REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina Maio	Presidente
Paola Briguori	Consigliere
Giuseppina Mignemi	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere relatore
Flavia D'Oro	Primo referendario

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 60360 del registro di segreteria, promosso dal sig. Walter Ganapini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Nicola Pepe e Rossella Ognibene, elettivamente domiciliato come in atti

contro

Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per l'Umbria;

Procura generale della Corte dei conti;

Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) dell'Umbria

avverso

la sentenza della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria n. 63/2022, depositata il 13.9.2022, notificata il 15.9.2022.

Esaminati tutti gli atti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 28 gennaio 2026, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Lucia Pellegrino, data per letta, con il consenso delle parti presenti la relazione del Cons. Marco Fratini, l'avv. Nicola Pepe e il V.P.G. Adelisa Corsetti, in rappresentanza della Procura Generale, la causa è posta in decisione.

Considerato in

FATTO

Con la sentenza appellata, la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria ha accolto la domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale e ha condannato l'odierno appellante convenuto al pagamento di € 4.816,22, oltre ed interessi legali, in favore di Arpa Umbria.

La Procura aveva citato in giudizio il sig. Ganapini, in qualità di direttore generale dell'Arpa Umbria, in ragione dell'utilizzo dell'auto di servizio Fiat Bravo, targata DK 709 WF, dal 21 settembre al 24 dicembre 2018. La Procura assumeva che i movimenti dell'auto di servizio non fossero stati effettuati per finalità istituzionali, connesse all'incarico di direttore generale dell'ente pubblico, bensì riconducibili a viaggi d i andata e ritorno dalla sede di lavoro alla propria abitazione ed a viaggi di carattere personale.

Il giudice di primo grado ha aderito alle prospettazioni della Procura, ritenendo che "*le documentate circostanze in atti restituiscono un quadro di indizi precisi e concordanti che, in base al criterio della preponderanza dell'evidenza o 'del più probabile che non' che informa il giudizio contabile (cfr. Sez. II, 2 aprile 2021, n. 111; Sez. III, 6 dicembre 2020, n. 221 e 9 aprile 2018, n. 110), appaiono più che sufficienti a ritenere integrata la prova del fatto che*

l'autovettura è stata utilizzata per finalità diverse ed ulteriori rispetto a quelle indicate nel foglio di viaggio".

Ad avviso del Collegio di prime cure, "*le minuziose allegazioni di parte non fanno altro che dimostrare la non riconducibilità di tali impegni allo svolgimento di attività inerenti alla funzione di direttore generale dell'Arpa Umbria"*.

La sentenza appellata ha quindi ritenuto provata la condotta dolosa del sig. Ganapini, concretizzatasi nell'aver fruito dell'autovettura di servizio, in maniera sostanzialmente continuativa, per i periodi che rispettivamente vanno dal 21 settembre 2018 al 1° ottobre 2018 e dal 18 ottobre 2018 al 24 dicembre 2018, per scopi estranei alle finalità istituzionali, quindi in violazione del regolamento del parco automezzi di Arpa Umbria.

Avverso la sentenza di primo grado il sig. Ganapini ha proposto appello, affidato ai seguenti motivi.

1. Impugnativa del capo 2. della parte in Diritto: erroneità della sentenza in parte qua – Violazione di legge e di regolamento: DPCM 25/09/2014 adottato ai sensi dell'art. 2, comma 4, D.L. 5 luglio 2011, n. 98 – Violazione ed errata applicazione: art. 3 "Modalità di utilizzo delle autovetture di servizio" comma 1, dPCM 25/09/2014 – Travisamento degli elementi di fatto e di diritto – Error in iudicando;

2. Impugnativa dei capi 3.2., 3.3. e 5. della parte in Diritto: erroneità della sentenza in parte qua – Motivazione contraddittoria e perplessa – Omessa e/o erronea valutazione dei fatti – Violazione e/o errata applicazione dell'art. 95 c.g.c nell'apprezzamento nella valutazione

delle prove – Illogicità manifesta – Insussistenza della responsabilità amministrativa di Walter Ganapini;

