



SENTENZA - 94/2026

REPUBBLICA ITALIANA**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

dr. Tammaro Maiello

Presidente

dr.ssa Antonio Palazzo

Consigliere

dr.ssa Marco Fratini

Consigliere

dott.ssa Carola Corrado

Primo Referendario

dott.ssa Flavia D'Oro

Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità, iscritti al n. **60414** del registro di segreteria, promossi rispettivamente da:

ZACCONE Andrea, nato a Terni (TR) il 6.04.1960 ed ivi residente in Via

dell'Airone n. 39/E, C.F. ZCCNDR60D06L117D, rappresentato e difeso -

giusta procura estesa in calce al presente atto – dall'Avv. Salvatore Francesco

Donzelli (C.F. DNZSVT71B05L117U) ed elettivamente domiciliato presso lo

studio dell'Avv. Daniele Proietti in Roma, Via Montevideo n. 10. Ai fini delle

comunicazioni e notificazioni relative al presente procedimento si indicano i

seguenti indirizzi pec: salvatorefrancesco.donzelli@ordineavvocatiterni.it

daniele.proietti@ordineavvocatiterni.it;

appellante principale**contro**

Procura Regionale presso la Corte dei Conti per la Regione Umbria, in
persona del Procuratore Regionale;

appellata e appellante incidentale

nonché, nei confronti

DI GIROLAMO Leopoldo, C.F.: DGRLLD51M11F690Y, nato a Montorio
al Vomano (TE) il 11/08/1951, residente in Terni, V.le Trento n. 58,
rappresentato e difeso dall'Avv. Patrizia Bececco C.F.: BCCPRZ67H61I921B
e con domicilio eletto all'indirizzo PEC del medesimo difensore
patrizia.bececco@ordineavvocatiterni.it, Via Luigi Lanzi, n.ro 5 – Roma Via
G. Carducci n.ro 4;

PIACENTI D'UBALDI Vittorio, nato a Terni il 13.01.1964, residente in
Avigliano Umbro (TR) Corso Roma, 80 – CF PCNVTR64A13L117E,
rappresentato e difeso dall'avv. Anna Befani del Foro di Terni
(BFNNNA71E44L117X), con studio in Terni, Via Faustini, 8, fax
0744682380 e pec. anna.befani@ordineavvocatiterni.it, presso cui elegge
domicilio;

VISTA Francesco Saverio, nato a Roma, il 28.04.1963 e residente in Terni,
Via Marzabotto, n. 10/a, C.F. VSTFNC63D28H501F, rappresentato e difeso
dall'Avv. Antonio De Angelis (DNGNTN81C02L117E) ed elettivamente
domiciliato presso lo studio dello stesso in Roma, Via Montevideo n. 10, pec:
antonio.deangelis@ordineavvocatiterni.it;

FINOCCHIO Stefania, nata a Terni il 24/8/1964 ed ivi residente in Strada di
Bracciale n. 20/e (c.f. FNC SFN 64M64 L117A), rappresentata e difesa nel
presente giudizio dall'Avv. Roberto Baldoni (c.f. BLD RRT 68B24 L682F, il
quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC

roberto.baldoni@pec.it - Fax 075/7828464) ed elettivamente domiciliata in Roma, Via Cicerone, 44 (Studio Avv. Giovanni Corbyons), nonché al domicilio digitale roberto.baldoni@pec.it;

CONTESSA Elena, nata a Brescia (BS) il 08.01.1951 e residente in Terni (TR) Via Vodice n. 13, (C.F.: CNTLNE51A48B157Y), rappresentata e difesa dall'Avv. Arnaldo Sebastiani (C.F.: SBSRLD61H15L117V) del Foro di Terni, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni e notifiche inerenti il procedimento al proprio domicilio digitale - indirizzo P.E.C. arnaldo.sebastiani@ordineavvocatiterni.it ed elettivamente domiciliata in Terni (TR) Corso del Popolo n. 79;

TRASTULLI Renè, nato a Terni il 23.04.1957, ivi residente in Via L.A. Muratori, 19-C.F. TRSRNE57D23L117T rappresentato e difeso unitamente e disgiuntamente dagli Avv.ti Laura Chiappelli del Foro di Terni, con studio in Terni, Corso Vecchio n. 54 (c.f.:CHPLRA62C62L117S-pec:laura.chiappelli@ordineavvocatiterni.it) e Germano Giannella del Foro di Roma, con Studio in Roma, via Caposile,10 (c.f.:GNNGMN81D28H501X pec:germanogiannella@ordineavvocatiroma.org) elettivamente domiciliato in Terni, presso lo Studio dell'Avv. Laura Chiappelli, Corso Vecchio n. 54.

appellanti incidentali

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza n. 62/2022 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, pubblicata in data 9.09.2022 (non notificata);

Visti gli atti d'appello;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza del 4 marzo 2026, con l'assistenza del segretario, dott.ssa

Giuseppina Di Maro - data per letta la relazione del relatore dr.ssa Flavia
 D'Oro con il consenso delle parti - il Pubblico Ministero Luigi D'Angelo,
 l'avv. Antonio De Angelis, per Zaccone Andrea (su delega dell'avv. Donzelli
 Salvatore Francesco) e Vista Francesco Saverio, l'avv. Befani Anna per
 Piacenti D'Ubaldi Vittorio, gli avv. Giannella Germano e Chiappelli Laura per
 Trastulli Renè, l'avv. Baldoni Roberto per Finocchio Stefania, l'avv. Bececco
 Patrizia per Di Girolamo Leopoldo, appellanti incidentali e parti appellate
 costituite nel giudizio di appello promosso dalla procura regionale umbra,
 l'avv. Sebastiano Arnaldo per Contessa Elena, appellante incidentale;
 Ritenuto in

F A T T O

1. La sentenza n. 62/2022 della Sezione giurisdizionale per l'Umbria.

Con la sentenza n. 62/2022 emessa in data 11.05.2022, depositata in data
 9.9.2022, la Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria,
 accoglieva parzialmente l'atto di citazione, determinando il danno
 complessivo in € 250.000,00 *“da ripartirsi come segue tra i convenuti: Di
 Girolamo e Piacenti D'Ubaldi: € 50.000,00 ciascuno; Zaccone, Vista,
 Finocchio, Contessa, trastulli: € 30.000,00 ciascuno”* da pagare in favore del
 Comune di Terni oltre rivalutazione monetaria e interessi e con condanna dei
 convenuti al pagamento delle spese di giudizio in parti uguali tra loro liquidate
 nell'importo di € 1.977,55.

In particolare, la sentenza di primo grado, rigettate le eccezioni preliminari,
 riteneva l'azione fondata nel merito sostenendo che *“tutti i convenuti, ciascuno
 per la propria parte, hanno concorso nella causazione del danno attraverso
 comportamenti gravemente colposi”*.

In particolare, veniva rimarcato che:

- gli organi politici hanno introdotto un quadro regolamentare caotico e incerto, per l'omessa chiara definizione del nuovo riparto di compiti e competenze da ripartirsi tra uffici del comune e ASM;
- e i funzionari amministrativi per non essersi attivati per sollecitare i chiarimenti necessari né per aver agito per la riscossione delle somme dovute a titolo di TARI 2014.

L'importo del danno, quantificato dalla procura in € 599.301,00 (pari alla somma dei tributi TARI del secondo semestre 2014, prescritti in data 31.12.2019), veniva ridotto in € 250.000,00 in considerazione di quanto dedotto dai convenuti in merito al numero delle società fallite e estinte e agli avvisi comunque notificati ai contribuenti per compiuta giacenza.

2. L'appello principale di Zaccone Andrea.

Ricostruito il quadro fattuale di riferimento, Zaccone Andra sosteneva che dopo l'adozione della DGC n. 91/2014 la situazione in tema di modalità di accertamento e riscossione della TARI risultava chiara, in quanto al RTI -di cui ASM era capogruppo- spettava tutta l'attività di accertamento ordinario mentre al Comune di Terni spettava la successiva attività di accertamento coattivo con invio degli avvisi di accertamento e iscrizione a ruolo.

Infatti, ATM ha provveduto in data 30.12.2014 ad inviare agli utenti gli avvisi di pagamento relativi al secondo semestre 2014. Di poi, in data 29.4.2015 è stato sottoscritto il contratto di affidamento della riscossione coattiva delle entrate comunali tra il comune di Terni e l'USI. Con DGC n. 200 del 27.6.2016 la Giunta Comunale, in considerazione della liquidazione di USI, ha fornito le linee di indirizzo relative alla *"indizione di gara pubblica per l'affidamento*

del servizio di riscossione coattiva per la durata di 5 anni per tutte le entrate

dell'Ente" ma la gara non è mai stata effettuata.

Dopo la deliberazione del 23.5.2018 n. 51 dell'Organo straordinario di liquidazione, il comune di Terni ha provveduto all'accertamento coattivo del tributo mediante l'invio dei relativi avvisi di accertamento.

L'OSL ha poi affidato ad una società esterna (Kibernetes Srl) l'attività di accertamento e riscossione coattiva della TARI.

L'appellante principale Zaccone Andrea contestava la sentenza di primo grado eccependo in via preliminare la nullità della stessa per difetto assoluto di motivazione e/o motivazione apparente e per violazione dell'art. 1 comma 1-quater l. 20/1994.

Ad avviso del medesimo Zaccone Andrea la sentenza di primo grado è in effetti caratterizzata da una insufficiente esposizione dei fatti e delle condotte degli amministratori convenuti, imputando agli stessi la stessa condotta generica (*"non si sono attivati per sollecitare i chiarimenti necessari, né hanno agito per la riscossione delle somme dovute a titolo di TARI 2014"*), omettendo di valutare la peculiarità di ogni singola posizione.

