvvigionamento di risorse all'esterno della compagine amministrativa, bensì di affidamento di incarichi aggiuntivi in favore di un soggetto già dipendente dell'ente pubblico, in violazione del principio di onnicomprensività.

In tale ottica, non hanno pregio neppure gli argomenti difensivi volti a dimostrare – contestualmente all'esperimento delle procedure comparative – anche la "convenienza economica" della decisione, derivante *"dai consistenti risparmi di spesa che solo un accordo con la dott.ssa Amici avrebbe potuto garantire, dal momento che il conferimento a un professionista esterno avrebbe certamente comportato costi maggiori a carico dell'Azienda Speciale. Occorre infatti*



SENT. 97/2024

ricordare che il contratto aggiuntivo prevede un compenso globale pari a soli 31.000 euro annui legato allo svolgimento delle numerose attività sopra descritte”.

I compensi pattuiti nel contratto di consulenza, infatti, sono connessi a prestazioni che sono in patente conflitto di interessi con le funzioni svolte dalla dott.ssa Amici, del tutto svincolati dal raggiungimento di obiettivi e avulsi da qualsivoglia previsione legislativa e dalle componenti retributive (di posizione e di risultato) nelle quali avrebbero dovuto confluire. Peraltro, il rinnovo delle pattuizioni negoziali ha garantito alla dirigente apicale un consistente emolumento aggiuntivo annuo, per ben 15 anni (dal 2010 al 2025, posto che il contratto risulta confermato nel 2020 con durata quinquennale), con totale elisione di ogni possibile riorganizzazione dei servizi interni, di ampliamento della pianta organica, di rivalutazione comparativa di nuove offerte provenienti da altri studi o professionisti competenti, posto che le uniche tracce documentali di offerte comparabili risalgono al 2010.

Se è vero, dunque, che il danno azionato non è riconducibile *“alla mancata adozione di adeguate misure organizzative volte alla internalizzazione di tali attività”*, dovendosi escludere che si trattasse di un *“affidamento esterno”*, e avendo, al contrario, correttamente il Procuratore regionale inquadrato la perdita economica *“nelle spese sostenute dall'amministrazione per remunerare l'attività di consulenza svolta dalla dott.ssa Amici, in presunta violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale”*, come indicato nel



SENT. 97/2024

libello introduttivo, non si può ritenere integrata l'asserita violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Dall'ininterrotto incarico di consulente del lavoro, fiscale e tributario esercitato nei confronti della stessa azienda di appartenenza si è generato, infatti, un circolo vizioso dal quale l'ente ha rischiato e rischia ancora oggi di non uscire più: affidando compiti di ordinaria amministrazione finanziario-contabile al Direttore generale si è prodotto il *crowding out effect*, letteralmente l'effetto di "sfollamento" o "spiazzamento", in quanto il dirigente apicale ha sostituito altri potenziali dipendenti, accentrando su di sé parte delle risorse destinate ad assunzioni o collaborazioni.

Neppure sono pertinenti i richiami alla indagine conoscitiva interna disposta in data 23 marzo 2010, dall'allora Presidente del Consiglio di amministrazione dell'Azienda Speciale (Prof. OMISSIS), ovvero a quella intrapresa dalla dott.ssa Amici con l'atto di interpello, pubblicato in data 9 febbraio 2023. L'assenza all'interno dell'Azienda di profili professionali idonei all'esecuzione di attività essenziali a qualunque ente collettivo, dotato di risorse umane e strumentali organizzate al raggiungimento di uno scopo, avrebbe potuto giustificare un affidamento temporaneo in capo al Direttore generale, per fronteggiare nell'immediato la carenza di organico, ma non di certo affidamenti contrattualizzati di durata quinquennale, di fatto triplicata per effetto dei rinnovi automatici.

In ogni caso, i vuoti registrati all'interno della compagine amministrativa dell'ente strumentale si sono perpetuati lungo un arco



SENT. 97/2024

temporale troppo lungo (e ancora sembrano durare), di talché, oltre a non elidere le responsabilità in oggetto, finiscono per aggravare la posizione dell'appellante alla quale, proprio nel ruolo di Direttore generale, spettava, come sopra precisato, il compito di sovrintendere *“al buon funzionamento dell'Azienda”*, di vigilare *“sull'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione”*, di svolgere *“funzioni di iniziativa e stimolo al miglioramento della conduzione aziendale dell'apparato”* e, infine, di esercitare *“tutte le altre funzioni prescritte dalla legge, dai regolamenti e dal presente Statuto”*.

In tale ottica, la dott.ssa Amici è rimasta inadempiente rispetto a obblighi suoi propri, sia per aver accettato e promosso accordi negoziali dai quali ha lucrato consistenti vantaggi economici, accresciuti nel tempo, *contra legem* e in palese conflitto di interessi, sia per aver trascurato ogni iniziativa volta all'integrazione e implementazione di profili professionali idonei a garantire il buon funzionamento dell'Azienda: si tratta di due facce della stessa medaglia.

