Sentenza n. 8/2024

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
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere
Marco	SCOGNAMIGLIO	Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 13589 del ruolo generale, promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

1. Simona Vulpiani (c.f.: VLPSMN73T47H282X), nata a Rieti il 7 dicembre 1973, ivi residente in Via Benvenuto Cellini, n. 99, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Pepe, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec: nicola.pepe@avvocatiperugiapec.it;

2. Lucia Marcaccioli (c.f.: MRCLCU71P65G478B), nata a Perugia il 25 settembre 1971, ivi residente in Via Paolo Thaon de Revel, n. 1, rappresentata e difesa sia congiuntamente che disgiuntamente dagli avv. Nicola Pepe ed Egidia Guarducci, con domicilio eletto presso il loro studio in Perugia, Corso Vannucci, n. 39,

pec: nicola.pepe@avvocatiperugiapec.it, egidia.guarducci@avvocatiperugiapec.it;

3. Alessandro Marotta (c.f.: MRTLSN69D09H501B), nato a Roma il 9 aprile 1969, ivi residente in Via A. Bono Cairoli, n. 5, rappresentato e difeso dagli avv. Gennaro Terracciano e Amelia Cuomo, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, P.zza S. Bernardo, n. 101, pec: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org; amelia.cuomo@ordineavvocatita.it;

4. Patrizia Lattanzi (c.f.: LTTPRZ59R65B948X), nata a Cascia (PG) il 25 ottobre 1959, ivi residente in loc. Avendita, n. 111, rappresentata e difesa dall'avv. Leonardo Donnola, con domicilio eletto in Spoleto, Via Flaminia, n. 169, pec: leonardo.donnola@avvocatispoleto.legalmail.it;

5. Lucio Astolfi (c.f.: STLLCU59E12Z110F), nato in Francia il 12 maggio 1959, residente in Terni, Strada dei Colli di Valenza, n. 74/h, rappresentato e difeso sia congiuntamente che disgiuntamente dagli avv. Fabio Buchicchio e Leonardo Gagliardini, con domicilio eletto presso il loro studio in Perugia, Via XX Settembre, n. 76, pec: fabio.buchicchio@avvocatiperugiapec.it; leonardo.gagliardini@avvocatiperugiapec.it;

6. Mario Ciani (c.f.: CNIMRA62E04L188A), nato a Todi (PG) il 4 maggio 1962, ivi residente in Fraz. Pian di Porto, Vocabolo Bodoglie, n. 174, rappresentato e difeso sia congiuntamente che disgiuntamente dagli avv. Fabio Buchicchio e Leonardo Gagliardini, con domicilio eletto presso il loro studio in Perugia, Via XX Settembre, n. 76, pec: fabio.buchicchio@avvocatiperugiapec.it,

leonardo.gagliardini@avvocatiperugiapec.it.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti tutti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nell'udienza del 29 novembre 2023, con l'assistenza del segretario Elisabetta Bodo: il relatore Marco Scognamiglio, il Pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Enrico Amante, l'avv. Nicola Pepe per Simona Vulpiani, gli avv. Nicola Pepe ed Egidia Guarducci per Lucia Marcaccioli, l'avv. Amelia Cuomo per Alessandro Marotta, l'avv. Leonardo Donnola per Patrizia Lattanzi, gli avv. Fabio Buchicchio e Leonardo Gagliardini per Lucio Astolfi e Mario Ciani.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 23 giugno 2023, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio i soggetti in epigrafe per chiederne la condanna al risarcimento del danno, quantificato da parte attrice in € 50.587,63, in favore del Comune di Cascia (PG).

La contestazione scaturisce dai fatti di seguito esposti, accertati dalla Guardia di finanza, Nucleo P.E.F. di Perugia.

1.1. Con atto del Consiglio comunale n. 85 del 27 dicembre 2005, il Comune di Cascia aveva deliberato la costituzione dell'Azienda Servizi Valnerina S.r.l. (d'ora in avanti, anche A.S.VA.), determinando il capitale sociale in € 10.000,00,

sottoscritto e interamente versato dallo stesso ente locale.