Evidenziava poi la peculiare posizione di Zaccone Andrea che ha svolto l'incarico di Responsabile dei Tributi del comune di Terni (ad eccezione della TARI) dal 24.10.2014 al 31.12.2015 con la conseguenza che, a quella data, l'attività di riscossione bonaria era in mano ad ASM che aveva il compito di notificare ai soggetti morosi, entro il 31.12.2015, i solleciti di pagamento della TARI. Inoltre, il giudice di prime cure avrebbe omissso di esaminare alcune censure formulate dalle parti e ha erroneamente ritenuto infondata l'eccezione concernente la violazione dell'art. 87 c.g.c.

Lo Zaccone sosteneva, quindi, che non risulta ravvisabile alcuna prescrizione dei tributi al 31.12.2019 e che l'atto di citazione introduttivo del procedimento di primo grado sarebbe nullo e comunque infondato muovendo da una pretesa erronea in quanto poggia su una attività istruttoria insufficiente.

Nel merito la sentenza di primo grado era contestata per violazione dell'art. 1 comma 1 e 1-quater della l. 20/94 laddove ritiene ravvisabile un profilo di colpa grave nella condotta attribuita ai funzionari amministrativi e laddove afferma che il dott. Zaccone ha commesso la condotta contestagli; la sentenza non ha tenuto in considerazione le peculiarità che caratterizzavano la specifica posizione del dott. Zaccone.

Infatti, spettava all'affidataria del servizio ASM il compito di inviare agli utenti gli avvisi di accertamento e inviare ai soggetti morosi entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di emissione degli avvisi di pagamento (31.12.2015), i solleciti e al Comune la lista degli utenti morosi.

Inoltre, Zaccone Andrea ha svolto l'incarico di Responsabile dei tributi del comune di Terni dal 24.10.2014 al 31.12.2015 e la problematica connessa all'individuazione del soggetto cui demandare l'attività di riscossione coattiva non era di sua competenza.

La sentenza di primo grado veniva impugnata per aver ribadito la sussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa e di un danno erariale senza adeguata istruttoria e senza analizzare la documentazione in atti, tenuto conto:

- sia della assenza in capo allo Zaccone Andrea di una condotta idonea ad integrare un profilo di colpa grave:

- sia della assenza di un danno erariale in quanto gran parte delle mancate entrate di cui si discute si sarebbe comunque prodotta a causa della fisiologica

irreperibilità e fisiologica insolvenza dell'utenza il che avrebbe reso inutili in parte qua le condotte omesse contestate.

Chiedeva quindi di dichiarare nulla e in via subordinata di annullare e riformare la sentenza di primo grado e per l'effetto prosciogliere il dott. Zaccone dall'addebito contestato.

3. L'appello incidentale di Vista Francesco Saverio.

Il dott. Vista Francesco Saverio impugnava la sentenza di primo grado evidenziando la sua estraneità ai fatti in quanto all'epoca ricopriva l'incarico di Dirigente della direzione del personale – organizzazione del Comune di Terni ricoprendo l'incarico di dirigente delle attività finanziarie dal 30.11.2016 al 30.8.2017 -in via strettamente temporanea e solo per le prerogative esclusive e non delegabili ai titolari di posizione organizzativa (già con determinazione n. 928 del 31.3.2016 era stato delegato altro soggetto per la sottoscrizione degli avvisi di accertamento)- e responsabile tributi -con eccezione della TARI- dal 14.6.2017 al 30.8.2017 in sostituzione della dott.ssa Elena Contessa e nel periodo 26.7.2018 -3.10.2018.

Pertanto, non possono essere ravvisati in capo allo stesso i profili di responsabilità erariale né alcuna colpa grave posto che il comune di Terni, per mezzo della Kibernetes, aveva provveduto ad inviare a tutti i soggetti morosi un avviso di accertamento entro il 31.12.2019 e per problematiche endemiche connesse alla notificazione e riscossione dei tributi la notifica di una parte di tali avvisi non si era perfezionata.

Rilevava di essersi comunque attivato per far fronte alla problematica connessa all'individuazione del soggetto cui demandare l'attività di accertamento coattivo della TARI.

Nell'atto di appello il medesimo eccepisce la nullità della sentenza impugnata per difetto assoluto di motivazione e motivazione apparente nonché per violazione dell'art. 1 c. 1 quater l. 20/94 avendo il giudice di primo grado effettuato una insufficiente esposizione dei fatti e delle omissioni imputabili a ciascuno dei citati in giudizio operando una attribuzione indifferenziata della responsabilità e imputando loro la stessa generica condotta, e ha erroneamente rigettato la violazione dell'art. 87 c.g.c. Sosteneva che la mera violazione di legge non è sufficiente ad integrare la colpa grave e comunque non emerge una abnorme trascuratezza.

Evidenziava di essersi comunque adoperato per risolvere la problematica sulla riscossione della TARI 2014, che tale problematica - connessa alla dotazione informatica per acquisire il *data base* di ASM - è emersa solo successivamente. Inoltre, l'individuazione del soggetto cui demandare l'attività di riscossione coattiva non era di sua competenza, e che dal momento in cui ha smesso di ricoprire l'incarico di responsabile dei tributi del comune di Terni mancavano più di due mesi al maturarsi della prescrizione dei crediti TARI. Circa i pareri favorevoli resi alle DGC n. 40/2016, 154/2017, 289/2017 il Vista Francesco Saverio ha rilasciato un mero parere di regolarità tecnica e comunque le delibere erano corrette. Impugnava la sentenza di primo grado anche sulla sussistenza e sulla quantificazione del danno, atteso che:

- gran parte delle mancate entrate si sarebbe comunque prodotta a causa della fisiologica irreperibilità e insolvenza di una percentuale dell'utenza;
- e la TARI non incassata relativa all'anno 2014 è pari a meno del 10% del gettito totale, per cui l'importo non incassato dal Comune è in linea con i valori normali che riguardano l'attività di riscossione dei tributi.

Inoltre, il comune di Terni è comunque riuscito a notificare tutti gli avvisi di accertamento relativi alla TARI 2014 entro dicembre 2019 e tra i crediti prescritti risultano anche quelli non esigibili.

La sentenza di primo grado è quindi erronea nella parte in cui non ha ravvisato un difetto di istruttoria e in cui effettua una arbitraria e sproporzionata nuova quantificazione del danno e laddove opera una ripartizione del danno senza prendere in esame la diversa posizione, condotta e responsabilità di ciascun soggetto citato.

Pertanto, chiedeva di dichiarare nulla o annullare o riformare la sentenza di primo grado e per l'effetto prosciogliere il dott. Vista Francesco Saverio.

4. L'appello incidentale di Piacenti D'Ubaldi Vittorio.

Con appello incidentale il Piacenti D'Ubaldi Vittorio ha impugnato la sentenza di primo grado articolando i seguenti motivi di appello:

- nullità della sentenza per omessa, inadeguatezza ed insufficiente motivazione rispetto alle censure dell'appellante e agli elementi fondanti la domanda risarcitoria, in particolare: la condotta antigiuridica, la colpa grave, il nesso causale e l'imputabilità, il danno;

- erroneità e ingiustizia della sentenza per omesso esame ed erronea valutazione di circostanze di fatto e asserita condotta antigiuridica del convenuto.

Evidenziava di aver ricoperto la carica di assessore al bilancio del comune di Terni dal 1.7.2014 al 19.1.2018 con sospensione della carica dal 23.12.2017 e revoca della delega alle partecipate dal 23.11.2016. La condotta contestata *“con l'introduzione di un quadro regolamentare caotico ed incerto”* non riguarda una competenza della Giunta ma del Consiglio comunale di Terni.

La proposta di modifica del regolamento TARI, avvenuta con delibera GC 44 del 3.9.2014, è stata recepita dalla delibera consiliare n. 51/2014, previo parere ex art. 49 TUEL di regolarità tecnica del dirigente tributi e di regolarità contabile del dirigente finanziario.

Inoltre, il quadro regolamentare non era né caotico né equivoco, in quanto la delibera citata reinternalizzava l'accertamento e riscossione TARI in applicazione dell'art. 52 comma 5 d.lgs. 446/97, eliminando la figura del gestore del servizio (ASM) ed inserendo il comune di Terni o soggetto affidatario della riscossione - che differisce dal "*gestore del servizio*" - individuato tramite gara e prevedendo la permanenza dell'attività di accertamento e riscossione in capo a ASM per le annualità pregresse.

Con delibera di GC n. 91/2014 e l'allegato disciplinare tecnico venivano individuate le attività di competenza:

- del comune di Terni (attività di accertamento, attività di riscossione volontaria e attività di riscossione coattiva, quest'ultima eventualmente da affidare previa gara ad altro soggetto);

- e di ASM (attività preparatoria);

individuando il responsabile dei tributi del comune di Terni e di ASM, di modo che dal 1.7.2014 l'accertamento e la riscossione TARI era di esclusiva pertinenza ed attribuzione del comune di Terni.

Vi era una chiara ripartizione dei compiti tra il comune di Terni e l'ASM, che nel II semestre 2014 aveva compiti connessi alla sola attività preparatoria e non anche l'intera attività di accertamento e riscossione. Infatti, il comune di Terni ha reinternalizzato le attività di accertamento e riscossione prima affidate a ASM non applicandosi più la deroga di cui all'art. 1 co. 691 legge 147/2013.

I dirigenti comunali succedutisi nel tempo nell'incarico di Responsabile dei tributi erano consapevoli del proprio ruolo nelle fasi di accertamento e riscossione, tanto da sollecitare reiteratamente i referenti ASM all'esatto adempimento della fase di supporto, ossia fornire i dati e gli elenchi degli utenti TARI anche dopo il primo sollecito.

