



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro MAIELLO

Presidente

Oriella MARTORANA

Consigliere relatore

Antonio PALAZZO

Consigliere

Marco FRATINI

Consigliere

Flavia D'ORO

Primo Referendario

pronuncia la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità, iscritti al n. **59941** del
registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione
Lazio n. 114, depositata l'8.2.2022 e notificata il 18.2.2022 promossi da:

1) Mengoni Roberto, nato a Roma il 07.02.1962 e ivi residente, in via dei
Monti di Creta n. 25, C.F.: MNGRRT62B07H501O, elettivamente
domiciliato in Roma, via Crescenzo n. 103, presso lo studio dell'Avv.
Romano Pomarici; pec: romanopomarici@ordineavvocatiroma.org ; che lo
rappresenta e difende – anche disgiuntamente – con l'Avv. Stefania
Contaldi; pec: stefaniacontaldi@ordineavvocatiroma.org;

-appellante-

2) Liparata Andrea, nato a Roma il 26.10.1973 e ivi residente in via Ponzano Romano, n. 19; C.F. LPRNDR73R26H501I, elettivamente domiciliato in Roma, via Giuseppe Mercalli n. 13, presso lo studio legale Piselli & Partners, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente tra loro, dagli avv.ti Pierluigi Piselli; pec: pierluigi.piselli@avvocato.pe.it e Emilia Piselli, pec: emilia.piselli@ordineavvocatiroma.org ;

-appellante incidentale-

contro

la Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio;

la Procura Generale della Corte dei conti;

-appellati-

nei confronti di

3) Tabacchiera Massimo, elettivamente domiciliato in Roma, alla via Emanuele Gianturco, n. 6, presso lo studio degli Avvocati Giovanni Del Signore pec: giovannidelsignore@ordineavvocatiroma.org, e Corrado Bocci, pec: Corrado B; corrado bocci@ordineavvocatiroma.org; che lo rappresentano e difendono, unitamente e disgiuntamente tra loro;

-intimato-

4) Rocchi Rosalda, elettivamente domiciliata in Roma, piazza San Saturnino, n. 5, presso lo studio dell'Avv. Maria Vertucci, pec: avv.mariavertucci@legalmail.it; che la rappresenta e difende;

-intimato-

5) Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., C.F. e P.I.10735431008, con sede in Roma, via Silvio d'Amico n. 40, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante pro tempore, Anna Donati,

elettivamente domiciliata a Roma, in Piazza Barberini n. 12, presso lo studio dell'Avv. Alfonso Papa Malatesta, pec.: a.papamalatesta@cert.vm-associati.it che la rappresenta e difende;

-interveniante adesivo-

VISTI gli atti d'appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, nell'udienza del 26 marzo 2025, svolta con l'assistenza del segretario Dott.ssa Alessia Spirito, il relatore, Cons. Oriella Martorana, l'Avv. Stefania Contaldi, per l'appellante principale Mengoni; l'Avv. Emilia Piselli, per l'appellante incidentale Liparata; l'Avv. Francesca Marchetti, per Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. interveniente adesivo e il V.P.G., Cons. Sabrina D'Alesio per la Procura Generale;

Ritenuto in

FATTO

1. Con la gravata sentenza n. 114, depositata l'8 febbraio 2022 e notificata il 18 febbraio 2022, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione per il Lazio - dopo aver respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dai convenuti Mengoni Roberto e Liparata Andrea (nella loro qualità di sindaci della società *in house* Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.), nonché quelle di nullità dell'atto di citazione, di prescrizione, di illegittimità costituzionale dell'art. 86 c.g.c. rispetto agli artt. 3 e 24 della Cost., di inammissibilità dell'atto di citazione integrativo, nonché quella sull'istanza di integrazione del contraddittorio - ha condannato:

- il dott. Massimo Tabacchiera (Presidente del CdA di Roma Servizi per la Mobilità) al pagamento della somma di € 60.000,00,

- la sig.ra Rosalda Rocchi (componente del predetto CdA) e i sigg. Andrea Liparata e Roberto Mengoni (Presidente e componente del Collegio sindacale di Roma Servizi per la Mobilità) alla minore somma di € 8.000,00, ciascuno.

L'azione contabile da cui è scaturita la gravata pronuncia in esame traeva origine da una denuncia del Segretariato Generale di Roma Capitale del 3.11.2017, in cui si segnalava, tra le varie irregolarità, il conferimento di un incarico - deliberato all'unanimità dal CdA della società Roma Servizi per la Mobilità in favore di Tabacchiera Massimo - il cui oggetto, Knowledge owner (gestione della conoscenza), era caratterizzato da prestazioni generiche e in ogni caso rientranti nell'ordinario svolgimento delle attività affidate ai dipendenti della società e, pertanto, ritenuto illegittimo.

Per il danno che ne era derivato, quantificato, al netto dell'importo prescritto, in € 100.000,00 la Procura regionale aveva citato in giudizio il Tabacchiera, quale dipendente che aveva beneficiato dell'incarico e quale presidente del CdA che lo aveva deliberato, nonché Rocchi Rosalda (consigliere del CdA), Mengoni Roberto e Liparata Andrea (componenti del Collegio sindacale).

In esito al relativo giudizio, il giudice di primo grado, in accoglimento della richiesta attorea, ritenuti fondati gli addebiti contestati, condannava i convenuti, a titolo di colpa grave, all'importo complessivo di € 84.000,000 euro, nella misura indicata per ciascuno di essi in citazione, al netto dell'importo di € 16.000,00 euro, che veniva posto dal Requirente a carico di altri due componenti e precisamente:

Goffredo Camilli del Consiglio di amministrazione;

Marina Cesetti del Collegio sindacale, nel frattempo deceduti.

2. Con propri, separati atti, hanno proposto appello Mengoni Roberto, con atto notificato in data 19.4.2022 e depositato il 29.4.2022; Tabacchiera Massimo, con atto notificato il 15.4.2022 e depositato il 5 maggio 2022 e Liparata Andrea, con atto notificato il 15.04.2022 e depositato l'11 maggio 2022.

3. Con sentenza n. 384/2022, questa Sezione d'Appello - previo accoglimento dell'istanza di rito abbreviato e a seguito del relativo versamento della somma di euro 47.500,00, oltre spese, definiva l'appello proposto da Tabacchiera Massimo.

4. L'appellante Mengoni Roberto ha dedotto i seguenti motivi di gravame:

a) Difetto di giurisdizione in capo al Giudice contabile.

Sostiene l'appellante Mengoni che, a seguito dell'introduzione del D.lgs. n. 175/2016 ("Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"), con norma inserita nel corpus normativo di attuazione della c.d. Riforma Madia, non sussista la giurisdizione contabile per i membri del Collegio sindacale di società a partecipazione pubblica.

Ciò alla luce del dettato normativo dell'art. 12, in forza della cui formulazione risulta del tutto esclusa la giurisdizione del Giudice contabile per accertare la responsabilità erariale dei membri del Collegio sindacale, espressamente prevista solo per gli amministratori e i dipendenti. Dal che ne consegue che i componenti del Collegio sindacale, che per disposizione di legge devono essere autonomi rispetto all'ente (e che quindi non possono essere considerati dipendenti della società, ex art. 2399, primo comma, lett. c, c.c.) non sono compresi nel novero dei soggetti chiamati a rispondere innanzi al Giudice contabile. Da qui la proposizione dell'istanza di difetto di giurisdizione del Giudice contabile.

b) Difetto di motivazione e violazione di legge sulla questione della legittimità del conferimento dell'incarico di Knowledge Owner al dott. Tabacchiera.

Sostiene la difesa dell'appellante Mengoni Roberto che la sentenza gravata avrebbe errato nel ritenerne la sua responsabilità, nella vicenda in esame, posto che l'obbligo incombente sui componenti del Collegio sindacale era identificabile solo nella verifica della rispondenza a parametri di legittimità del contratto intercorso tra la società e il Tabacchiera. Legittimità che risultava più che acclarata alla luce:

- delle delibere della Giunta comunale;
- del parere del 22 marzo 2011 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;
- del parere *pro veritate* reso dallo studio del prof. Tedeschini.