Successivamente, con deliberazione di Giunta municipale n. 78 del 30 maggio 2006, sono stati affidati all'A.S.VA. il servizio di recupero e smaltimento dei rifiuti sia urbani che speciali ed ogni altra attività funzionalmente connessa alla gestione del servizio pubblico, per il periodo compreso da giugno 2006 sino al 31 dicembre 2012. Per tali prestazioni, è stato determinato un corrispettivo annuo pari a € 450.0000,00, oltre agli accessori. Con deliberazioni della Giunta municipale n. 79 del 30 maggio 2006 e n. 88 del 9 giugno 2006 è stato, inoltre, approvato il protocollo d'intesa con la A.S.VA. per l'assegnazione temporanea di cinque unità di personale del Comune di Cascia adibiti al servizio di igiene urbana.

1.2. Solamente pochi mesi più tardi, con deliberazione commissariale n. 23 del 14 novembre 2006, sono stati disposti l'annullamento di tutti gli atti che avevano dato vita alla costituzione della società A.S.VA., con conseguente riassunzione del servizio da parte del Comune di Cascia.

1.3. Con atto notarile del 20 aprile 2007, sono stati disposti lo scioglimento e la messa in liquidazione di A.S.VA..

1.4. Negli anni successivi A.S.VA. S.r.l. non ha eseguito alcuna attività per conto del Comune di Cascia.

Nonostante questo, l'amministrazione, a far tempo dal 2008, si è accollata debiti della Società per un esborso complessivo pari a € 162.185,09.

1.5. La Procura regionale ritiene che tale condotta rappresenti una violazione dell'art. 14, quinto comma, del D.lgs. n. 175 del 2016, il quale dispone, con norma di principio, che le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato di cui all'articolo 1, terzo comma, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-*ter* del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

Secondo parte requirente, il principio opererebbe, a maggior ragione, relativamente all'ammissibilità di interventi di c.d. 'soccorso finanziario' nei confronti di società poste in stato di liquidazione, che restano in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, ma al solo fine di provvedere al soddisfacimento dei creditori sociali.

1.6. Stante la prescrizione maturata per gli esborsi sostenuti nel quinquennio antecedente l'invito a dedurre, la pretesa erariale è rivolta al solo danno conseguente ai pagamenti successivi al 2018, per un complessivo ammontare di € 50.587,63.

1.7. L'imputazione è a titolo doloso e la pretesa è rivolta in solido, per l'intero, a carico di ognuno dei convenuti.

Solo in via subordinata, la Procura chiede la condanna a titolo di colpa gravissima, dunque con addebito *pro quota* in relazione all'apporto causale di ciascun convenuto.

Secondo la Procura, infatti, tutti i convenuti avrebbero concorso alla verificazione del pregiudizio erariale: nell'atto di citazione viene descritta puntualmente la partecipazione all'assunzione delle deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio da parte di ognuno di essi, ciascuno nella propria qualità all'epoca dei fatti contestati, segnatamente:

- segretario generale (Vulpiani),
- responsabile dell'area lavori pubblici (Marcaccioli),
- responsabile del servizio finanziario (Lattanzi),
- organo di revisione (Astolfi e successivamente Ciani),
- responsabile dell'area territorio (Marotta).

2. Simona Vulpiani si è regolarmente costituita ed ha chiesto:

- in via pregiudiziale, di dichiarare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti;
- in via preliminare, di dichiarare l'intervenuta prescrizione della pretesa erariale;
- in via principale, di rigettare la domanda per carenza di entrambi gli elementi oggettivo e soggettivo;
- in subordine, di esercitare il potere riduttivo.

La difesa di questa convenuta ritiene che la contestazione mossa dalla Procura sarebbe inerente a scelte discrezionali, sottratte al sindacato giurisdizionale di questa Corte. Trattandosi di società *in house*, il sindacato della Corte sarebbe, inoltre, limitato alla responsabilità dei soli amministratori della società e dell'ente pubblico partecipante, non convenuti in questo giudizio.

