



SENT. N. 48/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo FLOREANI Presidente

Pasquale FAVA Consigliere relatore

Marco SCOGNAMIGLIO Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13304 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria nei confronti di:

Feliciano Polli, nato a Narni (TR) il 24 febbraio 1946 e residente in Terni alla via della Città verde n. 5, rappresentato e difeso dall'Avv. Alessandro Liberati, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Terni alla via Faustini n. 8;

Vittorio Piacenti D'Ubaldi, nato a Terni il 13 gennaio 1964, residente ad Avigliano Umbro (TR), Corso Roma n. 80, rappresentato e difeso dall'Avv. Anna Befani, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Terni alla via Faustini n. 8;

Gioia Rinaldi, nata a Terni il 1° gennaio 1959, residente in Terni alla via Aulo Pompeo n. 6, rappresentata e difesa dall'Avv. Francesco Alessandro Magni, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma alla via Caio Mario

n. 27;

Antonio De Guglielmo, nato a Bisaccia (AV) il 12 giugno 1950, residente a Roma alla via Enrico Medi n. 11, scala A, interno 7, rappresentato e difeso dall'Avv. Patrizia Bececco.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 23 marzo 2022, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Emilia Amodeo, il consigliere relatore Pasquale Fava, il Sostituto Procuratore Generale Francesco Magno e gli Avvocati Alessandro Liberati, Anna Befani, Francesco Alessandro Magni e Patrizia Bececco.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe, depositato il 28 maggio 2021, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Feliciano Polli (all'epoca dei fatti Presidente della Giunta provinciale di Terni), Vittorio Piacenti D'Ubaldi (all'epoca dei fatti Assessore con delega al bilancio e al patrimonio della Provincia di Terni), Gioia Rinaldi (all'epoca dei fatti Dirigente del servizio finanziario e patrimonio della Provincia di Terni) e Antonio De Guglielmo (all'epoca dei fatti Segretario generale della Provincia di Terni) per sentirli condannare al pagamento di € 87.171,28, da addebitarsi a titolo di colpa gravissima e in via parziaria, in favore della Provincia di Terni, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

Ai convenuti è stata addebitata una gestione inefficiente e contraria ai principi eurounitari e interni in materia di gare ad evidenza pubblica di un bene pubblico, produttiva di un danno alla finanza pubblica provinciale ed imputabile

a condotta gravemente colposa.

Dall'istruttoria condotta dalla Procura regionale è emerso che i convenuti, nonostante il 22 febbraio 2011 la Provincia di Terni avesse ottenuto dal Tribunale civile la convalida dello sfratto per morosità della società in nome collettivo affittuaria dal 1999 (la O.S. Globus Tenda di Cecconi Giorgio & C. s.n.c.), con intimazione al rilascio del bene e pagamento dei canoni scaduti (€ 37.695,27), avevano stipulato con la predetta società una scrittura privata, avente natura transattiva, con cui si pattuiva una rateizzazione delle somme ancora dovute, un nuovo canone locatizio, la sospensione della procedura di sfratto e di esecuzione forzata, nonché la risoluzione *ipso iure* della scrittura in presenza del mancato pagamento anche di una sola rata dovuta, con possibilità per la Provincia di riattivare la procedura di sfratto e quella per espropriazione forzata. La stipulazione della scrittura privata non era assistita da alcuna garanzia. Tale scrittura veniva sottoscritta dalla Dirigente Gioia Rinaldi, previa approvazione dello schema "di scrittura privata recante l'accordo transattivo tra la Provincia di Terni e la O.S. Globus Tenda" con delibera unanime della Giunta provinciale del 28 luglio 2011, n. 142 (assessore proponente: Vittorio Piacenti D'Ubaldi; Presidente: Feliciano Polli; partecipante: Antonio de Guglielmo in qualità di segretario generale).

L'approvazione del suddetto schema transattivo interveniva, visto il parere favorevole di regolarità tecnica e contabile del dirigente del settore risorse umane finanziarie e patrimoniali, nonostante fosse stata rilevata la critica situazione finanziaria della società in nome collettivo Globus Tenda di Giorgio Cecconi (nella deliberazione della Giunta provinciale si rilevava "a seguito delle verifiche effettuate dall'Ente in ordine alla situazione

economico/finanziaria/patrimoniale del debitore si evince un contesto oltremodo compromesso, tale da non garantire la solvibilità e pertanto per ragioni di opportunità e convenienza si ritiene di dover consentire la prosecuzione dell'attività da parte del debitore e pertanto l'occupazione dell'area per il periodo occorrente al saldo delle somme").