L'assetto regolamentare proposto dalla Giunta comunale di Terni è stato confermato dall'OSL intervenuto il 1.3.2018 a seguito della dichiarazione di dissesto del predetto comune e la stessa Ragioneria dello Stato non ha individuato alcuna incongruenza nel predetto assetto regolamentare.

Successivamente veniva approvato un atto di indirizzo (deliberazione Giunta comunale n. 200/2016) che prevedeva l'indizione di una gara pubblica per l'affidamento del servizio di riscossione coattiva per 5 anni e con la deliberazione di giunta comunale n. 162/2017, a fronte dei ritardi connessi alla gara (indetta nel 2019), veniva affidata ad Equitalia la riscossione coattiva delle entrate comunali dal 1.1.2017. Il Piacenti D'Ubaldi Vittorio ha posto in essere un apparato disciplinare idoneo alla gestione e riscossione TARI.

-erroneità-ingiustizia della sentenza per omesso esame ed erronea valutazione di circostanze di fatto-asserita colpa del convenuto;

La condotta del Piacenti D'Ubaldi Vittorio non viola norme e né caratterizzata da colpa grave, avendo contribuito a creare un quadro regolamentare legittimo ed idoneo per l'accertamento e la riscossione della TARI.

-erroneità-ingiustizia della sentenza per omesso esame e erronea valutazione di circostanze di fatto-sul nesso di causalità e del danno;

Precisato che la sentenza censura l'inefficiente gestione amministrativa, che non può riferirsi all'organo politico, le riscossioni degli anni 2014-2015-2016

non sono inefficienti rispetto ai dati nazionali della riscossione dei tributi locali;

-erroneità-ingiustizia della sentenza per omesso esame e erronea valutazione di circostanze di fatto attinenti al danno - inesistenza nell'an ed erronea indicazione del quantum-parametri di riferimento-assenza del nesso causale:

Con tale motivo il Piacenti D'Ubaldi Vittorio evidenzia che:

- la Procura non ha provato il danno e il nesso causale;
- la sentenza di primo grado non allega le ragioni per le quali il credito TARI non sarebbe stato incassato;
- la quantificazione del danno viene quantificata senza alcun parametro di riferimento e omettendo ogni verifica delle singole posizioni e dell'attività compiuta dal comune di Terni e dall'ASM;
- non viene motivata neppure l'imputazione del danno;
- manca il nesso causale tra condotta ed evento.

L'apparato disciplinare era chiaro ma gran parte dei tributi non erano dovuti ed erano inesigibili per la fisiologica irreperibilità e insolvenza dell'utenza.

Al momento delle dimissioni del Piacenti D'Ubaldi Vittorio nessun credito era prescritto e i dirigenti comunali avevano intrapreso interlocuzioni con ASM per l'inoltro delle banche dati.

5. Appello incidentale di Trastulli Renè.

L'appellante incidentale, dipendente dell'ASM Terni spa, proponeva i seguenti motivi di appello:

-nullità della sentenza per omessa, inadeguata e insufficiente motivazione.

Il giudice di prime cure ha omesso di valutare le singole posizioni; il medesimo appellante evidenzia di aver realizzato l'attività di sua competenza.

Lamentava anche la violazione del diritto di difesa, non essendo possibile verificare le basi del ragionamento logico seguito dalla Corte territoriale umbra con la sentenza impugnata, atteso che non viene delineata né la condotta antigiuridica né la colpa grave, né il danno nella sua esistenza e quantificazione, per cui la sentenza è nulla.

-erronea e omessa valutazione delle circostanze di fatto e della documentazione prodotta in atti.

Il Trastulli Renè non può essere assimilato ai funzionari comunali condannati, in quanto la sua posizione è differente, essendo un dipendente di ASM con funzioni diverse.

La sentenza è erronea quindi laddove afferma che: *“i funzionari amministrativi dal canto loro non si sono attivati per sollecitare i chiarimenti necessari, né hanno agito per la riscossione delle somme dovute a titolo TARI 2014”*.

Evidenziava che dal secondo semestre 2014 le attività di riscossione diretta sono tornate in capo all'amministrazione comunale; l'appellante ha invece posto in essere una collaborazione nella trasmissione dei dati inerenti le attività di competenza di ASM.

-erronea e ingiusta e omessa valutazione nella sentenza impugnata di circostanze di fatto. Ingiusta attribuzione di colpa grave. Assenza del nesso di causalità tra condotta e danno.

L'appellante incidentale Trastulli richiama tutta la produzione in primo grado riguardante l'attività da lui posta in essere e la corrispondenza con l'Ente, che la sentenza di primo grado non ha preso in considerazione;

-quantificazione del danno. Erronea e contraddittoria valutazione dei fatti.

Illogicità. Difetto di motivazione.

Non sussiste prova che gli avvisi di accertamento per cui non si è perfezionata la notifica avrebbero avuto esito diverso ove fossero stati notificati negli anni precedenti.

Il metodo di calcolo del danno è erraneo in quanto la procura si riferisce alla percentuale del mancato introito indicato per gli anni passati, considerando un danno meramente ipotetico.

Nella relazione inviata dal comune di Terni si afferma inoltre che la società affidataria notificava i predetti avvisi nei termini e che non vi sono crediti prescritti.

Il danno non è attuale in quanto la comunicazione del MEF del 16.4.2021 afferma che il comune di Terni, con riguardo alla riscossione coattiva delle somme non versate a seguito degli avvisi di accertamento nell'anno 2019, ha provveduto a portare a termine la procedura di iscrizione a ruolo delle stesse.

Pertanto, la quantificazione del danno viene forfettizzata senza alcun parametro di riferimento e omettendo la verifica delle singole posizioni e dell'attività compiuta dal comune di Terni e dall'ASM.

Inoltre, l'appellante incidentale Trastulli Renè chiedeva comunque la quantificazione della parte di danno al medesimo addebitato nella misura del 5% del danno complessivo quantificato nella gravata sentenza di primo grado.

6. Appello incidentale di Finocchio Stefania.

L'appellante incidentale Finocchio Stefania evidenziava di avere:

- rivestito l'incarico di direttore attività finanziarie per brevi e intermittenti periodi di tempo (dall'11.9.2017 al 31.12.2017 e dal 15.2.2018 al 23.6.2018, dal 20.12.2018 al 19.12.2019);
- assunto varie iniziative nei confronti di ASM per:

a) ottenere la trasmissione di tutti i dati delle banche dati in possesso di

ASM:

b) organizzare la traslazione di tali dati nel programma in uso

all'Ufficio tributi.

Quindi, la medesima Finocchio Stefania ha svolto tutte le attività di sua competenza onde consentire l'accertamento delle morosità della TARI riferibili a diversi periodi di imposta. Pertanto, non sono riscontrabili nei suoi confronti i profili di omissione e inerzia contestati dalla Procura.

La sentenza di primo grado non dà conto dei fatti e delle singole posizioni dei convenuti, dell'apporto causale e delle eccezioni di merito sollevate negli atti difensivi.

Inoltre, detta sentenza è nulla per manifesta carenza motivazionale.

L'appellante incidentale di Finocchio Stefania, in particolare, articolava i seguenti motivi di appello:

-erroneità della sentenza e violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 167 c.g.c. e dell'art. 1 quater l. 20/1994. Omessa motivazione e motivazione apparente e insufficiente; le posizioni dei convenuti non hanno formato oggetto di specifica disamina con riguardo all'individuazione delle singole responsabilità e nesso causale tra condotte e danno; non sono state esaminate le deduzioni difensive;

- erroneità della sentenza e violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 167 c.g.c. e dell'art. 1 quater l. 20/94.

Omessa motivazione e motivazione apparente e insufficiente.

Assenza totale di riferimenti alle circostanze di fatto risultanti dalla documentazione prodotta.

La sentenza ha omissso le ragioni di fatto su cui ha fondato la decisione e non ha considerato le numerose azioni intraprese per il recupero della TARI relativa al secondo semestre 2014 che dimostrano l'insussistenza delle omissioni ed inerzie individuate a fondamento della pretesa risarcitoria.

-erroneità della sentenza e violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 167 c.g.c. e dell'art. 1 quater l. 20/94. Omessa motivazione e motivazione meramente apparente e insufficiente. Assenza totale di valutazione della colpa grave e del nesso causale;

-erroneità della sentenza e violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 167 c.g.c. e dell'art. 1 quater l. 20/94. Omessa motivazione e motivazione apparente con riguardo alla quantificazione del danno.

La quantificazione e attualità del danno era stata censurata con difese non considerate dal Collegio di primo grado, né viene motivata la ripartizione delle quote di danno individuate in sentenza.

La quantificazione del danno è pregiudizievole per l'appellante in quanto non tiene conto che l'importo complessivo del danno è stato ridotto.

Pertanto, riformulava le eccezioni proposte in primo grado sostenendo che la manifesta genericità ed indeterminatezza della sentenza di primo grado impone la riproposizione delle difese in primo grado in merito alla infondatezza delle specifiche contestazioni mosse in citazione e alla indeterminatezza dell'elemento oggettivo del danno erariale, in quanto vi è prova in atti che gli accertamenti per morosità della TARI 2014 sono già stati effettivamente notificati e il danno non è attuale.

La quantificazione della quota di danno a carico dell'appellante incidentale Finocchio Stefania non è coerente con la percentuale individuata in citazione.

7. Appello incidentale di Di Girolamo Leopoldo.

L'appellante Di Girolamo Leopoldo esponeva il quadro normativo e regolamentare della disciplina dei tributi sui rifiuti e del rapporto tra Comune di Terni e Asm s.p.a., rilevando come la procura gli avesse contestato di aver contribuito, avendo rivestito la carica di Sindaco dal 22.6.2009 al 31.1.2018, all'adozione di una normativa "*equivoca*" sull'individuazione del soggetto deputato all'accertamento e alla riscossione della TARI.