La difesa ritiene poi che il danno vada fatto risalire all'illegittimo affidamento del servizio, sicché il credito erariale sarebbe ormai prescritto.

Nel merito, sostiene che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio risulterebbe pienamente legittimo, poiché le prestazioni oggetto di riconoscimento sono derivate dalla violazione, da parte del comune, nella sua qualità di unico socio pubblico, dei principi di corretta gestione sociale ed imprenditoriale della società: di conseguenza, il comune sarebbe risultato civilmente responsabile dei debiti così contratti dalla società.

In ogni caso, sempre secondo la difesa, la condotta contestata alla convenuta non sarebbe stata caratterizzata da dolo né colpa grave.

3. Lucia Marcaccioli si è regolarmente costituita ed ha formulato conclusioni sostanzialmente identiche a quelle della convenuta Vulpiani.

4. Alessandro Marotta si è regolarmente costituito ed ha

chiesto il rigetto della domanda e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

La difesa di questo convenuto ritiene che l'atto di citazione sarebbe nullo per indeterminatezza dell'addebito formulato.

Invoca il c.d. 'scudo erariale' di cui al decreto-legge n. 76 del 2020, nella misura in cui applicabile *ratione temporis*.

Ritiene che la contestazione della Procura regionale sarebbe inerente a scelte discrezionali non sindacabili in sede giurisdizionale.

Sostiene che il danno debba essere fatto risalire all'illegittimo affidamento del servizio, sicché il credito erariale sarebbe ormai prescritto.

Argomenta, inoltre, che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, da parte del comune, risulterebbe pienamente legittimo, poiché si tratterebbe di debiti derivanti da violazioni dei principi di gestione della società da parte del suo unico socio pubblico, rendendo così il comune responsabile dei debiti contratti dalla società medesima.

Ritiene, infine, che non vi sarebbe nesso causale tra la condotta del convenuto e la verificazione del danno e contesta, altresì, la determinazione dell'addebito nei suoi confronti nella misura percentuale dedotta.

5. Patrizia Lattanzi si è regolarmente costituita ed ha chiesto il rigetto della domanda e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

La difesa di questa convenuta invoca il c.d. 'scudo erariale' di cui al decreto-legge n. 76 del 2020, nella misura in cui applicabile *ratione temporis*.

Sostiene la titolarità della competenza del consiglio comunale nell'adozione delle deliberazioni oggetto di contestazione, per cui nessuna condotta causativa del danno sarebbe a lei imputabile

Analogamente alle altre difese, ritiene che non sussista alcun danno, in quanto il comune sarebbe stato obbligato nei confronti dei creditori della società.

6. Lucio Astolfi e Mario Ciani si sono regolarmente costituiti e, a mezzo della comune difesa, entrambi hanno chiesto:

- in via preliminare, di dichiarare la nullità dell'atto di citazione;
- in via principale, il rigetto della domanda;
- in subordine, la riduzione dell'addebito.

La comune difesa dei due convenuti evidenzia che nell'invito a dedurre è stata contestata una condotta gravemente colposa, mentre nell'atto di citazione la Procura ha chiesto in via principale il riconoscimento del dolo e, quindi, la condanna in via solidale per l'intero nei confronti di ognuno: ne discenderebbe, secondo la difesa, la nullità dell'atto di citazione.

Con argomentazioni analoghe a quelle delle difese degli altri convenuti, ritiene poi insussistenti sia l'elemento oggettivo del

danno che quello soggettivo del dolo o colpa grave.

7. All'udienza, le parti hanno tutte insistito per le conclusioni già rassegnate come da verbale.

Considerato in

DIRITTO

1. La pretesa erariale trae origine dal riconoscimento e dal successivo pagamento di debiti fuori bilancio, da parte del Comune di Cascia, per debiti contratti da una società ad integrale partecipazione pubblica ed ormai posta in liquidazione.