L'accordo transattivo non veniva adempiuto dal privato e il debito della società si incrementava notevolmente, aggiungendosi alle somme già dovute ulteriori € 49.476,01.

Si consentiva, così, la prosecuzione del rapporto con soggetto notoriamente insolvente e senza pretendere alcuna garanzia.

Sopravveniva il fallimento nel corso del 2017 (fallimento senza attivo), la morte del socio illimitatamente responsabile e la rinuncia all'eredità dei chiamati.

La Procura ha contestato ai convenuti un danno alla finanza pubblica provinciale da *mala gestio* del bene di proprietà della Provincia di Terni complessivamente pari ad € 87.171,28, proponendo quale riparto delle quote (venendo in rilievo una condotta imputabile a colpa gravissima) il 70% a carico della dirigente Rinaldi (€ 61.019,89) e il 10% agli altri convenuti (€ 8.717,12 ciascuno), in ragione del ruolo preponderante svolto dalla Dirigente.

2. Le difese dei convenuti.

2.1. Polli e Piacenti D'Ubaldi, sollevando preliminarmente l'eccezione di prescrizione, hanno contestato la fondatezza della pretesa risarcitoria attivata dalla Procura regionale invocando la legittimità della deliberazione di Giunta del 2011. Il deliberato sarebbe stato pienamente conforme ai principi di economicità, efficienza, adeguatezza, convenienza e opportunità in quanto a

seguito dello sfratto l'Amministrazione avrebbe dovuto sostenere notevoli costi di ripristino, messa in sicurezza e a norma, nonché di gestione e ristrutturazione degli impianti e dei luoghi. La scelta di proseguire il rapporto con il precedente gestore, quindi, sarebbe stata *ex ante* corretta e incolpevole; solo la morte del socio della Globus Tenda avrebbe determinato la sopravvenuta insolvenza della società, fatto imprevedibile al tempo dell'assunzione della delibera di giunta.

Gli organi politici hanno poi invocato il principio di separazione e quindi la competenza della dirigenza e l'esistenza di pareri di regolarità dei responsabili del settore dotati di specifiche competenze tecnico-amministrative.

Si è poi precisato che le principali criticità avevano una provenienza remota, da imputarsi alle precedenti gestioni politico-amministrative.

Con riguardo all'eccezione di prescrizione entrambi i convenuti hanno sostenuto la necessità di fissare il *dies a quo* del termine di prescrizione con la loro cessazione della carica (Polli ottobre 2014; Piacenti luglio 2014).

2.2. La Rinaldi, eccependo preliminarmente la prescrizione, ha contestato la fondatezza della pretesa risarcitoria deducendo: 1) di essersi limitata ad eseguire il deliberato degli organi politici, esclusivamente responsabili ("non fu la convenuta a decidere il rinnovo del rapporto e le sue condizioni, essendo stata una precisa scelta della giunta, la cui responsabilità non può certo ricadere sul dirigente" – pag. 12); 2) la c.d. *damnosa hereditas*, ovvero la genesi delle criticità rilevate dalla Procura nelle condotte commissive e omissive delle gestioni politico-amministrative precedenti ("la Rinaldi si è trovata a doversi confrontare con una situazione che nella sua

genesi e nel suo svolgimento, anche patologico, risaliva ad anni addietro e alla stessa certamente non imputabile, in quanto frutto di decisioni prese dagli organi della Provincia in un momento in cui la convenuta ancora non rivestiva il ruolo solo successivamente assunto” – pag. 9); 3) di aver comunque assunto iniziative fattive (ad esempio sollecitando pagamenti). Anche per la convenuta la deliberazione di giunta del 2011 sarebbe stata comunque legittima, corretta e conveniente, assicurando all’ente locale un’entrata sicura in luogo di dover procedere a consistenti esborsi finanziari a seguito dello sfratto del precedente gestore; del resto “il gestore, dopo il rinnovo, aveva iniziato a pagare, confermando che la decisione adottata dalla giunta era tutt’altro che inopportuna. Anche se detti pagamenti non furono eseguiti esattamente alle scadenze previste ciò fu dovuto a causa dell’insorgenza della grave malattia (certificata nel 2013) a cui è seguito il decesso (nel 2015)” (pag. 13 e 14). Per tali ragioni mancherebbero tutti gli elementi costitutivi dell’illecito contabile. Con particolare riguardo al danno la convenuta ha segnalato un errore in cui sarebbe incorsa la Procura (dopo l’accordo sarebbero stati incassati € 18.275,00 e non € 5.212,50, per un conseguente debito di € 74.108,78 in luogo di € 87.171,28).