Eccepiva che il quadro regolamentare non fosse affatto contraddittorio e che non era possibile ravvisare in capo al Di Girolamo una condotta antigiuridica in relazione alle delibere di Giunta contestate; gli eventuali ritardi e le asserite omissioni in capo ai funzionari amministrativi non potevano essere riconducibili, sul piano della responsabilità amministrativa, al quadro disciplinare proposto dalla Giunta comunale e poi varato dal Consiglio comunale.

Con la deliberazione n. 51/2018 il Commissario prefettizio ha riconosciuto la validità delle disposizioni regolamentari di cui alla delibera della GM n. 44/2014 e di quella consiliare n. 51/2014 nonché la designazione del funzionario responsabile di cui alla delibera GM 289/2017.

Il Di Girolamo Leopoldo evidenziava inoltre che la delibera n. 216/2014 aveva affidato alla società in house USI la riscossione coattiva di tutte le entrate comunali, salvo quelle escluse come la TOSAP.

Tale delibera, precedente al nuovo affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani ATI 4, non era in contraddizione con le successive delibere in quanto la Giunta non aveva disposto alcun valido affidamento ad ASM spa o altro soggetto esterno.

Quindi con delibera n. 200/2016 la Giunta comunale, alla luce della messa in liquidazione della società in house USI e della estinzione di Equitalia s.p.a., specificava che la TARI sarebbe stata riscossa direttamente dal Comune e che era necessario avviare procedure di affidamento per la riscossione coattiva di tutte le entrate entro i termini di prescrizione; la Giunta deliberava un atto di indirizzo tanto che l'Amministrazione inviava entro i tempi di legge gli avvisi di accertamento per la TARI 2014.

Come evidenziato nella delibera n. 51/2018, il rallentamento delle procedure per la riscossione coattiva della TARI era dovuto soprattutto alla non puntuale e tempestiva trasmissione da parte di ASM spa dei dati sulla morosità degli utenti, indispensabili per la predisposizione degli avvisi di accertamento, circostanza non imputabile all'organo politico e alla disciplina regolamentare. Gli uffici comunali avevano poi proceduto all'accertamento della TARI e il mancato perfezionamento della notifica degli avvisi di accertamento era dipeso da ragioni oggettive, legate alla irripetibilità degli utenti o alla cessazione di attività economiche (società fallite).

Al Di Girolamo non può attribuirsi alcuna responsabilità, tenuto conto che al momento della cessazione del suo incarico (31.1.2018) non era ancora maturato il termine decadenziale di cui all'art. 1, co. 161 legge n. 296/2006.

Il Di Girolamo Leopoldo impugnava quindi la sentenza di primo grado per totale carenza di motivazione, avendo il collegio di primo grado aderito acriticamente alla prospettazione attorea senza considerare le difese degli appellanti e la concreta valutazione della vicenda e senza dar conto delle differenti responsabilità dei soggetti coinvolti, stante la diversa natura e funzione degli organi politici e di quelli tecnico-amministrativi.

Nel merito sosteneva l'assoluta estraneità del Di Girolamo e contestava la ripartizione del danno operata nella sentenza di primo grado evidenziando la sua totale assenza di colpa grave; in subordine chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

8. Appello incidentale della Procura della Corte dei conti per la regione Umbria e le memorie di costituzione di Zaccone, Vista, Di Girolamo, Piacenti D'Ubaldi, Trastulli, Finocchio.

La Procura regionale umbra, ribadendo la fondatezza della prospettazione attorea contenuta nell'atto di citazione, proponeva appello incidentale impugnando la sentenza di primo grado nella parte in cui quantificava la condanna in complessivi 250.000,00 per *"violazione dell'art. 28 e 97 cost; violazione dell'art. 1, l. 20/1994, violazione degli artt. 1223, 2043 e 2056 c.c."*. Invero, già in citazione la Procura aveva ridotto il danno: a fronte di crediti prescritti a titolo di TARI 2014 per € 665.890,00 aveva circoscritto ad € 599.301,00 la richiesta di condanna complessiva, in considerazione della componente fisiologica di mancati incassi e della percentuale di mancato recupero fisiologico nel quadriennio precedente al 2014; per cui la decurtazione operata nella sentenza di primo grado appare sproporzionata.

8.1. Le memorie di Zaccone, Vista, Di Girolamo, Piacenti D'Ubaldi, Trastulli, Finocchio.

Con tali memorie si contestava la ricostruzione operata dalla Procura regionale umbra nell'atto di appello, in particolare:

- **Zaccone**, ricostruito il quadro normativo e regolamentare dell'accertamento e riscossione della TARI (che distingueva tra competenze di ASM cui era affidata l'attività di accertamento ordinario, con aggiornamento delle banche

dati, invio degli avvisi di pagamento, invio di solleciti, e del Comune cui era affidato l'accertamento coattivo), riteneva che il quadro della ripartizione delle competenze fosse chiaro.

- Ribadiva la nullità della sentenza di primo grado per difetto assoluto di motivazione e/o motivazione apparente e per violazione dell'art. 1 comma 1-quater l. 20/94 in quanto il giudice di prime cure ha omissso di valutare le singole difese articolate dai convenuti, non ha valutato le loro singole posizioni nè la censura proposta in primo grado relativa alla mancata maturazione della prescrizione dei tributi (in quanto ASM aveva notificato i solleciti di pagamento con interruzione della prescrizione).

- Contestava anche il rigetto dell'eccezione relativa all'eterogeneità sostanziale tra invito a dedurre e citazione e sosteneva l'assenza di colpa grave ai sensi della l. 1/2026 e l'assenza di una condotta antiggiuridica rilevante ai fini della causazione del danno: infatti spettava ad ASM di inviare ai morosi i solleciti di pagamento e al Comune la lista dei morosi e Zaccone ha svolto l'incarico di responsabile dei tributi del Comune di Terni, ad eccezione della riscossione della TARI, dal 24.10.2014 al 31.12.2015.

- La problematica connessa alla dotazione delle informatizzazioni per l'acquisizione del data base di ASM è emersa successivamente e Zaccone non aveva competenza in ordine alla scelta del soggetto cui demandare l'accertamento coattivo della TARI.

- Pertanto, in conclusione Zaccone Andrea chiedeva il rigetto dell'appello incidentale della Procura erariale per l'Umbria, essendo del tutto assente il danno erariale, e in subordine chiedeva l'applicazione dell'art. 1, comma 1-octies legge n. 20/94.

- **Vista**, dopo aver evidenziato la nullità della sentenza di primo grado, riteneva non sussistente la colpa grave ai sensi della legge n. 1/2026, rilevando come avesse svolto l'incarico ad interim di dirigente attività finanziarie e di responsabile dei tributi solo per un breve periodo (rispettivamente dal 30.11.2016 al 31.8.2017 e dal 14.6.2017 al 31.8.2017, nonché entrambi gli incarichi dal 26.7.2018 al 3.10.2018).
- Inoltre, rilevava che la TARI 2014 non incassata è pari a meno del 10% del gettito totale. Chiedeva l'applicazione dell'art. 1, comma 1-octies l. 20/94.
- **Di Girolamo**, nel riportarsi alle proprie difese, richiama la legge n. 1/2026 evidenziando che la difficoltà di riscossione della TARI 2014 non può essere ricondotta all'apparato disciplinare e all'attività dell'organo politico.
- Invero è emerso che l'iter procedurale contemplato nella disciplina regolamentare era stato compreso e applicato dagli uffici mentre i ritardi nella attività di accertamento erano ricollegabili al fatto che le banche dati degli utenti morosi non risultavano ancora inviati al Comune nel 2019.
- Il mancato recupero è dipeso da irreperibilità, ineseguibilità e fallimenti dei soggetti passivi. Le delibere di Giunta n. 44/2014 e 91/2014 prevedevano quattro attività suddivise tra:
 - l'ASM (attività preparatoria di supporto, in quanto per il secondo semestre 2014 ASM non svolgeva più anche l'attività di accertamento e riscossione anche coattiva, non operando più la deroga di cui all'art. 1 c. 691 l. 147/2013);
 - e il comune di Terni (attività di accertamento, di riscossione volontaria, di riscossione coattiva, quest'ultima eventualmente a carico di soggetto concessionario designato a seguito di gara).

Non ricorrendo alcuna fattispecie prevista dall'art. 52 d.lgs. 446/1997, la Giunta comunale, con deliberazione n. 200/2016 approvava un atto di indirizzo che prevedeva l'indizione di una gara pubblica per l'affidamento del servizio di riscossione coattiva per 5 anni per tutte le altre entrate dell'Ente.

L'OSL ha confermato, con del. 51/2018, l'apparato regolamentare per l'attività correlata alla TARI.

Il Di Girolamo eccepiva la prescrizione quinquennale in quanto gli atti a lui contestati si riferiscono al 2014; nel merito la contestazione attorea è infondata avendo operato come organo politico in buona fede e in quanto sono stati individuati chiaramente i diversi compiti per la gestione e controllo della TARI.

Con riguardo all'appello incidentale della Procura, evidenziava che il 2014 è stato un anno di durissima crisi per le Acciaierie Ast (ThyssenKrupp) con una crisi senza precedenti per l'Umbria e la chiusura di molte realtà produttive e commerciali. Sosteneva l'assenza del nesso causale e in subordine invocava l'esercizio del potere riduttivo ai sensi dell'art. 1 comma 1 octies l. 20/94.

- **Piacenti D'Ubaldi** richiama l'atto di appello e la legge n. 1/2026.