10. Le già indicate argomentazioni semplificano gli obblighi motivazionali che investono gli ulteriori profili di censura veicolati nell'appello principale, in merito all'elemento psicologico. Preliminarmente, quanto alla richiamata innovazione normativa, introdotta dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con legge n. 120/2020, con l'inserimento all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dell'alinea *“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*, questa Sezione ha



SENT. 97/2024

più volte avuto modo di precisare che la norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatisi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. (in tal senso espressamente Sez. II App., n. 95/2021, n. 30/2022, n. 305/2022, ma anche in termini, Sez. I App. n. 234/2020, n. 263/2020, n. 317/2020). In ogni caso, anche alla stregua dei precedenti invocati dall'impugnante, la volontà dell'evento dannoso si evince dalla stessa prospettazione della dott.ssa Amici la quale riferisce che, nel confutare le risultanze della Relazione Ispettiva della Ragioneria Generale dello Stato del 2011, avrebbe prodotto proprie "controdeduzioni" in merito alle dette contestazioni *"inserendosi all'interno delle complesse interlocuzioni tra il Comune di Terracina e la Ragioneria e dimostrando già in quella sede la legittimità del proprio operato, nonché la propria buona fede (nota n. 8919/2011 dell'11 novembre 2011, doc. 11 del fascicolo di primo grado della dott.ssa Amici)".* La lettura del documento menzionato non mette in luce elementi incompatibili con la volontà di produrre danno. Dopo essersi soffermata a lungo sulla compatibilità dei vari incarichi cumulati con quello "part-time" svolto per conto dell'ente, in relazione all'incarico aggiuntivo da cui è scaturito il danno precisa la dott.ssa Amici che *"Nessun importo è stato versato per questo incarico aggiuntivo al Direttore che puntualmente ha svolto tutto quanto necessario e previsto nella definizione dell'incarico aggiuntivo, utilizzando gli strumenti informatici ed i programmi licenziati a suo*



SENT. 97/2024

nome, comprese le dichiarazioni obbligatorie on line, e i rapporti con tutti gli enti previdenziali e assicurativi. La carenza di liquidità ha richiesto nella fase di start-up anche l'anticipo dei diritti di segreteria e le tasse di iscrizione presso la CCIAA, nonché la vidimazione dei libri contabili, cosa regolarmente effettuata in nome e per conto dell'azienda. Nel rapporto di lavoro iure privatorum il divieto di svolgimento di attività concomitanti è assunto non nello specifico dovere di esclusività, ma in quello di fedeltà previsto dall'art. 2105 c.c. In tale circostanza il divieto di attività concomitanti non è affatto assoluto, ma relativo, e da porre in stretta relazione con il rapporto fiduciario che è alla base del contratto di lavoro subordinato nell'accezione indicata del combinato disposto degli artt. 2086, 2094 e 2114 c.c.” Orbene, non è affatto vero che per l’incarico aggiuntivo non sia stato corrisposto alcun compenso, in quanto l’appellante ha percepito tutti gli emolumenti pattuiti, che erano concordati già nel 2011 allorquando sono stati sottoscritti il contratto di consulenza e, poi, le dette controdeduzioni. La stessa dott.ssa Amici aveva la piena consapevolezza che l’esecuzione delle prestazioni avrebbe determinato un esborso aggiuntivo da parte dell’Azienda speciale, contestualmente alle retribuzioni percepite per l’incarico di Direttore Generale e, tuttavia, ha volutamente lasciato intendere che alcuna indebita locupletazione sarebbe derivata dall’adempimento del contratto consulenziale.

Sotto altro profilo, la tesi secondo cui il divieto di “attività concomitanti” non sia assoluto ma relativo costituisce un mero postulato privo di qualunque fondamento giuridico, dal momento che,



come evidenziato, il principio di onnicomprensività vieta la percezione di compensi diversi e ulteriori rispetto a quelli di natura retributiva per attività “connesse” a quelle proprie del profilo professionale di riferimento, mentre per quelle “non connesse”, ove previsto espressamente da fonte primaria recepita in quella negoziale, gli emolumenti aggiuntivi devono confluire nel trattamento accessorio.

Tali principi erano stati ben enucleati anche dall'ARAN, le cui pronunce pure l'appellante, in diversi parti del documento contenente le controdeduzioni, non ha mancato di richiamare. In definitiva, l'incarico consulenziale presentava profili di illegittimità così evidenti da non rendere possibile che la dott.ssa Amici non si sia prefigurata le potenzialità lesive per l'ente pubblico di riferimento e non abbia almeno accettato il rischio dell'evento dannoso e di tutte le sue conseguenze (“dolo eventuale”) che, con ogni probabilità, avrebbe evitato realizzando effettivamente quella *“approfondita attività di analisi dei presupposti giuridici che legittimavano la propria condotta”* che la stessa assume aver condotto a propria discolpa.