Invero, se il contratto in questione non sia stato conveniente per la società o se non sia stato eseguito correttamente dall'incaricato, non è questione che può coinvolgere il Collegio sindacale, trattandosi di questioni che attengono, rispettivamente, a valutazioni discrezionali dell'organo amministrativo o a una verifica circa la corretta esecuzione, che può eventualmente giustificare la proposizione di azioni (davanti al giudice ordinario) per inadempimento contrattuale, ma che non coinvolgono l'operato del Collegio sindacale.

c) Difetto di motivazione e violazione di legge sotto altro profilo in relazione alla questione della legittimità dell'incarico conferito al dott. Tabacchiera alla luce della normativa all'epoca vigente.

Osserva ancora l'appellante Mengoni Roberto che la sentenza gravata afferma l'illegittimità dell'incarico basandosi su una norma che, all'epoca dei fatti, non era ancora entrata in vigore. Il riferimento è al D.lgs. n. 39/2013 recante

“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”, applicabile anche alle società in house; tuttavia, non viene considerato che la norma è entrata in vigore il 4 maggio 2013, mentre l’incarico era stato conferito in data antecedente, ovvero il 26 aprile 2013.

d) Difetto di motivazione sul punto della valutazione dell’esistenza del danno erariale.

Inoltre, il medesimo appellante principale eccepisce che la sentenza gravata avrebbe errato nel ricavare l’esistenza del danno erariale dall’inutilità dell’incarico e dalla limitata utilizzabilità dei relativi esiti, trattandosi di valutazioni effettuabili solo ex post, mancando agli atti qualunque prova del danno subito dall’erario: prova che, per costante giurisprudenza, spetta alla Procura acquisire al processo.

e) Difetto di motivazione e violazione di legge della sentenza sul punto della sussistenza di dolo e/o colpa grave dei componenti del Collegio sindacale.

Inoltre, con specifico riferimento alla posizione (dei componenti) del Collegio sindacale, il Giudice di prime cure sembra desumere l’esistenza di uno stato di colpevolezza dalla circostanza che, di lì a poco, sia entrata in vigore una disposizione legislativa, ma la disposizione in questione (il decreto legislativo n. 39/2013) non era in vigore al momento dello svolgimento dei fatti.

Il Collegio di prime cure avrebbe anche omesso di prendere posizione sulle particolari cautele che il Collegio sindacale ha posto in essere:

- rigoroso rispetto delle delibere di Giunta comunale e, in particolare, della delibera n. 70/2012, nonché della normativa di settore;

- osservanza delle cautele necessarie, in quanto veniva appositamente chiesto un parere a un importante studio amministrativistico;
- invio, a un anno di distanza, di specifico questionario ai partecipanti ai seminari per accertare la rispondenza dei processi interni di *knowledge management* alle esigenze societarie.

f) Difetto di motivazione in relazione alla quantificazione del danno erariale.

La sentenza di primo grado, a parere dell'appellante Mengoni Roberto, appare censurabile sotto un duplice profilo, per non aver tenuto conto che:

- il titolare dell'incarico, dott. Tabacchiera, nel momento in cui ha assunto l'incarico, si è posto in aspettativa come dirigente, con la conseguenza che i Giudici aditi in prima istanza avrebbero dovuto detrarre dall'ammontare del danno da risarcire lo stipendio da dirigente;
- nonché degli oneri previdenziali, laddove si tenga conto della circostanza che lo stipendio percepito da un dirigente di alto livello implica l'erogazione di una somma più elevata di contributi rispetto a quella spettante a un consulente indipendente.

g) Difetto di motivazione in relazione alla quantificazione del danno con particolare riferimento alla ripartizione interna.

Ed ancora, a fronte di un danno da risarcire pari a € 60.000,00 posto a carico del Tabacchiera, nonché tenuto conto del minimo apporto causale imputabile ai componenti del Collegio sindacale, il danno a questi ascrivibile appare di entità assolutamente residuale rispetto a quello prodotto dal percipiente della somma e dai componenti dello stesso Consiglio di amministrazione.

Per cui, appare priva di giustificazione il perché il Tabacchiera Massimo percipiente della somma per il richiamato incarico di consulenza possa andare

esente rispetto all'obbligo di restituire taluni importi percepiti, mentre, per tutti gli altri componenti del CdA e del Collegio sindacale, la condanna a loro carico concretizzerebbe, di fatto, una perdita netta.

h) Erroneità della quantificazione del danno, con particolare riferimento all'appello notificato da Tabacchiera Massimo in data 15.4.2022.

Infine, con tale motivo di gravame, si eccepisce che sarebbe opinabile e inammissibile l'attribuzione al Tabacchiera Massimo di una percentuale del 60% del danno complessivo, posto che, in assenza di prova del diverso apporto causale, la ripartizione non potrebbe che avvenire in base al disposto dell'art. 2055, comma 3, c.c., e dunque in parti uguali. Per l'appellante Mengoni Roberto la circostanza che il Tabacchiera, nella sua qualità di presidente del CdA, si sia astenuto dal votare la deliberazione di conferimento dell'incarico, non consente di escludere in alcun modo il suo contributo causale al verificarsi del danno erariale e al vantaggio economico da lui conseguito.

Né può desumersi una diversa soluzione dal disposto dell'art. 2055 c.c., che attiene alla responsabilità solidale nel compimento di fatti illeciti.

Sotto tale profilo, la stessa istanza di definizione agevolata presentata con l'atto di appello dal Tabacchiera, con il pagamento del 70% (pari a 42.000 euro) della pretesa risarcitoria contro di lui azionata dalla Procura regionale (pari a 225.000,00 euro percepiti per effetto del contratto di Knowledge Owner), appare poco rispondente all'assetto della fattispecie.

5. L'appellante incidentale Liparata Andrea ha dedotto i seguenti motivi di gravame:

a) Erroneità della sentenza impugnata in punto di rigetto dell'eccezione di difetto di giurisdizione.

Con il primo motivo di gravame l'appellante incidentale Liparata contesta la sentenza di prime cure nella parte in cui fa discendere la propria giurisdizione dalla recente giurisprudenza della Cassazione che si è espressa nel senso che *“la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici spetta alla Corte dei conti solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite in house providing”* (Cass., S.U., ord. n. 7824/2020).

Osserva il Liparata Andrea che l'ordinanza citata non riguarda i membri del Collegio sindacale, bensì dirigenti di terzo livello, ossia soggetti rientranti nella categoria dei dipendenti e in quanto tali rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 12 del D.lgs. n.175/2016. Tale norma prevede espressamente la giurisdizione erariale nei confronti degli amministratori e dipendenti di società in house, mentre esclude implicitamente tale ipotesi con riguardo agli organi di controllo (membri del Collegio sindacale).

Inoltre, il precedente giurisprudenziale richiamato dal Giudice di primo grado non consente di verificare se l'azione sia stata avviata precedentemente all'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile, essendo, quest'ultimo, elemento assolutamente decisivo, in quanto la nuova disciplina di cui all'art. 12 del D.lgs. n. 175/2016, applicabile alla presente controversia, ha posto una netta cesura al riguardo, escludendo implicitamente che le azioni avverso l'organo di controllo possano essere attratte dalla giurisdizione contabile. Ciò in base all'assunto che si tratti di norma eccezionale, non suscettibile di applicazione analogica in virtù del relativo divieto posto all'art. 14 delle preleggi.

A supporto di tale assunto, l'appellante incidentale Liparata Andrea richiama le indicazioni contenute nella legge di delega n. 124/2015, art. 18, lett. c) e lett. h); nonché orientamenti interpretativi dottrinali.