3. Impugnativa dei capi 7. e 8. della parte in Diritto. Erroneità della sentenza sul danno: individuazione e quantificazione;

4. Impugnativa dei capi 3.1, 4 e 6 della parte in Diritto: erroneità della sentenza in parte qua — Motivazione contraddittoria e perplessa — Omessa e/o erronea valutazione dei fatti — Violazione e/o errata applicazione dell'art, 95 c.g.c. nel prudente apprezzamento nella valutazione delle prove — illogicità manifesta — Insussistenza della responsabilità amministrativa

5. Impugnativa del capo 7. sotto altro profilo della parte in Diritto: erroneità della sentenza in parte qua – Motivazione contraddittoria e perplessa – Omessa e/o erronea valutazione dei fatti – Violazione e/o errata applicazione dell'art. 95 c.g.c. sotto il profilo del prudente apprezzamento nella valutazione delle prove – Insussistenza di dolo e di colpa grave del dottor Walter Ganapini.

La Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni ritenendo che i motivi di appello non siano idonei a contrastare le tesi esposte nella sentenza impugnata che, pertanto, sarebbe da confermare.

Secondo la Procura, il giudice di prime cure ha tenuto conto della normativa primaria e regolamentare vigente per le amministrazioni pubbliche incluse nell'Elenco Istat (lista S13) dell'annualità di riferimento.

Rileva, in particolare, il d.P.C.M. 25.09.2014 (Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di

servizio con autista adibite al trasporto di persone), adottato ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.l. 6.07.2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15.07.2011, n. 111.

Ai sensi dell'art. 3 del citato decreto "*L'utilizzo delle autovetture di servizio a uso non esclusivo a disposizione di ciascuna amministrazione inserita nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuata dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196,* (…) *è consentito solo per singoli spostamenti per ragioni di servizio, che non comprendono lo spostamento tra abitazione e luogo di lavoro in relazione al normale orario di ufficio*". Pertanto, a norma del comma 5 del citato art. 3, "*le regioni e gli enti locali, nell'ambito di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto nel presente articolo*".

La Procura evidenzia che la previsione regolamentare è coerente con quanto evidenziato nel contratto individuale di incarico stipulato dal sig. Ganapini con la Regione Umbria che prevede espressamente, all'art. 4, secondo comma, che il compenso riconosciuto a titolo di retribuzione sia comprensivo delle spese sostenute per gli spostamenti dal luogo di residenza e di dimora alla sede dell'Agenzia.

Con riguardo al primo motivo di appello e alla censura con cui l'appellante contesta la lettura della vicenda in termini di utilizzo improprio dell'autovettura di servizio, ritenendo che ARPA Umbria non sia ricompresa nella Lista S 13, la Procura afferma che la tesi dell'appellante si basa su una lettura superficiale dell'Elenco Istat pubblicato nella G.U. n. 226 del 28.09.2018 che, solo formalmente, non nomina le ARPA, le quali sono comprese tra le "*Agenzie ed enti regionali*

e

provinciali per la formazione, la ricerca e l'ambiente", come sotto categoria delle Amministrazioni locali.

Con riguardo al secondo e terzo motivo di appello, contrariamente a quanto esposto dal sig. Ganapini, la Procura ritiene che la sentenza impugnata svolga un ragionamento lineare e privo di contraddizioni, laddove accerta, sulla base del criterio probabilistico, la responsabilità dell'ex direttore generale per indebito utilizzo dell'autovettura di servizio, sulla base dei riscontri effettuati nel foglio di viaggio che espongono tratte di gran lunga inferiori al chilometraggio effettivamente percorso.

L'illecito non viene meno per il fatto che, tra le funzioni direttoriali, rientrino quelle di rappresentanza dell'Istituto, né può essere ravvisato travisamento a causa dell'omessa contestazione, da parte dell'Organo requirente delle ulteriori spese sostenute per la partecipazione ad eventi non strettamente ricollegabili all'attività istituzionale, restando queste fuori dal giudizio.