Non rileva, pertanto, il fatto che i contratti di lavoro sottoscritti dalla dott.ssa Amici fossero stati sempre autorizzati dal c.d.a. dell'Azienda Speciale – compreso l'incarico aggiuntivo di consulenza – e conosciuti dalla Giunta comunale (cfr. il verbale del CdA del 24 marzo 2010, doc. 10 del fascicolo di primo grado della dott.ssa Amici, con cui il c.d.a. conferiva l'incarico di consulenza “con decisione unanime, in accordo anche con l'Assessore”). I componenti del c.d.a. e degli organi politici dell'ente locale sono stati, infatti, chiamati a rispondere, a loro volta,



della perdita economica subita dall'Agenzia e, in ogni caso, la previa autorizzazione, ove *contra legem*, non vale ad escludere l'imputazione soggettiva del fatto dannoso. Neppure possono trovare ingresso le argomentazioni difensive in relazione all'affidamento ingenerato dalle controdeduzioni alla relazione della Ragioneria generale dello Stato trasmesse dal Settore Affari legali del Comune di Terracina al Sindaco (nota prot. 6318/U20 del 20 dicembre 2011, doc. 12 del fascicolo di primo grado della dott.ssa Amici), visto che si soffermano esclusivamente sui profili di incompatibilità tra l'incarico di D.G. e l'esercizio della libera professione.

11. Per quanto riguarda le censure afferenti alla liquidazione del danno, l'importo è diamantinamente calcolato moltiplicando i compensi professionali annualmente erogati in favore della dott.ssa Amici per tutto il quinquennio 2016-2021, con obbligo risarcitorio pari alla somma di €163.089,85 ($€32.617,97 \times 5$ anni), al netto degli oneri della Cassa dei commercialisti e ritenute d'acconto (con un costo aziendale lordo pari a euro 195.931,75).

Alcun difetto motivazionale si può dunque rinvenire nella sentenza *in parte qua*.

Parimenti, sono prive di pregio le obiezioni sulla restituzione al lordo degli importi percepiti, in quanto le somme per cui v'è condanna sono già al netto delle ritenute d'acconto, mentre gli ulteriori versamenti IRPEF/IRAP/IVA sono stati riportati in una tabella sinottica ma non provati. In ogni caso, la ripetizione degli emolumenti indebitamente erogati ai propri dipendenti deve avvenire al lordo dei tributi pagati,



non operando alcuna *compensatio lucri cum damno*. Come già ritenuto da questo Collegio, non si può parlare di un vero e proprio “vantaggio”, allorquando si adempia l’obbligazione tributaria, trattandosi di prestazione dovuta che affonda le sue radici in un rapporto diverso da quello nel quale si genera la perdita economica (ex multis, Sez. II centr. app. n. 165/2021). V’è, quindi, una diversità oggettiva e soggettiva che impedisce l’applicazione dell’art. 1 comma 1-bis l.n. 20/1994, tanto più che le somme sono state “erogate” e “percepite” al lordo (con decurtazione della sola ritenuta d’acconto, debitamente sottratta all’importo per cui v’è condanna).

Non possono rilevare, infine, tutti i temi difensivi imperniati sui dati comparativi, debitamente prodotti in giudizio dall’appellante, dai quali si dovrebbe desumere l’estrema convenienza dell’opzione contestata.

Il costo di una duplice unità di personale amministrativo preposto all’adempimento degli obblighi fiscali, contabili e tributari simili a quelli posti a carico della dott.ssa Amici con il contratto aggiuntivo, oltre a scontare un certo coefficiente di ovvietà, rimane fuori dal *thema decidendum*, posto che la *causa petendi* della pretesa risarcitoria promossa dal Procuratore regionale non è incentrata sull’antieconomicità della scelta ma sulla sua illiceità.

Nell’atto di citazione sono state, infatti, cumulate due domande tra loro alternative, fondate su due differenti prospettazioni accusatorie che non esprimono alcun margine di perplessità quanto piuttosto due diversi percorsi logico-giuridici. Avendo i primi giudici ritenuto fondata la domanda alternativa, basata sul presupposto del corretto utilizzo



SENT. 97/2024

del c.c.n.l. Dirigenza ee.ll. da parte dell'Azienda, la fattispecie dannosa si è tutta sviluppata sull'accertamento della illiceità dei comportamenti fin qui descritti, che nulla hanno a che vedere con il risparmio di spesa asseritamente conseguito dall'ente. Una spesa illegale è intrinsecamente "antieconomica" in quanto l'ente pubblico ne sostiene l'erogazione in assenza dei relativi presupposti legittimanti.