Argomenta, ancora, sull'erroneità della gravata sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistente il rapporto di servizio tra i membri del Collegio sindacale e RSM, attesa l'indipendenza dell'Organo di controllo (ex artt. 2399 e 2400 c.c.), da cui deriva l'incompatibilità del ruolo di amministratore della società, al pari di quello di dipendente, rispetto a quello di componente del Collegio sindacale.

b) Erroneità della sentenza in relazione al rigetto dell'eccezione di prescrizione, per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, c.2, l. n. 20/1994.

Ed ancora il Liparata Andrea ritiene errato il punto 7 della sentenza gravata sulla base dell'assunto che la delibera da cui promana l'incarico risale al 26 aprile 2013, dunque ben oltre i cinque anni antecedenti l'invito a dedurre del 7 ottobre 2019, anche volendo considerare il generico atto di messa in mora notificato al convenuto in data 5 aprile 2019.

Appare perciò evidente, secondo l'appellante incidentale, come la oggettiva conoscibilità del danno erariale contestato si fosse concretizzata in seno all'amministrazione già nell'aprile 2013, con conseguente compimento della prescrizione per tutte le somme oggi contestate alla data del generico e inefficace atto di diffida di cui sopra.

c) Erroneità dei punti n.8, n.9, n.10 e n.11 della sentenza in relazione alla ritenuta sussistenza degli elementi tipici della responsabilità amministrativa.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 della l. n. 20/1994 s.m.i.;

Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2043,2403 e 2222 c.c.;

Violazione e/o falsa applicazione del principio del legittimo affidamento.

Con riguardo all'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa, ribadita la critica di genericità dell'atto introduttivo del giudizio, il Liparata Andrea chiede l'appellante doversi valutare il mancato assolvimento dell'*onus probandi* da parte dell'attore erariale, con ogni conseguente statuizione in ordine all'inammissibilità dell'azione erariale.

Argomenta inoltre che tale mancato assolvimento ha costituito un *vulnus* al diritto di difesa, sebbene il quadro normativo sia stato in realtà da lui ricostruito.

Al riguardo, evidenzia che la materia concernente l'affidamento dell'incarico contestato risultava regolata dalle delibere di Giunta capitolina n. 70/2012; n.134/2011 e n. 313/2011.

Osserva, ancora, che tali deliberazioni non sono state mai evocate dalla Procura contabile né trattate dal Giudice di primo grado, sebbene contemplassero la possibilità di attribuire incarichi e ne fissassero le condizioni, che risultano tutte sussistenti.

Contesta che l'incarico conferito possa ricondursi a un conferimento consulenziale, con conseguente erroneità del riferimento a presunte violazioni di approdi giurisprudenziali in materia.

Inoltre, ribadisce che l'incarico è stato assegnato dal CdA nel rispetto delle delibere di Giunta, che a loro volta aderiscono al parere rilasciato con deliberazione n. 18/2011/PAR dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Emilia-Romagna.

Dal che discenderebbe che l'eventuale illegittimità del conferimento dell'incarico andrebbe ascritta unicamente al Socio Unico che ha disciplinato la materia e non agli organi di gestione e controllo della RSM.

Ribadisce poi che oggetto e contenuto dell'incarico ex art. 2222 c.c. erano stati sufficientemente identificati, con la conseguenza che l'oggetto dell'incarico era circostanziato e non definibile come fumoso.

A fronte di ciò, il ruolo del Collegio sindacale non poteva consistere nel valutare nel merito il contratto, dovendosi limitare a ravvisare eventuali profili di illegalità, nel caso inesistenti. Anzi, il contratto, nei termini concordati tra la società conferente e l'incaricato, si presentava come vantaggioso e migliorativo dell'efficienza aziendale.

Definito il contenuto tipico del contratto di *knowledge management*, lo scritto difensivo valuta come tutt'altro che fumosa l'attività in esso proposta, in quanto diretta a valorizzare, rafforzare e organizzare il complesso delle conoscenze aziendali, con sicuri vantaggi in termini di efficienza.

Peraltro, lo stesso Procuratore regionale, con approccio definito contraddittorio dal Liparata Andrea, nell'invito a dedurre, aveva posto l'accento più che sull'utilità delle attività, sul mancato svolgimento delle stesse.

Inoltre, la legittimità del conferimento dell'incarico è stata oggetto di un preventivo parere *pro veritate* reso in data 3 giugno 2013 dal prof. Tedeschini, espressamente pronunciato in ordine alla legittimità dell'incarico, anche in relazione alla compatibilità con le delibere di Giunta comunale disciplinanti la materia degli incarichi, nonché alla compatibilità dello stesso con le cariche all'epoca ricoperte dal Tabacchiera in seno alla società Roma Servizi per la Mobilità.

Sul punto, ribadisce che è stata la stessa Procura regionale a ravvisare che l'incarico era aderente alla disciplina applicabile, desumibile dalle ridette delibere giuntali nn. 70/2012, 134/2011 e 313/2011.

Argomenta, ancora, che il Collegio sindacale non avrebbe avuto alcuno strumento per impedire all'organo amministrativo l'adozione di atti o provvedimenti inerenti a una gestione societaria, come invece ritenuto dal Giudice della gravata sentenza.

Tali profili di diritto consentono, per la difesa dell'appellante incidentale Liparata Andrea, di escludere l'illegittimità dell'incarico sotto il profilo oggettivo, nonché, in ogni caso, di escludere la responsabilità erariale nei confronti del predetto per insussistenza dell'elemento oggettivo.

Con riferimento all'elemento soggettivo, il medesimo appellante incidentale sostiene l'omissione motivazionale tanto dell'atto introduttivo del giudizio, quanto della sentenza, non avendo né il Procuratore regionale né il Giudice di prime cure indicato se ricorra un'ipotesi di dolo o colpa grave.

Con riguardo al profilo "*funzionale*", richiamato l'art. 2403 c.c., in primo luogo, ribadisce che il Collegio sindacale non aveva alcun ruolo in ordine all'apprezzamento delle scelte di merito aziendale, quale la scelta di natura gestoria di conferire un incarico ex art. 2222 c.c. ritenuto utile per la società.

Utilità espressamente valutata dagli organi e dirigenti della società attraverso specifiche interviste svolte in data 8.3.2014.

In secondo luogo, il Liparata Andrea ribadisce di non aver svolto mai ruoli gestionali dell'impresa (contrariamente a quanto sembrerebbe adombrare l'atto di citazione). Anche tale differenziazione di ruoli, a suo dire, risulta omessa o carente nella sentenza gravata.

In terzo luogo, evidenzia che è divenuto membro del Collegio sindacale quattro giorni prima della seduta (del 26 aprile 2013) in cui è stato conferito il contestato incarico.

Rileva che la Procura territoriale ha ritenuto di non convenire in giudizio i dirigenti che hanno sottoscritto e redatto l'incarico e che sono venuti meno al dovere di verificare l'effettivo svolgimento della prestazione in fase di maturazione e successiva erogazione degli emolumenti in favore del Tabacchiera.

Contesta che il Collegio sindacale possa essere considerato il "*responsabile ultimo*" su cui scaricare tutte le possibili criticità/violazioni eventualmente riscontrate nella gestione della società, chiedendo, conclusivamente sul punto, la riforma della sentenza, previa declaratoria dell'insussistenza dell'elemento soggettivo nei confronti del Liparata Andrea.

Con riferimento al nesso causale, impugna il punto 9 della sentenza, ritenendo errata la ricostruzione della sentenza secondo cui il contributo causale dei componenti del Collegio sindacale dovrebbe ancorarsi al fatto di non aver rilevato la disciplina sopravvenuta introdotta con il D.lgs. n. 39/2013, che è entrato in vigore in epoca successiva alla seduta del C.d.A. del 26.4.2013 in cui è stato conferito l'incarico.

La censura mossa sul punto attiene alla omessa indicazione, da parte del Giudice di prime cure, del comportamento alternativo lecito che, ove adottato dal componente del Collegio sindacale, avrebbe potuto determinare l'interruzione della sequenza di fatti che ha condotto alla causazione del danno.