Secondo la Procura è poi legittimo il riferimento, in sentenza, all'onnicomprensività stipendiale (relativamente alle spese sostenute per gli spostamenti casa-lavoro) poiché, oltre alla previsione del contratto di lavoro, c'è la norma del d.P.C.M. 25.09.2014, applicabile all'ARPA, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante.

E, comunque, il punto controverso è dato dagli "*spostamenti* (asseritamente effettuati) *per ragioni di servizio*" che, sulla base di indizi concordanti, sono risultati ingiustificati.

In relazione al quarto motivo di appello (insussistenza dei requisiti soggettivi della responsabilità erariale), la Procura evidenzia che il giudice di primo grado ha ravvisato nella condotta del GANAPINI un atteggiamento di consapevole violazione della normativa sul contenimento della spesa pubblica.

Per tutte le suesposte ragioni, la Procura ha concluso per la conferma della sentenza appellata.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti.

DIRITTO

Il Collegio procede all'esame dell'appello valorizzando l''esigenza di sinteticità di cui all'art. 5, comma 2, c.g.c., che rende cogente l'applicazione della ragione più liquidata, secondo cui deve procedersi all'esame del motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni che, in base all'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero prioritario esame (Cass. n. 3269/2024). Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 cost., è volto ad assicurare effettività e celerità alla tutela giurisdizionale, alla stregua del principio di economia processuale.

Con specifico riguardo alla giustizia contabile, plesso giudiziario nel quale detto principio è di pacifica applicabilità, esso consente di modificare l'ordine con cui, secondo il disposto di cui all'art. 101 cpc, le questioni andrebbero decise.

Ebbene, nella vicenda in esame, l'opzione di ricorrere al principio della ragione più liquida, consente di procedere direttamente alla valutazione di dirimenti profili che manifestano criticità di più immediata

percepibilità e in grado di condurre ad una celere definizione del giudizio.

Giova ricordare che, affinché possa parlarsi di responsabilità amministrativa è necessario che ricorrano gli elementi tipici della stessa, e cioè, che vi sia una condotta illecita, un danno patrimoniale certo, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica, il nesso di causalità tra la condotta illecita e l'evento dannoso, che il comportamento omissivo o commissivo del soggetto a cui il danno sia imputabile sia connotato dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave e che sussista un rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione.

Ciò premesso, si procede all'esame del quarto motivo di appello e, attraverso di esso, alla verifica della sussistenza nel caso di specie di una condotta illecita.

L'appellante impugna specificamente i capi 3.1, 4 e 6 della parte in diritto della sentenza di primo grado. E la censura è fondata.

La sentenza di primo grado, infatti, ha operato una errata valutazione delle prove documentali prodotte dalla difesa dell'odierno appellante e, in particolare, dei documenti prodotti in allegato alla memoria difensiva de 14 arile 2022, dai quali risulta che l'auto di servizio è stata usata per recarsi in luoghi nei quali si sono svolti eventi ai quali il Ganapini ha partecipato nella sua qualità di direttore generale dell'Arpa Umbria.

Nel dettaglio, l'automobile di servizio risulta essere stata impiegata per recarsi:

- a Ponte San Giovanni (22 settembre 2018), a San Feliciano di Magione

(23 settembre 2018), a Terni (28 e 29 settembre 2018), a Bologna (20 novembre 2018), a Piacenza (23 novembre 2018), a Bagno a Ripoli (1/12/2018), a Roma (4/12/2018), a Reggio Emilia (5/12/2018), per la partecipazione a convegni e conferenze in qualità di direttore generale dell'ARPA (come risulta dalle relative locandine e dalla documentazione versata in atti);

- a Perugia (5 ottobre 2018), in occasione del seminario di Confindustria;

- a Genova (il giorno 19 ottobre 2018), per visita ad ERG

- a Rimini (il 23 e 24 ottobre 2018), per convegno ANCI Toscana;