In particolare:

- sulla condotta antiggiuridica, rappresentava di aver rivestito la carica di assessore al bilancio dal 1.7.2014 al 19.1.2018 con sospensione della carica dal 23.12.2017 e revoca della delega alle partecipate dal 2016 e di non essere stato mai componente del Consiglio comunale, che ha la competenza regolamentare;

- l'invocata scarsa chiarezza regolamentare non integra alcun illecito contabile e comunque il quadro regolamentare individuato nella delibera GC 91/2014

era chiaro e univoco prevedendo che dal 1.7.2014 l'accertamento e la riscossione della TARI era di esclusiva attribuzione del comune di Terni.

Era noto il riparto delle competenze tra gli Uffici comunali e l'ASM;

- non sussiste la colpa grave né alcuna violazione di norme e comunque nella specie si invoca la buona fede dei titolari degli organi politici, che ai sensi della l. 1/2026, si presume fino a prova contraria;

- è assente il nesso causale tra condotta e danno: entro il 31.12.2019 il Comune ha attivato l'azione di recupero con emissione di tutti gli avvisi di accertamento. Una diversa regolamentazione non avrebbe condotto comunque alla riscossione della TARI 2014 verso gli utenti morosi;

- la Procura erariale umbra non ha provato l'esistenza del danno (visto che nessun credito era prescritto e che gli avvisi di accertamento non andati a buon fine riguardavano destinatari inesistenti o inesigibili) e il quantum del danno (la sentenza di primo grado non effettua alcuna verifica delle singole posizioni; la Procura non prova il danno) nonché l'imputazione del danno, dal momento che le cause della mancata riscossione non sono attribuibili all'organo politico;

- in subordine, il Piacenti D'Ubaldi invoca l'applicazione del potere riduttivo introdotto dalla legge n. 1/2026 (non superamento del 30% del danno accertato e del doppio della retribuzione annua di riferimento).

- **Trastulli**, dipendente di ASM, funzionario responsabile del tributo TARI, contestava l'appello della Procura evidenziando:

-l'erronea valutazione della responsabilità del Trastulli e l'insufficiente considerazione del suo ruolo di supporto e delle sue reiterate segnalazioni, a fronte dell'inerzia del comune di Terni;

- la limitata responsabilità di ASM e del dott. Trastulli secondo il disciplinare tecnico allegato alla del. 91/2014, che si riferisce alla gestione amministrativa e di supporto (fase amministrativa e pre-coattiva della riscossione) del tributo e non alla riscossione coattiva in quanto il comune di Terni manteneva il controllo e la responsabilità per la fornitura dei dati essenziali e la definizione del quadro normativo e tariffario;
- la sua posizione di soggetto esterno all'amministrazione comunale e la conseguente impossibilità di interferire nei processi decisionali del comune di Terni;
- la mancanza di nesso causale tra condotta del Trastulli e il danno azionato;
- le argomentazioni difensive dello Zaccone confermano il ruolo limitato dal Trastulli che non aveva competenze sulla fase coattiva e per quanto attiene ai suoi compiti ha svolto un ruolo diligente e proattivo;
- l'infondatezza delle censure mosse nell'appello Piacenti D'Ubaldi e la loro inidoneità a scalfire la posizione del Trastulli: infatti, ASM ha trasmesso gli elenchi dei morosi e sollecitato il Comune a procedere ma il comune non era strutturato per gestire i dati a livello tecnologico;
- l'infondatezza dell'appello principale della procura regionale in merito alla diversa quantificazione del danno erariale;
- la quantificazione del danno operata dalla procura non tiene conto degli ostacoli alla riscossione come il numero delle società fallite ed estinte e gli avvisi comunque notificati ai contribuenti per compiuta giacenza;
- la Procura non prova il danno e non prova che gli avvisi di accertamento non perfezionati avrebbero avuto esito diverso se fossero stati notificati negli anni precedenti;

- l'importo di € 665.890,00 è stato estrapolato da una relazione del comune di Terni che però in altre parti afferma che la società affidataria avrebbe provveduto a notificare gli avvisi nei termini e che non vi erano crediti prescritti;
- inoltre non possono prendersi a riferimento le percentuali di riscossione (90-93%) che sussistevano quanto ASM era pienamente incaricata in quanto il quadro regolamentare dal 2014 in poi è cambiato;
- in via subordinata il medesimo Trastulli ha chiesto di essere condannato al 5% del danno quantificato nella sentenza di primo grado, come da citazione della Procura.
- **Finocchio** eccepiva:
 - l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello incidentale della Procura regionale, rilevando come nell'atto di citazione la percentuale a lei imputata dalla Procura fosse il 5% del danno e quindi dovrebbe essere meno della quota di danno di € 30.000,00 attribuita alla stessa dalla sentenza di primo grado;
 - la sentenza di primo grado è carente di motivazione ed errata nel merito, avendo ignorato le difese in primo grado e non distinguendo le diverse posizioni;
 - nel merito rinviava all'atto di appello elencando le iniziative concrete e tempestive dalla medesima intraprese per la riscossione della TARI, per l'acquisizione del software gestionale, con interlocuzioni con ASM e con l'OSL;
 - manca la condotta omissiva contestata e la colpa grave nonché il nesso causale tra la condotta e il danno;

- i ritardi nell'accertamento della TARI sono stati causati dalla:

- strutturale incompletezza e tardività di trasmissione delle banche dati in possesso di ASM;
- gestione non conforme della fase dei solleciti e delle notifiche;
- impossibilità di procedere ad accertamenti formalmente legittimi in assenza di dati affidabili.

- in subordine la Finocchio ha chiesto l'applicazione della legge n. 1/2026, in particolare l'art. 1 co. 1-octies con condanna all'importo massimo di € 9.000,00.

9. Appello incidentale di Contessa Elena.

L'appellante incidentale Contessa Elena evidenziava l'assenza del nesso causale tra la condotta e il danno, rilevando di aver rivestito l'incarico dirigenziale della direzione attività finanziarie nel 2012 (ad esclusione, sino al 2016, delle competenze relative ai tributi) e che dal 30.11.2016 aveva usufruito delle ferie sino al suo collocamento in quiescenza il 1.9.2017.

Alla data di cessazione dell'esercizio delle funzioni non era ancora maturata la prescrizione dei tributi TARI 2014, né lo era al momento in cui è stato dichiarato il dissesto del comune di Terni. Rilevava che la direzione attività finanziarie del comune non era in possesso dei dati che ASM spa avrebbe dovuto trasmettere ai morosi per l'annualità 2014 e comunque tutti gli avvisi di accertamento erano stati tempestivamente notificati.

L'appellante proponeva i seguenti motivi di appello:

- 1) nullità della sentenza impugnata per difetto assoluto di motivazione e/o motivazione apparente e/o motivazione illogico ai sensi dell'art. 39 lett. d) c.g.c. e art. 360 n. 5 c.p.c. nonché per violazione dell'art. 1 comma 1-quater*

l. 20/94 e per istruttoria insufficiente sul punto della ritenuta responsabilità amministrativa dei soggetti citati; insussistenza di un valido nesso causale tra la condotta di Contessa Elena e l'asserito danno erariale e/o comunque di colpa grave nella condotta della stessa.

A suo avviso, la sentenza contiene una motivazione carente, generica, indifferenziata, senza valutazione delle difese delle parti coinvolte, con riguardo a tutti gli elementi posti a fondamento della domanda risarcitoria.

Manca il nesso causale tra la condotta e il danno in quanto il quadro regolamentare era chiaro, e nel 2015 l'incarico della riscossione coattiva era stato affidato a USI, poi messa in liquidazione, e ASM aveva trasmesso l'elenco dei morosi solo nel 2018, quando Contessa era ormai in pensionamento.

L'OSL ha poi affidato il servizio di riscossione coattiva alla soc. Kibernets nel 2019.

Contestava anche la sussistenza della colpa grave e il fatto che la sentenza non avesse tenuto conto, nella ripartizione del danno, delle singole posizioni dei convenuti.

2) Nullità della sentenza impugnata per difetto assoluto di motivazione e/o motivazione apparente e/o motivazione illogica nonché per violazione dell'art.1, comma 1-quater, l. 20/94 e per istruttoria insufficiente sul punto della quantificazione del presunto danno erariale.

La sentenza di primo grado non ha motivato in merito alla dimostrazione e sussistenza ed alla entità del danno.

Tutti gli avvisi sono stati regolarmente inviati ai soggetti morosi entro il 31.12.2019, con interruzione della prescrizione, e gran parte delle mancate

entrate in discussione si sarebbe comunque prodotta a causa della fisiologica irreperibilità e insolvenza di una percentuale dell'utenza.

La colpa grave sarebbe comunque esclusa dal fatto che gli avvisi di accertamento sono stati inviati entro il termine di prescrizione per cui sono state svolte tempestive iniziative per il recupero del credito. Manca del tutto il nesso causale tra condotta di Contessa e danno contestato.

10. Le conclusioni della Procura Generale.

La Procura Generale, nel depositare le proprie conclusioni, ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità dei gravami per violazione del principio di sinteticità ai sensi dell'art. 5 c.g.c., l'inapplicabilità della legge n. 1/2026 ai giudizi di appello e alle fattispecie gravemente colpose di tipo omissivo, nonché della riduzione del *quantum debeatur* in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina transitoria di cui all'art. 6 l. 1/2026.

In merito alla eccepita nullità della sentenza di primo grado per carenza di motivazione e omessa pronuncia sulle eccezioni formulate in primo grado, sosteneva che la sentenza contiene una coincisa ma adeguata motivazione degli elementi in fatto e diritto posti a fondamento della decisione, dovendo reputarsi implicitamente disattesi tutti gli argomenti incompatibili con la soluzione e l'iter argomentativo seguito.

In merito alla doglianza sulla carenza di prova circa i presupposti oggettivi della responsabilità (condotta, nesso causale e danno), la Procura generale sosteneva che ciascuno degli appellanti ha contribuito alla causazione del danno erariale, come risulta dalla ispezione del MEF e dalle segnalazioni di ASM.