Inoltre, si contestano le affermazioni della sentenza relative al ruolo e alle funzioni di garanzia che avrebbe dovuto dispiegare il Collegio sindacale, nonché l'indicazione di una norma sopravvenuta come norma violata a cui eziologicamente ricondurre l'illiceità della condotta di conferimento dell'incarico.

In ogni caso, non sono stati considerati taluni accadimenti evidenziati dal medesimo appellante incidentale nelle proprie difese come interruttivi del nesso causale.

In particolare, la difesa del Liparata si riferisce all'assunto secondo cui la causazione del danno sarebbe piuttosto imputabile ai dirigenti e funzionari che hanno materialmente predisposto e sottoscritto il contratto, e, soprattutto, che hanno consentito il pagamento degli emolumenti connessi, in assenza delle verifiche circa l'effettuazione dell'attività da parte dell'incaricato.

Tale ultimo aspetto, in particolare, si appalesa come violazione dei doveri d'ufficio fissati nell'organigramma aziendale che, per quanto di interesse, prevedeva l'attribuzione di specifici compiti di verifica di legittimità e garanzia di assistenza istruttoria e amministrativa ai vertici aziendali, nonché assistenza legale alle strutture societarie in capo alla struttura organizzativa denominata "Personale Legale Acquisti".

Da ciò deriva che erano il relativo dirigente e la sua Struttura Operativa a dover gestire gli eventuali profili di legittimità dell'incarico, preventivi e successivi alla firma, fino alle fasi della procedura di pagamento del compenso.

Pertanto, evidenzia che il dirigente, nonché le funzionarie della detta struttura, unitamente all'autore del parere *pro veritate*, non sono stati coinvolti in alcun modo nel giudizio.

In ogni caso, pur volendo considerare un'eventuale corresponsabilità del Collegio sindacale, invoca una rimodulazione del quantum nei propri confronti.

d) Erroneità della sentenza per omessa pronuncia in ordine alla richiesta di riduzione della pretesa erariale azionata, conseguente impugnazione del punto 9.2 della sentenza di primo grado;

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 83 del R.D. n. 2440/1923;

Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 150, comma 2, del D.L. n. 34/2020 e art. 10, comma 2-bis, del d.P.R. n. 917/1986.

Con tale motivo di gravame, la difesa del Liparata contesta che il Giudice di prime cure non abbia considerato l'istanza di riduzione dell'addebito.

A supporto di tale affermazione osserva che non appare equa:

- l'attribuzione della medesima percentuale di partecipazione al danno (pari all'8%) tra amministratori e sindaci;
- che l'intera pretesa erariale dovrebbe gravare sul soggetto che ha ricevuto l'incarico e che ha integralmente percepito somme ben maggiori di quelle contestate nell'atto di citazione;

Ed ancora che è illogica la mancata azione erariale nei confronti dei dirigenti e funzionari che hanno materialmente effettuato i pagamenti.

In ultimo, chiede che la sentenza venga riformata in quanto l'importo azionato dalla Procura territoriale, pari a 100.000,00 euro, risulta calcolato al lordo delle imposte sul reddito versate all'erario a titolo definitivo in forma di ritenute, con ciò rappresentando occasione di indebito e ingiustificato arricchimento di Roma Servizi per la Mobilità.

Richiama a supporto dell'assunto il disposto dell'art. 150, comma 2, D.L. n. 34/2020 (c.d. Decreto rilancio) e dell'art. 10, comma 2-bis, d.P.R. n. 917/1986 (TUIR).

Conclusivamente, in riforma della gravata sentenza, il Liparata Andrea insiste per un ampio uso del potere riduttivo, volto a rimodulare secondo giustizia il danno e, comunque, a evitare l'asserito ingiustificato arricchimento dell'Erario.

6. Con atto del 24 febbraio 2025 la Procura Generale ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo, previo rigetto dell'eccezione pregiudiziale sulla carenza di giurisdizione e dell'eccezione preliminare sull'intervenuta prescrizione dell'azione erariale, la reiezione degli appelli, con conferma della sentenza appellata e condanna degli appellanti alla rifusione delle spese del grado di appello.

7. Con atto del 3 marzo 2025 si è costituita Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., articolando argomenti in sostanziale adesione con la prospettazione attorea, chiedendo, previo rigetto delle eccezioni pregiudiziale e preliminare, il rigetto degli appelli.

8. All'udienza odierna, l'Avv. Contaldi, per la difesa dell'appellante Mengoni Roberto, nel precisare quanto evidenziato nell'atto di appello, rappresenta che gli odierni appellanti, quali componenti del collegio dei sindaci di Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. non erano titolari di alcun potere idoneo a impedire il verificarsi dell'evento dannoso.

Evidenzia, altresì, che le contestazioni mosse dalla Procura attengono a scelte di politica societaria che, in quanto tali, non spettano ai sindaci ma al Consiglio di amministrazione.

Con riferimento alle altre doglianze, si riporta a quanto espresso negli scritti difensivi ed insiste per l'accoglimento dell'appello.

L'Avv. Piselli, con riferimento alla posizione del Liparata, nel riportarsi a quanto rappresentato negli scritti difensivi, insiste nel ritenere non sussistente la giurisdizione della Corte dei conti rispetto alle condotte poste in essere da membri del collegio sindacale.

Con riferimento alla quantificazione del danno contestato, eccepisce che la sentenza di primo grado ha erroneamente equiparato, quanto alle percentuali di imputazione della responsabilità, i vari soggetti senza tenere conto, invece, delle rispettive competenze e dei relativi poteri di intervento.

Nel riportarsi agli scritti difensivi, insiste per l'accoglimento dell'appello e, in subordine, per l'esercizio del potere riduttivo.

L'Avv. Marchetti, in rappresentanza dell'interveniente Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., precisa che la contestazione mossa nei confronti dei componenti del Collegio dei sindaci attiene alla violazione dei poteri-doveri di controllo e vigilanza attribuiti a tale organo.

Nel richiamare quanto precisato negli scritti difensivi, aderisce alle conclusioni depositate in atti dalla Procura Generale.

La Procura Generale, con riferimento all'eccezione mossa dalla difesa sulla carenza di giurisdizione del giudice contabile, evidenzia che, nella vicenda in esame, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sui componenti del collegio sindacale, considerata la natura di società in house della Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.

Con riferimento alle censure mosse in tema di prescrizione, precisa che il *dies a quo* del termine prescrizionale decorre dal momento dell'effettivo depauperamento dell'erario, coincidente con l'indebito pagamento da parte dell'Amministrazione.

Argomenta, pertanto, che, nel caso di specie, il relativo diritto al risarcimento non può considerarsi prescritto in quanto l'azione contabile è stata tempestivamente esercitata entro i cinque anni successivi, decorrenti dall'ultimo pagamento.

Nel merito, nel richiamare quanto argomentato nelle conclusioni depositate in atti, insiste sulle conclusioni rassegnate e per il rigetto degli appelli.

La causa viene posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1.Atteso che gli appelli in epigrafe sono stati proposti avverso la medesima sentenza, il Collegio ne dispone la riunione ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c.

2. La progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli articoli 276 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, n. 2, del D.lgs. n. 174/2016 – c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto (Cass. S.U. n. 29/2016, Cass. S.U. n. 26242 del 2014; Corte dei conti, Sez. II App., sent. nn. 138 e 139 dell'11.2.2016), fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte Cost. sent. n. 272/2007; Cass., sent. n. 23113/2008; SS.RR. Corte dei conti, sent. n. 727/1991).

2.1. Va pertanto scrutinata in via pregiudiziale l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei sindaci delle società in house, formulata dalla difesa di entrambi gli odierni appellanti.

L'eccezione è infondata e deve essere disattesa.