Ha poi sollecitato in via subordinata l’esercizio del potere riduttivo dell’addebito, anche denunciando l’insostenibilità dei carichi di lavoro.

2.3. De Guglielmo ha segnalato di non aver avuto alcuna competenza nell’assunzione della delibera n. 142 del 2011. In qualità di segretario generale (in servizio tra fine novembre 2009 e dicembre 2014) e attesa la presenza dei responsabili dei servizi che avevano reso specifici pareri di regolarità tecnica, il convenuto ha rappresentato di non aver reso alcun parere istruttorio, né

facoltativo, ma di aver solo presenziato a fini di assistenza, supporto e verbalizzazione. Non avrebbe, quindi, partecipato in alcun modo alla deliberazione foriera di danno erariale. Mancherebbero, quindi, nei suoi confronti tutti gli elementi costitutivi dell'illecito contabile ed in particolare la colpa grave.

Circa l'eccezione di prescrizione ha segnalato la cessazione dall'incarico in data 31 dicembre 2014 e l'inesistenza di contestazioni fondate sull'occultamento doloso.

3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica del 23 marzo 2022, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di prescrizione.

Con particolare riguardo alla fattispecie del danno da omesso recupero di crediti della P.A. il *dies a quo* corre dal momento in cui diviene inesigibile la prestazione per l'Amministrazione (ad esempio per prescritta o perché sopraggiunge l'insolvenza del debitore commerciale con totale assenza di attivo), atteso che solo in tale preciso istante acquista concretezza ed attualità il danno erariale, il quale può essere attivato (art. 2935 c.c.). Ciò nel concreto si è verificato nel corso del 2017 con la dichiarazione di fallimento e la comunicazione da parte del curatore di totale carenza di attivo. Gli inviti a dedurre e la notifica dell'atto di citazione hanno interrotto il termine

quinquennale di prescrizione, avendo in concreto natura giuridica di atto di costituzione in mora (art. 1 legge 14 gennaio 1994, n. 20 e art. 1219 c.c.).

2. La stipulazione del menzionato accordo transattivo da parte dei convenuti integra atto di gestione privatistica di un rapporto svoltosi sotto il governo del diritto comune. La Provincia di Terni, difatti, aveva stipulato nel 1999 un contratto di locazione, sul cui inadempimento si è pronunciato il Giudice civile convalidando lo sfratto per morosità. Trattasi di strumenti negoziali privatistici e di rimedi giuridici previsti dal Codice di rito. Pertanto il rapporto tra Provincia di Terni e affittuario non presentava alcuna caratteristica pubblicistica. Anche l'atto transattivo del 2011, quindi, non può non condividere la medesima natura privatistica. Per tale ragione trattasi di atto gestorio privatistico perfettamente sindacabile da questa Corte, non essendovi alcuna spendita di potere pubblico puramente discrezionale.

3. Nel merito l'azione esperita merita pieno accoglimento (art. 1 legge 14 gennaio 1994, n. 20 e art. 2697 c.c.).

Dalla documentazione versata in atti emerge chiaramente la inequivoca esistenza di una condotta gravemente colposa dei convenuti foriera di pregiudizio erariale.

I convenuti, nonostante le ben note criticità economico-finanziarie che avevano caratterizzato lo svolgimento del rapporto di locazione dal 1999 al 2011, hanno ritenuto di dover superare il favorevole pronunciamento del Tribunale di Terni con un atto transattivo, perfezionato senza alcuna garanzia.

Ciò ha prodotto il notevole aumento dell'esposizione debitoria della società conduttrice.

Come ha correttamente rappresentato la Procura regionale una

gestione oculata, efficiente e produttiva del bene pubblico avrebbe imposto agli organi della Provincia di Terni “la riacquisizione del bene e la bonifica dei luoghi, al fine di destinare l’area alla legittima funzione codificata dallo strumento urbanistico (spazi sportivi pubblici a servizio del plesso scolastico), attivando al contempo le procedure per il recupero del credito”.