Tra le problematiche dell'attività di accertamento vi è la mancata acquisizione da parte del comune di Terni dei software idonei a consentire la traslazione dei files di ASM.

Quanto alla problematica concernente l'inesigibilità della TARI nei confronti di società cancellate dal registro delle imprese, la Procura Generale rappresentava che la soggettività tributaria permane per i cinque anni successivi all'estinzione dell'ente.

Pertanto, la notifica dell'atto impositivo è valida entro il quinquennio e per i contribuenti defunti rispondono gli eredi se il presupposto si è verificato anteriormente alla morte del dante causa.

Anche la doglianza sulla carenza di prova della colpa grave è infondata, anche alla luce della nozione di colpa introdotta dalla l. 1/2026, in quanto la Procura umbra nell'atto di appello incidentale ha individuato la condotta alternativa lecita, la violazione delle regole di diligenza e la causalità della colpa.

Appare sproporzionata la riduzione del danno operata dalla sentenza di primo grado, che non ha neppure motivato al riguardo.

In subordine, ai sensi della legge n. 1/2026, ha chiesto la quantificazione del 30% del danno pregiudizio accertato.

11. Deposito polizze assicurative.

Zaccone (appellante principale) e Piacenti D'Ubbaldi, Trastulli, Finocchio, Di Girolamo (appellanti incidentali) depositavano le polizze assicurative per responsabilità professionale ai sensi della legge n. 1/2026, per ogni valutazione ai fini dell'estensione del contraddittorio e chiedendo (Finocchio) il rinvio dell'udienza per consentire alle Parti di estendere il contraddittorio alle Compagnie di assicurazione litisconsorti necessarie.

12. Udienza del 4 marzo 2026.

All'udienza del 4 marzo 2026 le parti tutte presenti accettavano reciprocamente il contraddittorio, essendo state edotte del fatto che non risultavano agli atti alcune prove di avvenuta consegna di notifica dell'atto di appello e del decreto di fissazione di udienza.

L'avv. De Angelis si riportava agli scritti difensivi per le posizioni degli appellanti, Zaccone e Vista.

L'avv. Befani, riportandosi all'atto di appello e alla propria memoria, escludeva la responsabilità del Piacenti D'Ubaldi avendo ricoperto solo il ruolo di assessore e non di componente del consiglio comunale.

Pertanto, non avendo la Giunta alcun potere regolamentare, non può essere ritenuto responsabile per aver adottato un quadro regolamentare caotico.

L'attività della Giunta ha carattere preparatorio e istruttorio, supportata dal parere favorevole di dirigenti e tecnici.

La caoticità del quadro regolamentare è comunque smentita dalla previsione di un disciplinare -preso a riferimento alla amministrazione Latini e da ASM- che prevedeva una chiarissima quadripartizione delle competenze tra i vari uffici che erano ben consapevoli dei propri compiti.

Manca quindi la condotta antigiuridica, la colpa grave e il nesso causale.

Chiedeva quindi l'assoluzione del suo assistito e, in subordine, in caso di condanna, l'esercizio del potere riduttivo, ai sensi della legge n. 1 del 2026.

L'avv. Giannella osservava che il dott. Trastulli era soggetto esterno al Comune di Terni e ha svolto dal 2014 solo attività preliminare di supporto alla funzione di riscossione coattiva della TARI. Dalla lettura dello stesso appello della Procura emerge che il suo comportamento è stato diligente e proattivo.

Chiedeva l'assoluzione del suo assistito e in subordine la riduzione dell'importo di condanna, erroneamente quantificato in primo grado (nella misura del 5% dell'importo di 150.000,00) e la riduzione prevista dalla legge n. 1/2026, depositando la polizza professionale. L'avv. Chiappelli evidenziava che ASM ha trasmesso i dati nel 2016.

L'avv. Baldoni rappresentava che la dott.ssa Finocchio è stata reggente della Direzione finanziaria per periodi di tempo limitati e intermittenti. Non vi sono le omissioni contestate dalla procura, come dimostrato dagli atti allegati all'appello.

La sentenza di primo grado non ha distinto tra le varie posizioni dei diversi soggetti e non ha graduato le condanne. Nell'atto di appello, nel contestare la sentenza di primo grado, sono state riproposte tutte le difese di merito in quanto la condanna è generica e non ha considerato le difese in primo grado.

L'avvocato eccepiva che già in primo grado è stata dimostrato che la dott.ssa Finocchio ha costituito un gruppo di lavoro con l'acquisto di un software, nonché sollecitato più volte ASM ad inoltrare la banca dati.

Dalle iniziative assunte si deve escludere una condotta omissiva, come rappresentato diffusamente in appello e nella memoria difensiva e come ricavabile dalla documentazione allegata, che la procura non ha contestato per cui tali argomenti devono ritenersi provati ai sensi dell'art. 95 c.g.c.

Pertanto, la responsabilità non sussiste; in subordine chiedeva la riduzione della condanna conformemente alla percentuale richiesta dalla procura nell'atto di citazione, evidenziando la paradossale situazione peggiorativa della condanna rispetto alla pretesa attorea in citazione.

Quanto all'applicazione della l. 1/2026 si rimetteva al Collegio.

L'avv. Bececco, per Di Girolamo, evidenziava che sono state riprodotte tutte le argomentazioni già dedotte in primo grado ed escludeva la condotta omissiva gravemente colposa del suo assistito.

Evidenziava la sinteticità della sentenza di primo grado e richiamava la verifica della Ragioneria generale dello Stato che attribuisce la mancata completa riscossione della TARI a difficoltà amministrative e gestionali di cui la sentenza di primo grado ha preso atto.

Osservava che la difficoltà di recupero della TARI è dovuta alla forte crisi economica che ha interessato la città di Terni e che ha causato la riduzione del 20% del PIL regionale. Rilevando che la contestazione riguarda una condotta di tipo omissivo, si rimetteva alla valutazione del Collegio in merito alla integrazione del contraddittorio.

L'avv. Sebastiani, per Contessa, aderiva alle difese esposte per Finocchio avendo ricoperto lo stesso incarico. Rappresentava che la prescrizione della TARI non era decorsa in quanto mancavano 2/3 anni all'epoca in cui Contessa ha rivestito l'incarico (1.1.2016-30.11.2016); i crediti non versati si sono prescritti il 31.12.2019 e quelli non accertati il 31.12.2020. Manca comunque il nesso di causalità tra la sua condotta e la quota di danno erariale addebitatole.

Escludeva il concorso di Contessa alla causazione del danno per la caoticità del quadro normativo non avendo partecipato all'adozione delle due delibere di Giunta del 2014, contrariamente a quanto contestato dalla Procura. Ad ogni modo il quadro non era caotico e manca la prova che la prescrizione dei crediti dipende dalla inerzia della Contessa.

Invocava l'applicazione della legge n.1/26 che prescrive che la condotta sia conseguenza immediata e diretta del danno.

Rammentava che al Contessa è contestata sia una condotta omissiva che attiva e che la sentenza di primo grado non quantifica il danno.

Infine, chiedeva in subordine l'applicazione del potere riduttivo del 30%.

La Procura Generale, in merito alle varie istanze di chiamare in giudizio quale litisconsorte necessario le compagnie assicurative, evidenziava che è stata posticipata l'entrata in vigore della norma sull'obbligo assicurativo al gennaio 2027.

Richiamava la recente sentenza pronunciata dalla Sez. giurisdizionale d'Appello per la regione Sicilia n. 8/2026 in merito alle preclusioni in appello.

Relativamente alle condotte omissive evidenziava i problemi di coordinamento che potrebbero porsi tra la novella legislativa n.1/2026 e il D.L. n.76/2020 che invece sottrae allo scudo erariale (responsabilità solo per dolo) i comportamenti omissivi.

Riteneva che il giudice di primo grado non necessariamente deve pronunciarsi su tutte le contestazioni.

Al riguardo, evidenziava che non opera il principio di contestazione in sede di appello.

Richiamava la sentenza n. 82 del 2026 della Sez. giurisdizionale regionale per il Lazio che ha affermato la necessità di un'interpretazione costituzionalmente ed €unitariamente orientata della nuova disciplina escludendo la riduzione del 70% automatica in quanto l'esercizio del potere riduttivo va valutato caso per caso e non in modo “*automatico*” come previsto dalla legge n.1/2026.

Si riportava alle conclusioni chiedendo il rigetto degli appelli e l'accoglimento dell'appello della Procura regionale della Corte dei conti per l'Umbria.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente gli appelli indicati in epigrafe devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 184, comma 1, d.lgs. n. 174 del 2016 in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

2. Passando all'esame dei motivi comuni dei riuniti appelli (principali ed incidentali), la valorizzazione dell'esigenza di sinteticità di cui all'art. 5, co. 2, c.g.c. (*dovere di motivazione e sinteticità degli atti*) rende cogente l'applicazione del criterio della "*ragione più liquida*", secondo cui deve procedersi all'esame del motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni che, secondo l'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero prioritario esame (cfr., *ex multis*, Sez. III App. n. 66/2025 e *ivi* Cass. n. 3269/2024).

Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., è volto ad assicurare l'effettività e la celerità alla tutela giurisdizionale, alla stregua del principio di economia processuale.

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

L'opzione di ricorrere al principio "*della ragione più liquida*" consente al Collegio di poter procedere direttamente all'esame delle doglianze di merito degli appellanti: Zaccone Andrea (principale) e di Di Girolamo Leopoldo, Piacenti D'Ubaldi Vittorio, Saverio Vista Francesco, Finocchio Stefania, Contessa Elena e Trastulli Renè (incidentali) che si appalesano fondate e meritevoli di accoglimento, per le ragioni che di seguito si espongono.