Autorevole giurisprudenza, ancora di recente, si è espressa nel senso che: *“la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti*

pubblici spetta alla Corte dei conti solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite in house providing” (cfr. Cass. civ. S.U., ord. n. 19108/2018; ord. n.7824/2020, nonché, ancora di recente, ord. n. 567/2024). Tanto definito in diritto, il danno subito da Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. è un danno diretto al patrimonio dell’amministrazione, con conseguente giurisdizione del giudice contabile.

Infatti, Roma Servizi per la Mobilità è una società in house, interamente partecipata dal Comune di Roma e costituita al fine di pianificare, supervisionare, coordinare e controllare i processi inerenti alla mobilità pubblica e privata, nell’interesse esclusivo di Roma Capitale.

RSM ha, quindi, tutti i requisiti richiamati dalla giurisprudenza per la qualificazione della s.r.l. come società “in house providing”, e cioè:

“a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l’esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati;

b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l’eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale;

c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita, non avendo rilievo le mere situazioni di fatto” (ex multis, Cass. civ. S. U. Ord., 08-07-2020, n. 14236).

Quindi, l'azione di responsabilità rivolta agli organi di gestione e controllo della società rientra quindi tra le competenze giurisdizionali del Giudice contabile, ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. n. 175/2016:

“I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house”.

Invero, non è possibile escludere la giurisdizione contabile per i membri del Collegio sindacale, come ritenuto dagli odierni appellanti, in forza del tenore (strettamente) letterale della norma citata.

Nel secondo periodo della disposizione muta il soggetto grammaticale e l'oggetto della regolamentazione:

- nel primo periodo, l'attenzione è alle azioni civili di responsabilità, il soggetto (passivo) sono i componenti degli organi di amministrazione e controllo;
- nel secondo periodo, l'attenzione è al danno erariale e il soggetto è la giurisdizione della Corte dei conti.

La norma, in altri termini, stabilisce che gli organi di amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica sono assoggettati alle azioni civili *per mala gestio*, ma resta ferma la giurisdizione contabile in caso di danno erariale (e cioè cagionato alle società in house, poiché queste sono considerate parte della stessa amministrazione pubblica).

Al riguardo, appare conferente il richiamo ai lavori parlamentari sul testo normativo in oggetto:

“Il comma 1 prevede che i componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle società partecipate siano soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, fatta salva l’ipotesi di danno erariale. (...) (cfr. Senato della Repubblica, Dossier 322 XVII legislatura).

Nella fattispecie odierna sussiste tra i componenti del Collegio sindacale e la società un rapporto definibile *“di servizio”*, che consente al predetto organo - e ai relativi componenti - di partecipare e incidere sulle procedure e sulle scelte dell’amministrazione.

Gli odierni appellanti Mengoni Roberto e Liparata Andrea, nella loro qualità di componenti del Collegio sindacale, erano presenti alla seduta del Consiglio di amministrazione della RSM s.r.l. in cui è stato deciso il conferimento dell’incarico oggi in contestazione e la loro condotta omissiva si è inserita nell’ambito dell’attività amministrativa, determinando – anche sotto questo profilo – la sussistenza della giurisdizione contabile.

Inoltre, consolidata giurisprudenza di legittimità ammette la possibilità del concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, con contestuale esperibilità delle azioni civili per i medesimi fatti materiali causativi del danno, giacché *“l’azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell’interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed*

integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice; ne deriva che le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione" (Cass. civ. S. U., Ord. n. 4883/2019).

Da qui discende il corollario che non sussiste, anche in tale ipotesi, violazione del principio del ne bis in idem.

Anche nell'ipotesi limite di due pronunzie di condanna emesse da due giudici diversi, la stessa obbligazione risarcitoria non potrebbe, comunque, essere eseguita più di una volta.

2.2 In via preliminare di merito, va ora scrutinata l'eccezione di maturata prescrizione formulata dalla difesa dell'appellante incidentale Liparata Andrea. L'eccezione è infondata e deve essere disattesa, siccome in contrasto con il tenore letterale dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, come interpretato da granitica giurisprudenza del Giudice contabile.

Come correttamente accertato dal Giudice di prime cure, la domanda di risarcimento del danno è stata formulata dall'Organo requirente nell'ammontare di € 100.000,00, in quanto ha tenuto conto del maturarsi della parziale prescrizione (per € 125.000,00) della maggiore somma di € 225.000,00 prevista come compenso delle prestazioni nel contratto di consulenza di "knowledge owner" sottoscritto tra RSM s.r.l. e il dott. Tabacchiera Massimo.

In relazione al contratto contestato -conferito con delibera n. 16 del 26.4.2013- e in base al quale il Tabacchiera ha ricevuto somme pari ad € 225.000,00 erogate dal giugno 2013 all'ottobre 2014, sono stati notificati atti di messa in mora -che hanno interrotto il termine prescrizione- in date comprese tra il 26 marzo e il 5 aprile 2019.

Ciò posto, va evidenziato che le regole concernenti la corretta individuazione del termine d'esordio della prescrizione si rinvergono dal collegamento operativo tra le norme contenute negli artt. 2935 e 2947 del c.c. e nell'art. 1, comma 2, della l. n. 20 del 1994, nonché dall'interpretazione sistematica che di tali discipline ha fornito la giurisprudenza.

Può rilevarsi così che, anche sulla scorta degli approdi interpretativi della giurisprudenza civile (Cass. civ. n. 1442/1983; n. 3444/1989, n. 5701/1999; n. 21495/ 2005), partendo dalla considerazione che:

“il danno non è una mera lesione di un diritto, ma lesione di un diritto dalla quale siano derivate conseguenze pregiudizievoli oggettivamente apprezzabili”, la giurisprudenza contabile concorda oggi nell'affermare che *l'exordium praescriptionis* nel caso di danno all'erario vada individuato nel momento in cui diventano attuali le conseguenze patrimoniali negative che derivano dalla condotta del danneggiante (Sez. III App. n. 116/2020), precisandosi, ulteriormente, che tale frangente si realizza nel momento in cui il suddetto danno si *'esteriorizza'*, ossia diviene percepibile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come ingiusto (spesa non dovuta o valore perduto), completandosi in tal modo la nozione giuridica di fatto dannoso per l'Erario (*ex plurimis*, Sez. III App. n. 303/2017 e n. 170/2019).

Al riguardo, è stato ulteriormente precisato che tale percepibilità e riconoscibilità vanno riscontrate alla stregua di parametri oggettivi che impongono, ai fini del giudizio di *“conoscibilità obiettiva del danno”* l'accertamento dell'osservanza di canoni di ordinaria diligenza da parte del danneggiato (Cass. n. 5913/ 2000);

Ciò al fine di escludere il rilievo di incuria, disattenzioni o negligenze dello stesso e, più in generale, il rilievo di atteggiamenti soggettivi del danneggiato incidenti sulla conoscibilità oggettiva del danno (Cass. n. 2645/ 2003).

L'individuazione del termine d'esordio della prescrizione dell'azione di danno erariale risente, inoltre, del modello procedimentale che conforma l'azione amministrativa nell'ambito della quale si realizza il danno.

Così, la giurisprudenza ha individuato criteri oggettivi, di natura presuntiva, fondati essenzialmente su quello dell'*id quod plerumque accidit*, in base ai quali stabilire i termini di esordio della prescrizione propri delle varie forme di manifestazione della responsabilità amministrativa.

In varie occasioni, infatti, le Sezioni Riunite della Corte dei conti (n. 7/2000/QM, n. 5/2007/QM, n. 14/2011/QM) hanno affermato che, in via generale, *il dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità va individuato nella data del pagamento (o di ciascun pagamento o esborso in caso di pagamenti frazionati o periodici), in quanto solo da questo momento consegue un danno azionabile, in quanto conoscibile (art. 2935 c.c.), con il correlativo sorgere dell'interesse ad agire, salvo il rilievo dell'occultamento doloso o l'incidenza di procedimenti strumentali o di controllo che conformano il procedimento di spesa.

Alla luce della richiamata giurisprudenza che individua *il dies a quo* in quello della data del pagamento periodico, la censura di maturata prescrizione si appalesa destituita di fondamento e quindi va respinta.