12. Quanto, infine, alla prescrizione, meritano parziale accoglimento il gravame principale e quelli incidentali per quanto di ragione. L'ammontare dei compensi non dovuti è stato calcolato in relazione al quinquennio antecedente la data di notifica dell'invito a dedurre. Sicuramente, alcun peso può assumere nel caso di specie la data di adozione della delibera del c.d.a. di rinnovo dell'incarico né, a ritroso, quella della prima nomina o dei rilievi formulati dalla Ragioneria Generale dello Stato, in quanto è ormai stratificata l'esegesi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, che rinviene nel "*fatto dannoso*" al cui verificarsi si lega l'esordio della prescrizione, la somma della condotta e dell'evento dannoso, dovendosi quest'ultimo identificare nella perdita economica.

E tuttavia, deve considerarsi che l'invito a dedurre risulta notificato alla dott.ssa Amici il 3/11/2021 con la conseguenza che il credito erariale sarebbe prescritto per i compensi versati all'appellante principale dal gennaio ad ottobre 2016 che pure sono stati inseriti nel calcolo delle somme non dovute. Per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 85, comma 4, del d.l. 18/2020 «In caso di rinvio, con



SENT. 97/2024

riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° settembre 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso».

La norma è stata interpretata nel senso che il periodo di sospensione della prescrizione nel segmento temporale deve ritenersi compreso tra l'8 marzo 2020 e il 31 agosto 2020, ossia per 176 giorni, anche ai fini del calcolo della sospensione, con la conseguenza che il termine quinquennale va incrementato dei 176 giorni riconducibili alla sospensione *ope legis* (in termini, Sez, II centr. app. n. 57/2024).

In attuazione del criterio sopra definito, nel caso di specie, devono ritenersi prescritti esclusivamente i mesi di marzo e aprile 2016, in quanto la sospensione *ope legis* per 176 giorni consente di conservare e inserire nel calcolo a ritroso i compensi percepiti dal 3/11/2016 fino all'11/05/2016.

Gli importi riportati nella Nota del dott. Maragoni Luigi del 17 maggio 2021 sono pari a complessivi € 5.436,32 che devono essere decurtati dalla somma dedotta in citazione (euro € 163.089,85), con un residuo imputabile di € 157.653,53.

La perimetrazione del segmento temporale di riferimento (2016-2020), con esclusione del nuovo contratto rinnovato nel 2020 riverbera i suoi effetti sulla posizione dei responsabili in via sussidiaria, *ut infra*.

13. Passando ai motivi veicolati in via subordinata dagli appellanti



incidentali, infatti, devono essere precisate le singole posizioni.

14. Rispetto all'appellante TINTARI, risulta dedotto in citazione e non contestato che ella è stata Assessore ai servizi sociali del Comune di Terracina dal 27 maggio 2013 al 6 maggio 2015, ossia durante il periodo in cui l'amministrazione comunale ha interloquito con la Ragioneria Generale dello Stato proprio riguardo alla legittimazione dell'affidamento di incarichi aggiuntivi al direttore Generale. non potersi esimere dal conoscere i rilievi formulati dalla RGS nel 2011, certamente l'Assessore con delega ai servizi sociali non poteva ignorare la reiterazione dei medesimi rilievi nel 2015. Già con la nota del 29 gennaio 2015, n.6946, con riguardo all'attribuzione "di un incarico retribuito per assistenza fiscale, tributaria e del lavoro" (Rilievo n.2), il Ragionerie dello Stato, prendeva *"atto che il Comune "stante la complessità giuridica della quaestio...si rimette[va] alle determinazioni dirimenti di codesto Ispettorato"*, e ribadiva che *"le osservazioni ispettive, ritenendo non conformi ai principi di cui al d.lgs. n.165 del 2001 le modalità di esecuzione delle prestazioni lavorative del dirigente [dott.ssa Carla Amici] nonché l'incompatibilità delle stesse con lo svolgimento dell'attività libero professionale"*.

Nel successivo arco temporale la dott.ssa Tintari, già cessata dalla carica nel maggio 2015, assumeva quella di Vicesindaco e ancora quella di Assessore con delega nel settore in esame, a partire dal luglio 2016, fino ad essere eletta Sindaco nell'ottobre 2020, procedendo in tale veste a prendere atto del rinnovo dell'incarico al Direttore Generale, per un ulteriore quinquennio (delibera G.C. n. 163 del 10



novembre 2020). Rispetto a questo secondo periodo, va nuovamente rimarcato che con nota del 30 settembre 2015, n.74590, la Ragioneria Generale dello Stato – sempre con riferimento al Rilievo n.2 citato - con riguardo al punto e), ossia *“alla contemporanea attribuzione di un incarico retribuito per “assistenza fiscale, tributaria e del lavoro”, affermava che “le argomentazioni fornite non si ritengono esaustive al fine del superamento delle criticità e, pertanto, non possono che confermarsi le osservazioni segnalate nel referto ispettivo”*. Non appare plausibile che un documento di tale importanza, sebbene indirizzato al Sindaco del Comune di Terracina, sia ignorato da chi, da lì a qualche mese, avrebbe rivestito la carica di Vice-Sindaco e Assessore con delega proprio nel settore di riferimento.