- a La Spezia (il 14 novembre 2018)), per un incontro riservato, documentato in atti, connesso all'acquisizione di informazioni sulle ipotesi di traffico illecito di rifiuti da La Spezia a Caserta, eventualmente transitanti attraverso l'Umbria, per i quali si era da poco verificato incendio doloso;

- a Cortona (21 novembre 2018) per verifica digestori RU (rifiuti urbani) e progetti geotermici;

- a Pila (6/12/2018) per la registrazione della trasmissione televisiva, con l'Ass. Reg.le Ambiente Cecchini, presso UmbriaTV

- a Perugia (22/12/2018), per la partecipazione alla presentazione dell'evento 'Cittadini del presente verso l'agenda 2030', nell'ambito del progetto patrocinato da ARPA Umbria.

Risultano poi giustificate, con documentazione acquisita agli atti, anche le trasferte in auto dell'8/12/18 a Parma e del 17 dicembre 2018 a Piacenza.

Alla luce della documentazione versata in atti, il Collegio non può

condividere le affermazioni del giudice di primo grado, secondo cui le allegazioni di parte non sarebbero in grado di dimostrare la riconducibilità dell'uso dell'autovettura di servizio allo svolgimento di attività inerenti alla funzione di direttore generale dell'Arpa Umbria.

La sentenza appellata non è immune da censure nella parte in cui sostiene che "*la pressoché costante presenza a tali eventi non appare essere direttamente collegabile*" agli obiettivi dell'ARPA, trattandosi di "*incontri non ufficiali ove sono stati discussi disparati argomenti, solo marginalmente riconducibili alle funzioni istituzionali dell'Arpa*".

Il Collegio, al contrario, evidenzia la ricorrenza di un collegamento diretto e immediato tra le competenze istituzionali dell'Arpa, le funzioni rivestite all'interno dell'ente dal Ganapini e gli eventi ai quali ha preso parte il medesimo utilizzando l'autovettura di servizio.

Tali eventi, infatti, come puntualmente documentato dall'appellante, sono direttamente correlati ai poteri, ai compiti e alle finalità che la legge intesta all'ARPA, trattandosi di eventi attinenti alle materie di competenza dell'Ente, e la partecipazione ad essi da parte del Ganapini è giustificata proprio dal *munus* di direttore generale rivestito all'interno dell'Ente.

Di ciò costituisce ulteriore prova anche il fatto che le spese per la partecipazione ai predetti eventi, come risulta dalla documentazione versate in atti, sono state oggetto di rimborso da parte dell'ente.

Il comprovato collegamento tra poteri, funzioni, finalità e competenze non consente di ravvisare nella fattispecie in esame quella condotta antigiuridica contestata dalla Procura al Ganapini in ordine all'utilizzo

dell'autovettura: non si appalesa quella estraneità alle finalità istituzionali, e quindi quella violazione del regolamento del parco automezzi di Arpa Umbria, che è stata erroneamente posta a fondamento dell'accoglimento della domanda risarcitoria da parte della sentenza di primo grado.

L'accoglimento del motivo di appello in esame, determinato dall'assenza dell'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa, comporta l'assorbimento di tutte le altre censure formulate con il medesimo atto di appello.

In conclusione, quindi, l'appello va accolto e, per l'effetto, va respinta la domanda di risarcimento del danno proposta dalla Procura.

Ai sensi dell'art. 31 c.g.c., le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, a carico dell'ARPA Umbria, in euro 3.624,00, oltre spese generali, IVA e CPA, per entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'appello

definitivamente pronunciando, accoglie l'appello del sig. Walter Ganapini e, per l'effetto, respinge la domanda di risarcimento del danno proposta dalla Procura.

Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate, a carico dell'ARPA Umbria, in euro 3.624,00, oltre spese generali, IVA e CPA per entrambi i gradi di giudizio.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026.

L'Estensore	Il Presidente
Marco Fratini	Giuseppina Maio
F.to digitalmente	F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 10/03/2026

Il dirigente

F. to digitalmente