3. Passando a esaminare il merito, le doglianze, sostanzialmente sovrapponibili, formulate dagli odierni appellanti, sono prive di fondamento e devono essere rigettate.

Il Collegio ritiene di dover procedere alla verifica della sussistenza degli elementi tipici della responsabilità amministrativa, che si sostanziano in:

- un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato a una pubblica amministrazione;
- in una condotta *contra jus*;
- connotata da dolo o colpa grave;
- nel nesso di causalità tra il surrichiamato comportamento e l'evento di danno;
- nonché nella sussistenza di un rapporto di servizio o, comunque, funzionale, tra l'autore della condotta e del danno e l'ente danneggiato.

3.1 Con riguardo all'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa, il fulcro della contestazione degli odierni appellanti si incentra sulla illegittimità dell'incarico di "*Knowledge owner*" - finalizzato a innovare, sviluppare e condividere il "*Know How*" delle singole risorse aziendali, per conseguire gli obiettivi societari- conferito al dr. Tabacchiera Massimo con la delibera n. 16 del C.d.A. della RSM del 26 aprile 2013 con una retribuzione annua lorda pari a € 150.000,00 per il periodo 2013-2015 e per il quale tra giugno 2013 e ottobre 2014 sono state erogate somme per un importo pari ad € 225.000,00.

Come già accertato dal Giudice di prime cure, detto contratto di consulenza non è legittimo alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile e positivizzati dal legislatore, in base ai quali l'incarico:

- deve corrispondere a effettive esigenze dell'Ente;
- deve avere un oggetto ben definito;
- e riprova della sua regolare esecuzione, deve essere presentata adeguata documentazione.

Come condivisibilmente evidenziato dalla Procura Generale, il contenuto del detto incarico, evincibile dalla piana lettura del testo della delibera che ne definisce l'oggetto, descrive in modo volutamente generico quello che avrebbe dovuto essere il relativo programma di sviluppo.

L'incarico in questione era dichiarato come: *“finalizzato ad innovare, sviluppare e condividere il know how delle singole risorse aziendali al fine di favorire e conseguire gli obiettivi societari.*

Detto incarico, che scadrà alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo al terzo esercizio della carica di amministratore delegato, dovrà essere sviluppato attraverso:

➤ *l'identificazione ed acquisizione delle conoscenze tangibili (attività di ricerca e sviluppo, brevetti, data base dei fornitori) ed intangibili (esperienze e competenze delle persone inserite nell'organizzazione della società) delle risorse della società;*

➤ *l'individuazione di un sistema informatico e non per rendere disponibile il patrimonio informativo e conoscitivo dell'impresa in modo tale che tutti coloro che ne hanno bisogno per svolgere la propria attività, ne possano facilmente beneficiare;*

➤ *la riduzione dei tempi e dei costi ed incremento della qualità delle attività svolte all'interno della società attraverso l'utilizzo del know how messo a disposizione dei dipendenti, evitando così duplicazioni e dispersione di risorse;*

➤ *la condivisione delle conoscenze acquisite nel corso della propria carriera formativa e lavorativa in materia economica, legale ed amministrativa nella predisposizione e redazione di atti, contratti e bandi di gara;*

➤ *l'avvalimento di professionisti esperti onde garantire servizi immediati e ad alta qualità ai clienti e, al tempo stesso, contenere i costi grazie al riuso del contenuto esistente, sia sviluppato internamente, sia sviluppato da consulenti legali esterni per conto della società”.*

Il contenuto della consulenza, evanescente nell'oggetto e comunque ripetitivo di compiti già spettanti al Tabacchiera quale Presidente, amministratore della società e dirigente, appare tale da non necessitare l'affidamento di un incarico ad hoc per la sua realizzazione, visto che le relative attività avrebbero dovuto essere ricomprese nell'incarico dirigenziale già in essere.

Invero, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile, l'amministrazione (a cui, sotto tale profilo, va assimilata la società in house) può conferire incarichi di consulenza “*esterna*” solo ove manchino risorse interne in grado di svolgere un corrispondente servizio e sempre che l'incarico realizzi uno specifico interesse della P.A. (ovvero, un interesse non altrimenti realizzabile).

Sul punto, invero, costituisce *jus receptum* che:

- *il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze;*
- *l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto;*
- *non deve, ancora, rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente;*

- *il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria;*
- *la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata;*
- *l'incarico non deve essere generico o indeterminato;*
- *i criteri di conferimento non debbono essere generici;*
- *ne consegue l'illegittimità e la sussistenza di un danno erariale a fronte di un incarico assolutamente generico e non motivato (cfr., ex multis, Sez. I App., n.145/09; nonché Cdc n.393/08 e n.248/07).*

Tali canoni precettivi ed ermeneutici costituiscono corollario dei fondamentali principi di efficienza, efficacia ed economicità, oltre che dei canoni di autosufficienza della P.A. e onnicomprensività della retribuzione (in ultima analisi precipitato del principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.), da osservarsi da parte delle *società in house*, così come delle pubbliche amministrazioni in generale.

In concreto, tali principi impongono, tra l'altro, di evitare incarichi ultronei o duplicazioni degli stessi, dovendosi intendere la possibilità di avvalersi di incarichi esterni come opzione meramente residuale ed eccezionale, viepiù quando l'incarico "esterno" sia stato affidato a una risorsa in realtà già "interna" e competente per le medesime attività.

Al contrario, all'ente è sempre richiesta la valorizzazione delle risorse già interne, evitando la duplicazione della spesa, o comunque un incremento dei costi per il soggetto di appartenenza.

Nel caso di specie, l'incarico – dal contenuto fumoso e non rispondente ad alcun concreto e riconoscibile interesse di RSM – è stato invece conferito allo stesso dipendente (e amministratore, e presidente del CDA) della società,

perché costui impiegasse – quale prestatore d’opera – le proprie specifiche competenze al servizio della società, cosa che rientrava nei compiti ad esso già affidati in forza dell’incarico ricoperto nell’ambito della società, nella qualità di amministratore e presidente del CdA, oltre che dirigente della società stessa.

È noto che gli amministratori di società sono dotati di competenze gestorie di carattere generale, in cui rientra il compimento tutti gli atti e le operazioni non esclusi dalla legge o dall’atto costitutivo, che siano necessari e/o utili al perseguimento dell’oggetto sociale.

Ciò risulta, in primo luogo, dalla legge, e in particolare dall’art. 2380-bis c.c., ove si legge “*La gestione dell'impresa [...] spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale.*”, precetto ripreso nello statuto della RSM allorché si fissano i poteri dell’organo amministrativo.

Non può, perciò, revocarsi in dubbio che rientrassero nelle attività di gestione anche le genericissime attività contemplate dall’incarico in parola.

La consulenza esterna conferita dal Consiglio di amministrazione di Roma Servizi per la Mobilità, con il concorso, nel rispettivo ruolo, del sig. Liparata Andrea, in qualità di membro del collegio sindacale, e del sig. Mengoni Roberto, in qualità di presidente del predetto organo di controllo, ha invece permesso al dr. Tabacchiera Massimo di ottenere ingenti e ingiustificati guadagni, che si sono andati a sommare a quanto dallo stesso ricevuto per gli altri – e sovrapponibili – compiti svolti all’interno della società.

Inoltre, la circostanza che il Tabacchiera Massimo si sia messo contestualmente al conferimento dell’incarico in aspettativa nel rapporto dirigenziale con la società, lungi dall’emendare del detto vizio di illegittimità

l'incarico di *Knowledge owner*, può ragionevolmente ritenersi ascrivibile esclusivamente alla necessità di non superare i limiti retributivi previsti dalla Delibera G.C. n. 70/2012, fissati nella misura massima di € 235.000,00 annui lordi.