La responsabilità della Tintari va, pertanto, confermata: il contributo causale va rinvenuto nella violazione del generale onere di compiere *“tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento”* (art. 48, comma 2, Tuel).

In tale ottica, l'inottemperanza agli obblighi di controllo e di indirizzo politico-amministrativo è attinta da grave colpevolezza, proprio alla luce dei rilievi della RGS citati, che avrebbero dovuto sollecitare iniziative correttive anche da parte dell'Assessore con delega nel settore di intervento. Peraltro, non coglie nel segno l'assunto difensivo alla cui stregua la vigilanza sull'attività aziendale competerebbe “al



SENT. 97/2024

Comune di Terracina” (art. 11 St.), quale apparato burocratico-amministrativo, con la conseguenza che l’Assessore non potrebbe ingerirsi nella gestione del plesso aziendale. Lo Statuto prevede, infatti, in capo al Presidente dell’Azienda il dovere di riferire *“periodicamente al Consiglio Comunale ed alla Giunta Municipale sull’andamento e i risultati dell’Azienda”*, così come *“Il Consiglio di amministrazione è sostituito dalla Giunta Comunale nei casi in cui non sia in grado di deliberare per effetto di divieto o per altro legittimo motivo”*. Si profilano, pertanto, poteri di intervento e sorveglianza specifici che derivano dalle previsioni normative interne e che sono strettamente connessi con la natura dell’Azienda speciale, come sopra messa in luce, di mera articolazione interna alla compagine amministrativa di provenienza.

Peraltro, quando la dott.ssa Tintari è divenuta Sindaco, non solo ha continuato a ignorare i moniti che derivavano dalla Relazione Ispettiva (inviati anche alla Procura contabile) ma ha addirittura partecipato alla riunione del c.d.a. nel corso della quale si è pervenuti alla decisione di rinnovare l’incarico di Direttore generale “con relativo contratto aggiuntivo” per il quinquennio successivo al 16.12.2020 (delibera n. 6/2020 del 3 novembre 2020), ed ha prontamente preso atto e contribuito ad approvare la relativa delibera G.C. n.163 del 10 novembre successivo. Pur trattandosi di attività della quale non ha inteso occuparsi il Procuratore generale (che incentra l’ipotesi accusatoria sugli emolumenti percepiti dalla dott.ssa Amici dal 2016 al 2020), tale comportamento commissivo successivo consente, in



SENT. 97/2024

chiave retrospettiva, di confermare la colpa grave che ha caratterizzato la condotta omissiva precedente, dimostrando plasticamente la piena adesione alla scelta di rinnovo e conferma del duplice incarico al Direttore generale.

15. Nello stesso solco, non possono trovare accoglimento i motivi di doglianza dedotti dall'appellante incidentale SCHININÀ Francesco, quale Presidente del Consiglio di amministrazione dell'Azienda speciale all'epoca dei fatti, e neppure quelli riferibili alle altre appellanti incidentali ZAPPONE Emanuela, PASQUARIELLO Tiziana e TOSTI Chiara Maria, rispettivamente componenti del c.d.a. e revisore dei conti.

Al primo deve imputarsi la prima conferma del "doppio" incarico in favore della dott.ssa Amici con delibera c.d.a. del 15 giugno 2015, n.12, alla quale presero parte anche le componenti Zappone Emanuela e Pasquariello Tiziana con voto favorevole, nonché la Rag. Tosti Chiara Maria, tutte appellanti in via incidentale.

Non esplica alcuna efficacia esimente la circostanza che con la detta delibera era rinnovato espressamente il solo incarico di Direttore generale: non solo la dott.ssa Amici ha continuato a percepire i compensi per l'attività professionale svolta in favore dell'Azienda anche nel periodo dal dicembre 2015 al 2020 (e anche nel successivo quinquennio), sul presupposto che il contratto "aggiuntivo" fosse ancora vincolante tra le parti, ma soprattutto, per quanto qui rileva, tra i due contratti era stato deliberatamente instaurato un indissolubile collegamento, in quanto la durata dell'accordo di



SENT. 97/2024

consulenza stipulato nel gennaio 2011 (il primo della serie) doveva ancorarsi *“a quella del rapporto del Direttore Generale, prevista in 5 anni”*, con rinnovo automatico *“per un ulteriore periodo se non viene comunicata disdetta motivata almeno sei mesi prima della scadenza del quinquennio”*.