3. Orbene tutti gli appellanti hanno contestato la sentenza di primo grado per difetto assoluto di motivazione e insufficiente esposizione dei fatti e delle omissioni imputabili a ciascuno dei citati in giudizio, attraverso una attribuzione indifferenziata della responsabilità e imputando loro la stessa generica condotta, ritenendo che la Procura non abbia fornito la prova degli elementi della responsabilità amministrativa e in particolare del nesso causale tra condotte contestate e danno erariale.

In effetti, nell'atto di citazione la Procura regionale aveva contestato un danno erariale pari ad € 599.301,00 per mancati incassi di crediti prescritti concernenti la TARI da parte del Comune di Terni relativamente all'anno 2014.

L'istruttoria aveva preso le mosse da una verifica amministrativo contabile sulla società partecipata Azienda Speciale Multiservizi (ASM) da parte della Ragioneria generale dello Stato, che aveva evidenziato gravi inefficienze nell'organizzazione e nell'attività di riscossione.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento e richiamate le delibere del Comune di Terni che hanno regolamentato nel tempo l'attività di accertamento e riscossione della TARI, la Procura umbra aveva quantificato il danno erariale nell'importo *“quanto meno pari ad € 599.301,00 pari alla differenza tra gli accertamenti TARI relativi al 2014 oggi caduti in prescrizione (€ 665.890,00) e la percentuale fisiologica di mancata riscossione dello stesso tributo negli anni immediatamente precedenti, allorché gli adempimenti di riscossione erano affidati a ASM (10%)”* (pag. 26 citazione).

La Procura erariale aveva citato in giudizio gli odierni appellanti per aver arrecato al comune di Terni un danno erariale conseguente alla *mala gestio* del

servizio di accertamento e riscossione tributi (TARI) e nella gestione del rapporto con ASM spa per complessivi € 665.890,00.

In particolare, sono state contestate le seguenti condotte e precisamente:

a) al Di Girolamo Leopoldo, in qualità di Sindaco del Comune di Terni all'epoca dei fatti e al Piacenti d'Ubaldo Vittorio, in qualità di assessore al bilancio e alle aziende partecipate all'epoca dei fatti, per aver predisposto un contesto regolamentare di riferimento caotico ed equivoco che ha consentito ai diversi attori (ASM e Uffici comunali) di sottrarsi ai propri doveri (pag. 31-33 cit.); nonché per non aver posto rimedio alla impasse venutasi a creare nella riscossione TARI, limitandosi ad adottare la deliberazione di Giunta n. 200/2016 con cui hanno indirizzato gli uffici verso una gara pubblica per l'affidamento del servizio espletata solo nel 2019 dall'Organismo straordinario di liquidazione, senza invece sollecitare né ASM né gli uffici comunali né USI o altri agenti della riscossione ad incrementare l'efficienza della riscossione (pag. 36-37 cit.);

b) ai dirigenti del comune di Terni succedutisi nelle competenze tributarie e ad ASM (Zaccone Andrea, in qualità di dirigente pro tempore alla Direzione attività finanziarie del Comune di Terni all'epoca dei fatti, Vista Francesco Saverio, in qualità di dirigente pro tempore alla Direzione attività finanziarie del Comune di Terni all'epoca dei fatti, Finocchio Stefania, in qualità di Dirigente pro tempore alla Direzione attività finanziarie del Comune di Terni all'epoca dei fatti, Contessa Elena, in qualità di Dirigente pro tempore alla Direzione attività finanziarie del comune di Terni all'epoca dei fatti, Trastulli Renè, in qualità di funzionario responsabile del tributo TARI, giusta DGC 91/2014, dipendente di ASM), la Procura ha contestato

la mancanza di concrete iniziative atte a porre rimedio alla situazione (pag. 38), che *“la gestione dell’accertamento e riscossione della TARI, fondamentale voce di bilancio, è stata per anni del tutto trascurata dai responsabili dei tributi”*, atteso che i *“dirigenti non hanno neppure assicurato all’Ufficio la dotazione delle necessarie informazioni per l’acquisizione del data base di ASM: senonché la predisposizione di idonei software gestionali era onere delle figure apicali dell’Ente, nell’esercizio dei propri compiti di direzione dell’Ufficio”*, che avrebbero dovuto *“quanto meno sollecitare l’Amministrazione ad una efficace soluzione della problematica”* (pag. 39).

La sentenza n. 62/2022 impugnata ha accolto parzialmente l’atto di citazione, rideterminando il danno complessivo in € 250.000,00 *“da ripartirsi come segue tra i convenuti: Di Girolamo e Piacenti D’Ubaldi: € 50.000,00 ciascuno; Zaccone, Vista, Finocchio, Contessa, trastulli: € 30.000,00 ciascuno”* da pagare in favore del Comune di Terni oltre rivalutazione monetaria e interessi e con condanna dei convenuti al pagamento delle spese di giudizio in parti uguali tra loro liquidate nell’importo di € 1.977,55.

La sentenza ha ritenuto l’azione fondata nel merito sostenendo genericamente che *“tutti i convenuti, ciascuno per la propria parte, hanno concorso nella causazione del danno attraverso comportamenti gravemente colposi”*, in particolare gli organi politici hanno introdotto un quadro regolamentare caotico e incerto, per l’omessa chiara definizione del nuovo riparto di compiti e competenze da ripartirsi tra uffici del comune e ASM, e i funzionari amministrativi per non essersi attivati per sollecitare i chiarimenti necessari né per aver agito per la riscossione delle somme dovute a titolo di TARI 2014.

Tale pronuncia, senza individuare le singole condotte e il nesso causale tra queste condotte e il danno arrecato, ha ridotto in € 250.000,00 il danno erariale da risarcire, in considerazione di quanto dedotto dai convenuti in merito al numero delle società fallite e estinte e agli avvisi comunque notificati ai contribuenti per compiuta giacenza.

4. Orbene, gli appelli devono ritenersi fondati sotto il profilo della ecceppata carenza motivazionale e probatoria della pronuncia del giudice di primo grado.

Infatti, la ritenuta carenza motivazionale riguarda, oltre alla mancanza di idonei elementi probatori sulla reale quantificazione del danno, l'attribuzione (indifferenziata) dello stesso danno arrecato all'erario agli appellanti senza tener conto della:

- specifica posizione rivestita dai medesimi;
- diversa permanenza in carica degli stessi e anche di eventuali riferimenti anche a soggetti non chiamati in giudizio;
- riferibilità della configurazione del supposto danno al comportamento di ciascuno come conseguenza della necessaria gravemente colposa omissione dei doveri d'ufficio.

In disparte la considerazione - ben evidenziata dagli appellanti - che il requisito della specificità dei motivi di appello si modula in modo diverso a seconda del contenuto della sentenza di primo grado, commisurato all'ampiezza e alla portata delle argomentazioni spese dal primo giudice (che nel caso di specie appaiono inidonee ad esternare l'iter logico sotteso alla statuizione di condanna), nella vicenda in esame il Collegio rileva che la Procura umbra:

- non ha fornito la prova dell'antigiuridicità della condotta tenuta dagli appellanti;

- non ha dimostrato la doverosità delle specifiche condotte che i medesimi appellanti avrebbero dovuto tenere.

Manca infatti la dimostrazione che gli appellanti, proprio in ragione della loro posizione, abbiano posto in essere, in concreto e con inescusabile colpa, atteggiamenti di grave disinteresse della cosa pubblica nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima e di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti.

Invece, gli appellanti hanno dimostrato:

- la coerenza del quadro regolamentare introdotto a partire dal 2014 dal Comune di Terni;
- e di aver compiuto iniziative idonee rientranti nelle proprie competenze nell'ambito delle molteplici attività connesse alla riscossione della TARI.

Manca inoltre la prova del nesso causale tra le condotte contestate e il presunto danno che ne è conseguito, consistente nei mancati incassi di crediti prescritti concernenti la TARI da parte del comune di Terni relativamente all'anno 2014.

A tale riguardo il Collegio rileva la sussistenza di lacune nell'impianto accusatorio che rendono difficilmente inquadrabili le varie responsabilità in relazione al prodursi del danno e all'attribuzione di quota parte dello stesso secondo criteri ragionevoli e oggettivi.

Se le condotte contestate sono connesse all'incarico ricoperto dagli appellanti, appare difficilmente configurabile il nesso causale tra queste e il danno contestato, anche a fronte delle puntuali argomentazioni addotte dagli appellanti e della dimostrazione delle azioni pure intraprese dai medesimi al fine di intervenire nell'esercizio dei loro poteri-doveri connessi al loro ruolo politico-istituzionale.

Nella fattispecie tale rapporto causale è apoditticamente riferito agli odierni appellanti in ragione della sola carica rivestita (peraltro, per alcuni, per tempi di carica troppo brevi perché l'attribuzione di grave violazione di doveri d'ufficio possa ragionevolmente configurarsi).

Non sono descritti:

- le omissioni di doveri d'ufficio a fronte di una consapevolezza o, quantomeno, di risultanze oggettive di ritardi e/o violazioni;
- e gli adempimenti che avrebbero dovuto, per dovere d'ufficio, essere posti in essere al fine di evitare il verificarsi del danno.

Pertanto, nella fattispecie all'esame, il complessivo quadro probatorio è inidoneo a far emergere, anche sul piano dell'elemento soggettivo, quella sprezzante gestione della cosa pubblica e l'estrema superficialità che pure deve ricorrere perché si configuri in capo al pubblico funzionario il presupposto della colpa grave che legittimerebbe l'attribuzione della responsabilità amministrativa addebitata agli odierni appellanti.

Ritiene quindi il Collegio che parte attrice non abbia assolto all'onere probatorio di indicare analiticamente e in maniera circostanziata, per ciascuno dei soggetti convenuti – ora appellanti - gli atti che avrebbero potuto e dovuto adottare o promuovere ma che invece hanno con grave negligenza omissi.