In altri termini, il ruolo di dirigente del Tabacchiera Massimo (non più cumulabile con quello di presidenza del CdA e amministratore, perché il compenso complessivo avrebbe travalicato i limiti dettati ex lege) è stato sostituito con un incarico esterno di consulenza, avente a oggetto gli stessi compiti già spettanti all'amministratore e presidente, così da poter permettere al medesimo dr. Tabacchiera di raggiungere complessivamente il massimo compenso consentito ex lege, senza dover rinunciare all'incarico dirigenziale.

Conseguentemente, anche a voler prescindere dalla contestata applicabilità nel caso di specie delle disposizioni di cui al D.lgs. n. 39 /2013, sulle quali si tornerà in prosieguo, è proprio nel conferimento dell'incarico in questione che vanno individuati:

- da un lato, il fatto produttivo di danno erariale;
- e, dall'altro, la conseguente responsabilità dei componenti del Collegio sindacale che, nell'ambito della seduta in cui fu approvata la delibera, hanno tenuto una condotta del tutto omissiva, senza muovere, a fronte della palese genericità dell'incarico conferito, alcun rilievo in proposito.

La collocazione temporale della seduta del 26.4.2023 in cui il CdA di RSM ha conferito l'incarico, di poco antecedente l'entrata in vigore del testo normativo di cui all'art. 9 del D.lgs. n. 39/2013, fissata per 4.5.2013, lungi dal costituire una causa di esclusione della illegittimità della delibera, come prospettato dalle difese degli odierni appellanti, ne rappresenta elemento rafforzativo.

Tale circostanza, infatti, come condivisibilmente evidenziato dalla sentenza oggi impugnata, avrebbe dovuto indurre i componenti del Collegio sindacale, nello svolgimento della loro funzione di garanzia, a chiedere una rivalutazione della decisione presa dal Consiglio di amministrazione, che, a ogni modo e come sopra ampiamente chiarito, era *ab origine* palesemente illegittima.

Inoltre, non si pone un problema di contrasto delle condotte oggi in contestazione con una normativa sopravvenuta, perciò stesso inapplicabile *ratione temporis*, ove si valuti l'ingiustificato avallo della prosecuzione di un incarico appena conferito per contrasto con una normativa sopravvenuta in tempi strettissimi, tale da rendere il rapporto *contra legem* pressoché per la sua intera durata.

Del resto, trattandosi, come nel caso all'esame, di un rapporto contrattuale di durata, il fatto che l'origine dell'incarico si ponesse in un momento anteriore non può giustificare il perdurare nel tempo di una situazione di contrasto con la norma, seppur sopravvenuta.

Tale soluzione si ispira a principi di ragionevolezza, posto che il protrarsi di situazioni di incompatibilità oggettivamente in contrasto con la nuova disciplina avrebbe determinato un differimento nel tempo della sua efficacia, con conseguente sterilizzazione della finalità di prevenzione della corruzione che il legislatore ha attribuito alla disciplina in esame, oltre all'aver determinato una disparità di trattamento tra i dirigenti a cui è stato conferito l'incarico prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 e i dirigenti a cui è stato conferito successivamente.

Né, come condivisibilmente osservato dalla Procura Generale, il richiamo alle delibere della Giunta capitolina invocato dalle difese appare dirimente al fine

di emendare del vizio l'incarico illegittimo, posto che le disposizioni ivi contenute riguardavano esclusivamente la nuova disciplina dei compensi dei componenti dell'organo amministrativo e di controllo delle società partecipate che con esse si andava a introdurre.

Similmente, non può riconoscersi efficacia esimente al parere *pro veritate* reso da legale all'uopo incaricato, sia in ragione della sua genericità, sia perché redatto successivamente al conferimento dell'incarico stesso.

Neanche, infine, può in alcun modo ritenersi decisiva l'eccezione difensiva formulata dall'appellante Mengoni Roberto secondo cui la prestazione dedotta nell'incarico avrebbe avuto un riconoscimento ex post nell'ambito dei seminari informativi, non essendoci prova che l'attività resa sia stata mai approvata dalla società Roma Multiservizi per la Mobilità, né che vi sia stata una effettiva utilità per la stessa società derivante dal conferimento di tale incarico.

Per una compagine societaria che conta alcune centinaia di dipendenti, infatti, la valutazione positiva di poche unità di dipendenti non può che considerarsi poco indicativa e rilevante; mentre, per converso, tali valutazioni non sono idonee a chiarire e provare se tale utilità, pur, in tesi, ritenuta sussistente, avesse potuto considerarsi superiore a quella che sarebbe stata generata dallo svolgimento da parte del Tabacchiera della corrispondente attività nell'ambito degli incarichi già ricoperti.

Conclusivamente sul punto, le doglianze difensive degli appellanti in punto di assenza dell'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa devono ritenersi infondate e, per l'effetto, vanno rigettate.

3.2 Le superiori considerazioni consentono agevolmente di affrontare e risolvere il profilo di doglianza, articolato da entrambe le difese degli

appellanti, relativo alla sussistenza dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa.

La sentenza impugnata ha, infatti, ritenuto sussistente tale elemento, quanto meno sub specie di colpa grave.

La condotta omissiva del presidente e del componente del Collegio sindacale, odierni appellanti, si appalesa come antidoverosa della volontà che era possibile assumere, esprimendo, quindi, tale antidoverosità quel rapporto di contraddizione tra la volontà manifestata dall'agente e le norme ovvero i principi, le regole e le consuetudini dell'ordinamento giuridico su cui, per consolidata giurisprudenza del Giudice contabile, si fonda la colpa grave.

Esente da censure appare, pertanto, la sentenza appellata, laddove ravvisa l'elemento soggettivo nella inescusabile violazione dei doveri di controllo e vigilanza attribuiti al Collegio sindacale, i quali avrebbero potuto e dovuto essere attivati non solo prima, ma anche dopo l'affidamento dell'incarico in pendenza di un rapporto contrattuale in evidente contrasto con il sopravvenuto D.lgs. n. 39/2013.

Al contrario, deriva un elemento di travisamento dei compiti e funzioni del Collegio sindacale dalle doglianze odierne, laddove le medesime siano funzionalmente volte a ridurre i relativi compiti a un mero esame di regolarità formale degli atti e fatti sottoposti al loro controllo, oltre che circoscritto temporalmente al solo momento della adozione della delibera illegittima.

Le norme fondamentali dettate in tema di funzioni e responsabilità dei sindaci di società (agli artt. 2403 e 2403 bis c.c.), invero, attribuiscono ai medesimi il potere-dovere di assumere tutte le iniziative rivolte al mantenimento o al ripristino di una situazione di legalità e in particolare quelle iniziative che il

sindaco può doverosamente assumere esercitando i poteri-doveri propri della carica rivestita, quali, segnatamente:

- la richiesta di informazioni o di ispezione ex art. 2403-bis c.c.;
- la segnalazione all'assemblea delle irregolarità riscontrate;
- i solleciti alla revoca della deliberazione illegittima;
- l'impugnazione della deliberazione viziata ex artt. 2377 ss. c.c.;
- la convocazione dell'assemblea ai sensi dell'art. 2406 c.c.;
- il ricorso al tribunale per la riduzione del capitale per perdite ex artt. 2446-2447 c.c.;
- il ricorso al tribunale per la nomina dei liquidatori ai sensi dell'art. 2487 c.c.;
- la denuncia al tribunale ex art. 2409 c.c.;
- e ogni altra attività possibile e utile.

Diversamente da quanto richiesto dalla natura del relativo incarico, gli odierni appellanti hanno omesso di porre in essere qualsivoglia attività per il ripristino della legalità, ritenendo evidentemente tali attività non di propria competenza.

Ciò quando, invece, i doveri di controllo imposti ai sindaci ex artt. 2403 ss. c.c. sono configurati con particolare ampiezza, estendendosi a tutta l'attività sociale, in funzione della tutela non solo dell'interesse dei soci, ma anche di quello, concorrente, dei creditori sociali; né gli stessi riguardano il mero e formale controllo sulla documentazione messa a disposizione dagli amministratori, essendo loro conferito il potere-dovere di chiedere notizie sull'andamento generale e su specifiche operazioni, quando queste possano suscitare perplessità, per le modalità delle loro scelte o della loro esecuzione.