È, di conseguenza, chiaro che tutti coloro che hanno partecipato alla delibera c.d.a. n. 12/2015 hanno, con macroscopica trascuratezza, ommesso di valutare i presupposti di legittimità dell'incarico aggiuntivo e proceduto a un rinnovo quinquennale di un rapporto già attenzionato per gravi criticità dall'organo ispettivo.

Non attenua la gravità della colpa il riferimento (operato anche dalle appellanti Zappone Emanuela e Pasquariello Tiziana) alle *“linee di indirizzo”* espresse dal Commissario Prefettizio (che in quel momento guidava il Comune), di cui v'è traccia anche nella delibera c.d.a. n. 7/2015 versata in atti. Si rinviene nell'atto, infatti, l'assenso dell'organo straordinario *“anche in merito alla conferma dell'incarico di Direttore Generale alla Dott.ssa Carla Amici, presso l'Azienda Speciale Terracina, nel rispetto dei termini ed in attuazione dell'art. 23 comma 4 e 5 dello Statuto Aziendale”*. A ben vedere, oltre a non essere state oggetto di produzione documentale, le dette direttive attengono palesemente al contratto collettivo applicabile, in quanto, anche a volerne reputare fedelmente riportato il contenuto nell'atto deliberativo in esame, si limitano a rinviare espressamente all'art. 23 St. e, quindi, al tema posto dal Procuratore regionale come domanda principale.



SENT. 97/2024

Analogamente non si può considerare dirimente il rilievo dell'appellante Tosti di aver adeguatamente svolto il proprio dovere redigendo nel 2011, seguito della relazione ispettiva del Dott. OMISSIS della Ragioneria Generale dello Stato del 07.10.2011, assieme agli altri componenti il Collegio dei revisori, apposito verbale n. 20 del 29.11.2011, al fine di rimettere tale relazione al Presidente del Consiglio Comunale. Se, infatti, è vero che il Comune di Terracina nella nota prot. 63138/U del 20.12.2011 e, precisamente, il Settore Affari Legali dell'Ente concludeva per la tesi della compatibilità, sulla scorta dell'insussistenza di una norma che formalmente sancisse una causa di incompatibilità tra la libera professione e l'incarico di Direttore Generale dell'Azienda Speciale - rinviando allo Statuto aziendale la previsione di specifiche cause ostative - è pur parimenti vero che la valutazione delle dette cause ostative era rimessa agli organi deliberanti e allo stesso Collegio dei revisori.

Nel 2015, la Rag. Tosti nulla ha eccepito, ritenendo, come poi emerso in sede difensiva, che non si rinvenissero nello Statuto cause ostative, essendo prevista dall'art. 24 *“la possibilità di conferire al Direttore ulteriori incarichi, previa autorizzazione dell'Azienda stessa”*. Nessun altro approfondimento è stato effettuato nel 2015, proprio nel momento cruciale ai fini della determinazione del danno per cui è causa, e non possono certo ritenersi utili le “scriminanti” (penali) invocate dall'appellante, tantomeno quella dell'adempimento del dovere “imposto dalla legge o da un superiore gerarchico”, non essendovi alcuna gerarchia tra il c.d.a. o l'ufficio legale dell'ente o il



Ministero dell'Interno (interpellato in via consultiva) e i revisori dei conti, ed essendo imposto dalla legge l'obbligo di esprimere la propria contrarietà ad atti di spesa palesemente *contra legem*.

16. Diverso esito processuale merita l'appello proposto da PERCOCO Giacomo che è stato Vicepresidente del Consiglio di amministrazione dell'Azienda speciale "Terracina", dal 19 luglio 2016 per poi diventare Presidente fino al 22 novembre 2020. In tale ultima qualità, ha presieduto i lavori del Consiglio di amministrazione del 3 novembre 2020, confermando la dott.ssa Amici nella duplice veste di Direttore generale e consulente. In realtà, nell'arco temporale che va dal 2016 al 2020, non è stata né chiarita né provata quale avrebbe potuto essere la condotta alternativa lecita del Percoco. Lo Statuto, infatti, prevedeva che il Vicepresidente fosse scelto tra i membri del Consiglio di amministrazione (art. 22, ul.c.) e, in quanto tale, anche sul Percoco gravava l'onere di vigilanza "*sul generale andamento della gestione*", dovendosi ritenere responsabile qualora "*essendo a conoscenza di atti pregiudizievoli*", non avesse "*fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminare o attenuarne le conseguenze dannose*" (art. 21, comma 2). E, tuttavia tale precipuo profilo di responsabilità deborda dalla *causa petendi* che appare palesemente incentrata sull'adozione della delibera n. 6/2020, quale elemento fondante dell'illecito contestato all'odierno appellante.