La scelta amministrativa, imputabile a tutti i convenuti è stata tutt’altro che corretta, legittima, conveniente, economica ed adeguata. Il Comune, difatti, avrebbe potuto rientrare nel pieno possesso materiale del bene, scegliendo come meglio gestire il bene che, fino a quel momento era stato affidato ad un soggetto privato che non aveva onorato i propri debiti nei confronti dell’Amministrazione provinciale. La scelta di proseguire il rapporto con il precedente gestore avrebbe dovuto essere sicuramente accompagnata quanto meno da opportune garanzie personali prestate da terzi. La Giunta, invece, ha ritenuto di non impegnarsi in un’opera di programmazione efficiente del bene pubblico di proprietà, con ciò determinando una “gestione foriera di pregiudizio erariale”, correttamente denunciata e perseguita dalla Procura regionale. Del tutto irragionevole e immotivata si è, quindi, rilevata la scelta, dopo aver ottenuto un decreto ingiuntivo e il provvedimento di convalida di sfratto per morosità, di costituire *ex novo* un nuovo rapporto contrattuale di locazione con il conduttore sfrattato, la cui affidabilità era stata già minata dallo svolgimento del precedente rapporto locatizio.

La Dirigente, cui compete l’adozione degli atti amministrativi di natura pubblicistica e privatistica (art. 107 T.U.E.L.), ha posto in essere gli atti a monte e a valle della delibera di giunta.

Il pregiudizio erariale è altresì imputabile anche al segretario generale

in ragione dei numerosi poteri previsti dal T.U.E.L. (tra l'altro dall'art. 97, commi 2 e 4, T.U.E.L.: "2. Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. [...] 4. Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale").

In accoglimento dell'eccezione sollevata dalla Rinaldi, tuttavia, il danno erariale complessivamente imputabile ai convenuti deve essere fissato in misura di € 74.108,78 in luogo della maggior somma contestata da parte attrice (€ 87.171,28) in quanto, dopo l'accordo, sono stati incassati € 18.275,00 e non la minor somma di € 5.212,50. Tale importo rappresenta il complesso dei canoni scaduti prima dello sfratto e di quelli dovuti successivamente alla prosecuzione del rapporto fondata sull'accordo transattivo del 2011. Il descritto pregiudizio è causalmente riconducibile alla condotta dei quattro convenuti che hanno complessivamente contribuito alla produzione della evidenziata *deminutio patrimonii* (canoni non incassati in relazione ai quali era già intervenuto decreto ingiuntivo; canoni non incassati previsti dal nuovo contratto di locazione stipulato con il precedente conduttore già moroso e gravemente inadempiente, da considerarsi quale parametro da prendere a riferimento per la liquidazione da *mala gestio* di bene pubblico). A sostegno della macroscopica erroneità della scelta amministrativa può, *ad abundantiam*, considerarsi che, in base a principi generali delle regole dell'evidenza pubblica, il c. d. "grave inadempimento" è previsto dall'art. 80, comma 5, Codice appalti

(d.lgs. 50/2016) tra i motivi di esclusione (i vecchi requisiti di ordine generale).

Pur se trattasi di norma non applicabile in via diretta alla fattispecie concreta, il disposto normativo è spia di una tendenza legislativa volta ad evitare che soggetti inaffidabili possano rivestire il ruolo di parte negoziale nei contratti della P.A.

In considerazione dell'elemento soggettivo contestato ed effettivamente riscontrato (colpa gravissima), il suddetto pregiudizio alla finanza pubblica deve essere ripartito tenendo conto della maggiore responsabilità imputabile alla Dirigente Rinaldi (70% - € 51.876,14), mentre agli altri convenuti deve essere attribuita una quota minore (10% - € 7.410,88). La Rinaldi, difatti, ha certamente avuto un ruolo centrale nella vicenda in questione sia perchè gli atti di gestione privatistica del rapporto rientravano nelle sue competenze, sia per aver orientato l'azione della giunta provinciale attraverso il proprio parere di regolarità tecnica.

4. L'illecito contabile ha natura di debito di valore, sicché, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234), devono essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione (art. 150 disp. att. c.c.).

5. Sulle predette somme sono dovuti, inoltre, gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, primo comma, c.c.

6. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dei quattro

convenuti condannati soccombenti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, condanna Feliciano Polli, Vittorio Piacenti d'Ubaldi, Gioia Rinaldi e Antonio De Guglielmo al pagamento, in favore della Provincia di Terni di € 74.108.78, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione, da dividersi tra i convenuti come segue:

Feliciano Polli: € 7.410,88;

Vittorio Piacenti d'Ubaldi: € 7.410,88;

Antonio De Guglielmo: € 7.410,88;

Gioia Rinaldi: € 51.876,14.

Condanna i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, liquidate nell'importo di € 740,40 (diconsi euro settecentoquaranta/40).

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

Il consigliere estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Piero Carlo Floreani

(f.to)

(f.to)

Depositata in segreteria il 12 agosto 2022.

Il Direttore della segreteria

Cristina Fittipaldi

(f.to)