Ciò perché il comportamento dei sindaci deve essere ispirato al dovere di diligenza proprio del mandatario e improntato ai principi di correttezza e buona

fede; onde non si esaurisce nel mero, burocratico espletamento delle attività specificamente indicate dalla legge, ma comporta l'obbligo di adottare - anzi, ricercando egli, di volta in volta, lo strumento più consono e opportuno di reazione - ogni altro atto che sia utile e necessario perché la vigilanza sulla gestione sia effettiva e non puramente formale.

Se è pur vero che il sindaco non risponde in modo automatico per ogni fatto dannoso aziendale in ragione della sua mera *"posizione di garanzia"*, si esige tuttavia, a fini dell'esonero dalla responsabilità, che abbia esercitato o tentato di esercitare l'intera gamma dei poteri istruttori e impeditivi affidatigli dalla legge (cfr. Cass. 24 marzo 1999, n. 2772; 28 maggio 1998, n. 5287).

Risulta, pertanto, evidente l'infondatezza delle doglianze formulate da entrambi gli appellanti legate alla inesigibilità di qualsivoglia intervento a loro carico in quanto rientranti in attività e/o scelte di merito o discrezionali del CdA.

Proprio qui si appunta la inescusabilità della condotta, in quanto le attività di controllo e/o di intervento esigibili in ragione degli incarichi ricoperti sia dal sig. Mengoni, sia dal sig. Liparata afferivano direttamente e inequivocabilmente alla legalità dell'incarico. Ciò in ragione della originaria illegittimità dello stesso, dato che l'inutile attribuzione di un compito già rivestito per altro incarico si traduce in sostanza in una corresponsione di risorse pubbliche priva di causa. Appare evidente come, nel caso in esame, la condotta tenuta dagli odierni appellanti si riveli connotata da inescusabile trascuratezza dei propri doveri di controllo e intervento, protrattasi nel tempo, in guisa da rendere altresì irrilevante l'eccezione circa il breve tempo trascorso tra la nomina a sindaco e la data della delibera, pure prospettata dal Liparata.

3.3 Parimenti infondate, per ragioni sostanzialmente riconducibili agli elementi in fatto – e correlati profili di diritto – sopra enucleati, si appalesano le doglianze intese a ottenere una riforma dell'appellata sentenza sub specie di insussistenza del nesso causale tra la condotta illecita gravemente colposa e l'evento di danno conseguente.

Vengono, infatti, sostanzialmente reiterate le argomentazioni afferenti alla inapplicabilità ratione temporis del D.lgs. n. 39/2013, mentre non colgono nel segno le censure volte a ravvisare l'interruzione del nesso causale in forza delle intervenute condotte di terzi (dirigenti e funzionari attivatisi nella fase subprocedimentale di spesa con la corresponsione degli emolumenti al Tabacchiera).

Come ampiamente ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, come pure dalla giurisprudenza del Giudice contabile, per poter attribuire il rango di efficacia esclusiva alla causa sopravvenuta, è necessario che questa, inserendosi nella successione delle cause, faccia venir meno ogni legame tra quelle remote e l'evento, in quanto si ponga fuori delle normali linee di sviluppo della serie causale già in atto.

Logico corollario che ne deriva è che, per escludere che una determinata causa abbia cagionato un evento, non basta affermare che questo avrebbe potuto verificarsi in assenza di essa, ma occorre dimostrare, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto, che l'evento si sarebbe effettivamente verificato anche in assenza di quell'antecedente per una causa sopravvenuta indipendente da esso, e operante con assoluta autonomia, eccezionalità e atipicità, sì da spezzare ogni legame con le cause antecedenti, relegandole al rango di mere occasioni.(cfr. tra le altre, Cass. civ., Sez. III, 22/10/2003, n.15789).

Ora, non è questo il caso, gravando sul Collegio sindacale e sui relativi componenti specifici poteri/doveri di impulso e controllo, i quali, se esercitati/adempiuti, avrebbero, a monte, intercettato il vizio genetico di illegittimità dell'incarico e, a valle, evitato l'evento patrimonialmente dannoso, indipendentemente da un eventuale impulso proveniente da altri organi o figure aziendali.

Per altrettanto, deve riconoscersi in capo agli esecutori dei pagamenti un legittimo e incolpevole affidamento riposto sull'esito positivo dei controlli ragionevolmente ritenuti effettuati proprio dall'organo di garanzia e controllo (id est il Collegio sindacale).

Nessuna prova dell'autonomia causale delle altrui omissioni è stata in questo senso fornita dal Liparata Andrea e le relative doglianze sul punto devono, pertanto, ritenersi non provate.

3.4 In ordine al *quantum* del pregiudizio patrimoniale subito da Roma Servizi per la Mobilità s.r.l va disattesa la doglianza, formulata, in particolare, dal Liparata, già respinta dal Giudice di prime cure e riproposta anche in questo grado di giudizio, volta a ottenere una rimodulazione del danno risarcibile, alternativamente, per effetto dell'esercizio del potere riduttivo, ovvero per effetto della determinazione del relativo ammontare, coincidente con il compenso versato al dr. Tabacchiera Massimo, al netto e non al lordo delle imposte e degli oneri previdenziali.

Ritenuto che i profili di colpa inescusabile come sopra accertati, a carico degli odierni appellanti, non consentano l'esercizio della facoltà, riconosciuta al Giudice contabile, di riduzione dell'addebito, con riguardo al secondo profilo appare esente da censure il capo della sentenza gravata che si conforma ad

autorevole orientamento giurisprudenziale che ritiene che il danno erariale vada addebitato al lordo e non al netto delle imposte e degli oneri previdenziali. Di esso è espressione un recente arresto delle Sezioni Riunite di questa Corte che ha precisato come *“l’intera spesa sostenuta in modo indebito integra danno per l’ente (...). È all’ onere complessivamente sopportato dall’ Amministrazione che occorre avere riguardo per individuare l’effetto pregiudizievole generato dalla condotta censurata. L’ esborso comprende anche gli importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi: questi ultimi concorrono, al pari delle altre causali, a gravare sul bilancio come componente negativa.(...) Peraltro gli importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi, in quanto compresi nell’esborso, devono ritenersi concorrenti, al pari delle altre causali, a gravare sul bilancio dell’ ente danneggiato come componente negativa, ancorché la parte di spesa sostenuta per gli adempimenti fiscali e contributivi sia poi destinata a trasformarsi in un beneficio per altri soggetti pubblici, non potendo quella stessa parte essere suscettibile, di valutazioni compensative ai sensi dell’ art. 1 , comma 1 bis, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (vd. SS.RR. n. 24/2020/QM).*

4. Conclusivamente, vanno rigettati i riuniti appelli, con conseguente conferma della sentenza resa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio n. 114/2022 che - a titolo di responsabilità amministrativa per danno patrimoniale diretto causato a Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. - ha condannato gli appellanti Mengoni Roberto e Liparata Andrea al pagamento ciascuno della somma di € 8.000,00 , oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali dal deposito della richiamata sentenza di primo grado fino al soddisfo.

5.	Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello,	
	definitivamente pronunciando, nei giudizi di responsabilità, iscritti al n. 59941	
	del registro di segreteria:	
	riunisce gli appelli;	
	rigetta i riuniti appelli di Mengoni Roberto e Liparata Andrea e, per l'effetto,	
	conferma la sentenza resa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti	
	per il Lazio n. 114/2022.	
	Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano	
	in € 256,00 (euro duecentocinquantasei,00).	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26 marzo 2025.	
	L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	Dott.ssa Oriella Martorana	Dott. Tammaro Maiello
	Firmato digitalmente	Firmato digitalmente
	Depositata il 03/09/2025	
	IL DIRIGENTE	
	Firmato digitalmente	
		41