La mancanza di specificità delle contestazioni riguardo alle condotte doverose che gli odierni appellanti avrebbero omissi preclude di per sé la possibilità di una loro valutazione in chiave psicologica (Sezione III app. sentenza n. 38/2026).

Infatti, se si vuole valutare attentamente la colpa e la gravità della stessa occorre considerare il complesso delle attività poste in essere in base ad una

sistematica considerazione delle condotte esigibili dagli appellanti e della funzionalità dell'organizzazione e del contesto in cui i presunti responsabili hanno operato.

5. La colpa grave nella giurisprudenza contabile.

Come chiarito dalla giurisprudenza, il grado di colpa dell'amministratore va rapportato allo sforzo di diligenza impiegato per formare una corretta rappresentazione dell'atto da adottare e delle circostanze entro cui esso si colloca, seguendone l'andamento in termini proporzionalmente inversi: quanto maggiore, cioè, è lo sforzo di diligenza dispiegato, tanto minore sarà il grado della colpa e viceversa.

Occorre evidenziare che il requisito della colpa grave non consiste nella mera violazione di una norma ma va individuato nell'atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, che appare non provato dalla Procura e comunque escluso a fronte delle iniziative comunque attivate nello specifico contesto e nell'ambito delle diverse competenze.

Per accertare la sussistenza o meno della colpa grave, occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, **condotto ex ante ed in concreto**:

- *“la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare, cui il soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa). (Corte dei conti Sez. I appello, n. 236/2018 del 13.6.2018).*
- *Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, di riscontrare la sussistenza della colpa grave,*

occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, condotto ex ante ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare, cui il soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo oggettivo della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello, nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa" (I Sez. n.420/2023).

La colpa raggiunge il livello della gravità non per effetto del mero inadempimento di uno obbligo o della violazione di una norma, bensì quando la condotta illecita sia stata posta in essere senza quel minimo di diligenza, prudenza o perizia richiesta all'agente pubblico.

Secondo la giurisprudenza contabile la colpa grave si sostanzia nell'inosservanza degli essenziali dettami di diligenza, prudenza e delle basilari regole tecniche di una data funzione.

“La gravità della colpa va verificata con riferimento alle concrete circostanze dell'azione, accertando quale condotta si imponga nel caso concreto all'agente pubblico in forze di quei generali doveri di ufficio e di cautela.

In altri termini l'affermazione della gravità della colpa presuppone l'accertamento delle condizioni soggettive oggettive in cui l'amministratore o il dipendente pubblico abbia operato per stabilire quali fossero in presenza di quelle concrete condizioni gli obblighi e i doveri d'ufficio incombenti nonché il livello di diligenza richiesto nel relativo adempimento.

La gravità in quest'ottica potrà essere assunta da una serie di elementi:

- **qualitativi** (evidenza logica, particolare cogenza, contenuto specifico dell'obbligo di servizio violato);

- **quantitativi** (particolare ampiezza del divario tra la condotta dovuta e condotta tenuta);
- **soggettivi** (particolari stati soggettivi dell'agente);
- **oggettivi** (contesto organizzativo modalità di azione); elementi come è agevole comprendere non sono astrattamente mutuabili ma vanno accertati caso per caso con una valutazione necessariamente demandata al giudice. Si tratta di principi conformi la pacifica giurisprudenza in materia che sono pienamente condivise da questo collegio e che conducono in sintesi ad affermare che il giudizio sulla colpa e in specie sul grado della colpa presuppone una valutazione della esigibilità della condotta lecita in ragione delle circostanze del caso concreto e soprattutto in ragione delle funzioni e delle competenze professionali del soggetto agente". (Corte dei conti Sezione II Appello, n.808 del 23.11.2015).

Con sentenza della I Sezione centrale d'Appello n. 200 del 15 maggio 2023, è stato ribadito il consolidato indirizzo giurisprudenziale che ritiene l'elemento psicologico della "colpa grave" configurabile quale:

"negligenza intollerabile" o "trascuratezza imperdonabile" dei propri doveri di servizio.

Ciò che rileva è il non aver osservato non tanto la diligenza media, "quanto la diligenza minimale che nella stessa situazione era lecito attendersi anche dal soggetto meno preparato e meno scrupoloso" e che per integrare il requisito in questione deve ravvisarsi la "ingiustificabile trascuratezza" dei propri doveri, la "negligenza imperdonabile", la "condotta inopinata e sconsiderata", caratterizzata da un errore tale che nessun soggetto diligente l'avrebbe commesso (Sez. Abruzzo n. 53/2016)".

Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono state apportate dalla novella n.1/2026

le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, comma 1 dopo il secondo periodo:

«Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

La riforma del 2026 introduce un criterio di tipizzazione più rigorosa.

Non è sufficiente una generica negligenza o distrazione, ma la condotta deve implicare una violazione evidente e manifestamente ingiustificabile del quadro normativo o dei fatti disponibili.

6. Il nesso causale nella giurisprudenza contabile.

Il giudizio sull'esistenza del nesso di causalità tra una condotta ed un evento comporta l'accertamento della **“causalità materiale”** secondo gli artt. 40 e 41 del c.p., per i quali un evento è da considerare causato da un altro se il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo.

L'accertamento del nesso di causalità va condotto con un procedimento di eliminazione mentale della condotta contestata e di verifica della sussistenza o meno dell'evento (teoria della *condicio sine qua non*) quale conseguenza

‘normale’, secondo il criterio dell’*id quod plerumque accidit*, della condotta considerata, teoria della c.d. **“regolarità causale”** (Corte dei conti III Sezione centrale appello n. 343/2021 del 21.7.2021).

Verificata la causalità materiale, occorre accertare alla stregua dell’art. 1223 c.c. la c.d. **“causalità giuridica”**, ossia, quale dimensione del danno sia conseguenza diretta ed immediata della condotta illecita, sempre secondo il paradigma della regolarità causale (normale effetto della condotta), valutato secondo il criterio della preponderanza dell’evidenza, ossia del **“più probabile che non”** (v. SSUU. n. 576 del 2008; Sez. III, sentenza n. 278 del 2015).

Tali principi riferiti alla colpa grave ed al nesso causale sono stati ribaditi con sentenza n.61 del 29 aprile 2025 e sentenza n.58 del 2 aprile 2026 di questa Sezione centrale di appello.

7. Assenza di prova della colpa grave e del nesso causale.

Alla luce del quadro sopra descritto, relativamente agli organi coinvolti e al contesto in cui essi hanno operato nel periodo in contestazione, il Collegio ritiene che la prospettazione accusatoria e i fatti posti a fondamento dell’accusa non possano giustificare la condanna degli appellanti (principale ed incidentali), in quanto non risulta raggiunta la prova:

- sia di una condotta gravemente colposa in capo agli accusati;
- che del nesso causale in termini di apporto a causale del danno contestato, poi ridotto dal giudice di prime cure.

Ne consegue che - per la richiamata giurisprudenza contabile e per le considerazioni in punto di carenza probatoria relativa sia alla sussistenza della colpa grave che del nesso causale nella complessa vicenda in esame - resta assorbita ogni altra eccezione di causa.

8. Esito del giudizio.

Pertanto, per le suesposte motivazioni, il Collegio riforma la sentenza n. 62/2022 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, pubblicata in data 9.09.2022 e per l'effetto, accoglie i riuniti appelli di Zaccone Andrea (appello principale) e di Di Girolamo Leopoldo; Piacenti D'Ubaldi Vittorio; Vista Francesco Saverio; Finocchio Stefania; Contessa Elena; Trastulli Renè (appelli incidentale) e respinge l'appello incidentale della Procura regionale per l'Umbria.

6. Regime delle spese.

Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. agli appellanti spetta la rifusione delle spese affrontate per la difesa in giudizio, che sono liquidate in dispositivo ai sensi dell'art. 4, comma 1, D.M. 55/2014 e successive modifiche, tenuto conto dei valori medi delle tabelle, diminuendo l'importo del 50%, ma aumentato del 15% per spese generali, IVA e CPA, in relazione ai due gradi di giudizio, da porre a carico del Comune di Terni.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

riuniti gli appelli, definitivamente pronunciando, come in motivazione, riforma la sentenza n. 62/2022 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, pubblicata in data 9.09.2022 e per l'effetto,

ACCOGLIE

i riuniti appelli di Zaccone Andrea (appello principale) e Di Girolamo Leopoldo; Piacenti D'Ubaldi Vittorio; Vista Francesco Saverio; Finocchio Stefania; Contessa Elena; Trastulli Renè (appelli incidentali);

	RIGETTA	
	l'appello incidentale della Procura regionale per l'Umbria della Corte dei conti.	
	Liquida le spese di difesa degli appellanti (principale ed incidentali) nei	
	seguenti importi oltre il 15% per spese generali, IVA e CPA per i due gradi di	
	giudizio, che sono poste a carico del Comune di Terni:	
	- € 3.788,5 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Zaccone Andrea;	
	- € 3.788,5 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Di Girolamo Leopoldo;	
	- € 3.788,5 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Piacenti D'Ubaldi Vittorio;	
	- € 3.788,5 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Vista Francesco Saverio;	
	- € 2.657,00 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Finocchio Stefania;	
	- € 3.788,5 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Contessa Elena;	
	- € 2.657,00 per il primo grado di giudizio e € 2.657,00 per il secondo grado di	
	giudizio in favore di Trastulli Renè;	
	Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti.	
	Così deciso in Roma nelle camere di consiglio in data 4 marzo 2026 e 14 aprile	
	2026.	
	L'Estensore	Il Presidente
	Flavia D'Oro	Tammaro Maiello
	(firma digitale)	(firma digitale)
	48	