Per tutto il resto, stando allo Statuto dell'ente il Vicepresidente ha funzioni vicarie rispetto al Presidente in caso di assenza o impedimento del Presidente, anche se "*Di fronte a terzi, la firma di chi*



SENT. 97/2024

sostituisce il Presidente costituisce prova della sua assenza od impedimento”: nulla di tutto ciò per la vicenda in esame, laddove la delibera n. 7/2015 è imputabile esclusivamente a coloro che erano presenti e hanno votato favorevolmente.

Ne consegue la totale elisione di ogni responsabilità, anche in via sussidiaria, di tutti coloro che abbiano partecipato alla delibera n. 6 del 3/11/2020, fermi restando i capi di sentenza nei confronti di Zaccaria Cristina (componente del Consiglio di amministrazione dell'Azienda Speciale Terracina, nominata con atto del 18 settembre 2019 e in carica fino al 22 novembre 2020), il cui appello deve essere dichiarato inammissibile, e di Percoco Elettra (componente del Consiglio di amministrazione dell'Azienda Speciale Terracina, nominata con atto del 28 giugno 2018 e in carica fino al 22 novembre 2020), che è rimasta contumace e non ha interposto gravame. Analogamente, deve trovare conferma il capo di sentenza relativo al Maragoni Luigi che non si è costituito e non ha interposto appello.

17. Infine, in merito alla doglianza che investe il riparto interno delle quote in capo ai responsabili in via sussidiaria, si tratta di una valutazione equitativa che merita conferma in relazione al peso che ciascuno dei soggetti coinvolti ha avuto nella causazione dell'evento dannoso. La condotta imputabile deve essere individuata proprio nella decisione di affidamento, sicché a nulla valgono le censure che hanno ad oggetto i pagamenti avvenuti anche oltre la cessazione dei singoli mandati: si tratta, infatti, di conseguenze immediate e dirette che vanno imputate, ex art. 1223 c.c., a tutti coloro che hanno contribuito,



con condotta gravemente colposa, alla consumazione del fatto illecito.

Meritano, piuttosto, accoglimento gli appelli incidentali nella parte in cui è stata evidenziata l'erronea imputazione a titolo solidale delle singole quote di riparto. Benché non sia specificato in citazione, deve darsi atto che lo Statuto imputa a titolo di responsabilità solidale i danni consequenziali all'inosservanza dei propri doveri da parte dei componenti del c.d.a.; la norma è, tuttavia, di matrice codicistica e deve ritenersi applicabile esclusivamente nei rapporti con l'Azienda. Al contrario, vertendosi in materia di responsabilità amministrativa, come già osservato da questa Sezione (sentenze n. 75 del 2023, n. 19/2024) diversamente dall'analogo istituto di matrice civilistica (art. 1294c.c.), la solidarietà passiva che contraddistingue la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio ex art. 1, comma 1-quinquies della legge n. 20/1994, non "si presume" e anzi costituisce un'eccezione alla regola generale della parziarietà, trovando applicazione soltanto in presenza dei presupposti indicati dalla norma: a) la pluralità di soggetti (concorso); b) la causazione dell'unico evento dannoso; c) illecito arricchimento o dolo. Al giudice contabile si impone, pertanto, una valutazione complessa, non essendo sufficiente che vi siano plurime condotte illecite, ma occorrendo accertare che, sul piano del determinismo causale, ciascuno dei corresponsabili abbia contribuito alla realizzazione dell'unico evento dannoso, alla stregua della regola generale sancita dagli artt. 40 e 41 c.p., e ne abbia tratto un vantaggio personale indebito o comunque abbia voluto causarlo.

L'obbligazione plurisoggettiva dedotta, pertanto, presenta profili tipici



della “solidarietà spuria” (ad es. fideiussione; estromissione e accollo cumulativi; assicurazione), in considerazione della diversità del “titolo” per il quale si viene chiamati a rispondere, ma se ne discosta in quanto non sottende mai l’interesse di uno solo dei coobbligati, bensì sempre e soltanto quello dell’amministrazione danneggiata, al duplice scopo di rafforzare la garanzia dell’adempimento e di estendere l’ambito soggettivo del giudicato a tutti gli autori dell’illecito. Le quote di riparto interno devono, pertanto, essere rideterminate in ragione della quota gravante su ciascuno rispetto all’importo complessivamente addebitato.

18. Non può trovare accoglimento neppure l’istanza dell’appellante principale volta all’esercizio del potere riduttivo, ex art. 52 r.d. n. 1214/1934, in considerazione della natura dolosa degli illeciti dedotti e dell’irrelevanza dell’asserita buona fede nella quale avrebbe versato l’appellante principale. Ai fini della liquidazione del danno, deve, tuttavia, tenersi conto del vantaggio conseguito dall’Azienda per l’esecuzione delle prestazioni aggiuntive da parte della stessa dott.ssa Amici che, sebbene difetti di una prova puntuale, può desumersi dalla conferma dell’incarico nel 2015 e nel 2020 proprio in relazione all’eccellente lavoro sino ad oggi svolto avendo riguardo ai risultati conseguiti e alla capacità di gestione, organizzazione, coinvolgimento, motivazione e crescita professionale delle risorse umane assegnate” (così testualmente nella delibera c.d.a. del 3.11.2020). Il vantaggio così riconosciuto è ovviamente complessivo e ha riguardo anche all’incarico di Direttore generale che, con quelle locuzioni, si intendeva



SENT. 97/2024

rinnovare: l'apporto relativo alle prestazioni aggiuntive non può che basarsi su un criterio equitativo e deve essere calcolato nella misura del 30% dell'importo già rideterminato in considerazione della dedotta prescrizione.

19. In considerazione di tutte le suesposte argomentazioni, la somma da imputare a titolo di danno è pari a € 110.357,48 (ossia € 157.653,53, come sopra giustificati, cui deve sottrarsi la somma di € 47.296,05 per *compensatio lucri cum damno*). In parziale accoglimento dell'appello principale, la dott.ssa Carla Amici deve essere condannata, a titolo di dolo e in via principale, al risarcimento del danno in favore dell'Azienda Speciale Terracina pari a € 110.357,48, oltre rivalutazione dalla data di versamento dei singoli importi fino alla data di deposito della sentenza di primo grado, e interessi dalla detta data di deposito fino all'effettivo soddisfo.

Ai fini delle responsabilità sussidiarie, la dott.ssa Roberta Tintari è condannata, a titolo di colpa e in via sussidiaria, nella misura del 30% e, dunque, per € 33.107,24; Schininà Francesco, nella misura del 15%, e, dunque, per € 16.553,62; Tosti Chiara Maria nella misura del 10%, e, dunque, per € 11.035,74; Zappone Emanuela e Pasquariello Tiziana nella misura del 5% e, dunque, per € 5.517,87 ciascuno. Su tutte le somme devono essere liquidati la rivalutazione monetaria dalla data di versamento dei singoli importi fino alla data di deposito della sentenza di primo grado, e gli interessi dalla detta data di deposito fino all'effettivo soddisfo.

Rimangono fermi, al contrario, i capi di sentenza che riguardano



SENT. 97/2024

Maragoni Luigi e Percoco Elettra (contumaci) nonché Zaccaria Cristina (per inammissibilità del gravame), mentre deve essere accolto l'appello proposto da Percoco Giacomo, con totale assoluzione di quest'ultimo da ogni addebito e liquidazione delle spese di lite, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c.

20. In conclusione meritano parziale accoglimento sia l'appello principale sia quelli incidentali e, per l'effetto, la sentenza deve essere parzialmente riformata, con condanna degli odierni appellanti nei limiti sopra indicati. Le spese di lite rimangono a carico degli appellanti, tranne che per Percoco Giacomo, in favore del quale devono essere liquidate come da dispositivo. Compensa integralmente le spese di lite per Zaccaria Cristina ex art. 31, comma

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, riunisce l'appello principale e quelli incidentali e li accoglie parzialmente. Per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, condanna al risarcimento del danno in favore dell'Azienda Speciale Terracina, a titolo di dolo e in via principale, la dott.ssa Carla Amici, per € € 110.357,48; a titolo di colpa e in via sussidiaria, la dott.ssa Roberta Tintari, per € 33.107,24; Schininà Francesco, per € 16.553,62; Tosti Chiara Maria per € 11.035,74; Zappone Emanuela e Pasquariello Tiziana per € 5.517,87 ciascuno. Su tutti gli importi devono essere liquidati la rivalutazione monetaria dalla data di versamento dei singoli importi fino alla data di deposito della sentenza di primo grado, e gli interessi dalla detta



SENT. 97/2024

data di deposito fino all'effettivo soddisfo. Le spese di giudizio sono a carico di tutti i soccombenti in solido e si liquidano in € 368,00 (TRECENTO SESSANTOTTO/00).

Accoglie l'appello di Percoco Giacomo e, in riforma della sentenza di primo grado, lo manda esente da ogni responsabilità. Liquidando in suo favore le spese del doppio grado di giudizio in complessivi € 3.000,00.

Dichiara inammissibile l'appello di Zaccaria Cristina e compensa integralmente le spese di lite.

Rimangono ferme le altre statuizioni della pronuncia impugnata.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2024.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Rita Loreto)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 23 APRILE 2024

Per la Dirigente

(Dott.ssa Luciana Troccoli)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Dr.ssa Alessandra Carcani