Sono convenuti, ognuno nella propria qualità, all'epoca del riconoscimento dei debiti di cui trattasi: il segretario generale, il responsabile dell'area lavori pubblici, il responsabile del servizio finanziario, il responsabile dell'area territorio e gli organi di revisione succedutisi nel periodo considerato.

Secondo parte requirente, tutti i convenuti avrebbero concorso alla verificazione del pregiudizio erariale. Infatti, sebbene la deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio sia - com'è noto - di competenza del consiglio comunale, nell'atto di citazione la Procura identifica puntualmente l'apporto dato all'assunzione delle deliberazioni in esame da parte di ognuno dei convenuti, attraverso l'emanazione dei pareri di competenza.

2. Va respinta l'eccezione pregiudiziale di difetto giurisdizione sollevata dalle difese dei convenuti Vulpiani e

Marcaccioli.

2.1. Contrariamente all'assunto di queste difese, la questione di giurisdizione sulle società *in house* non è pertinente nel contesto in esame.

Il danno oggetto di contestazione da parte della Procura riguarda il pagamento, da parte dell'ente pubblico, di debiti della società in fase di liquidazione: nella prospettazione accusatoria, si identifica come condotta illecita il pagamento di un debito che il comune non avrebbe dovuto accollarsi.

Si tratta, quindi, di una questione estranea alla gestione della società. Nel presente contesto, non è quindi rilevante, dal punto di vista della competenza giurisdizionale, l'origine del debito, bensì la liceità dell'azione consistita nel pagamento di una pretesa creditoria ormai rivolta nei confronti del comune.

2.2. Risulta parimenti destituito di fondamento il secondo argomento posto dalle difese a sostegno dell'eccezione in esame, ossia l'insindacabilità delle scelte discrezionali.

L'insindacabilità nel merito, sancita dall'art. 1, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, non priva il giudice contabile della possibilità di accertare la liceità della condotta, dovendosi individuare, quale limite all'insindacabilità delle scelte della pubblica amministrazione, l'esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici.

Nel caso in esame, si tratta appunto di accertare se la condotta

che ha determinato maggiori oneri per l'amministrazione sia stata improntata a criteri di ragionevolezza, avuto riguardo ai costi ed ai benefici che l'amministrazione avrebbe potuto ottenere in conseguenza della condotta così posta in essere.

Sussiste pertanto la giurisdizione di questa Corte dei conti.

3. Va respinta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, per difformità con l'invito a fornire deduzioni, sollevata dai convenuti Astolfi e Ciani.

A norma dell'art. 87 c.g.c., l'atto di citazione è nullo 'qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni'.

Il richiamato secondo comma dell'art. 86, a propria volta, alla lett. e) indica, quali elementi necessari dell'atto di citazione: 'l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni'.

Nel caso in questione, nessuno di questi elementi, nell'atto di citazione, è difforme da quanto precedentemente rappresentato nell'invito a dedurre: i fatti contestati sono esattamente gli stessi, così come gli aspetti giuridici che hanno motivato la richiesta.

La difesa sostiene che, mentre nell'invito a dedurre la Procura regionale ha ipotizzato la colpa grave dei convenuti, nell'atto di

citazione tale prospettazione appare solo in via subordinata, in quanto parte requirente ha chiesto in via principale la condanna a titolo di dolo.

Si tratta, evidentemente, di un elemento che non incide sulla validità della citazione. Sebbene la Procura regionale abbia inizialmente considerato la colpa grave nell'invito a dedurre e poi abbia richiesto il dolo in via principale nella citazione, questi dettagli non alterano la sostanza dei fatti contestati e della domanda. La giurisprudenza è, infatti, pacifica nel ritenere che la nullità della citazione per difformità dall'invito a dedurre si determina solo laddove venga modificato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, così compromettendo la possibilità per il convenuto di fornire adeguate difese in fase preprocessuale; invece, non costituisce causa di invalidità la mera difformità tra i due atti, da considerarsi fisiologica, per la natura stessa dell'invito a dedurre, che ha anche una valenza istruttoria, stante il doveroso approfondimento e sviluppo delle deduzioni dell'incolpato (cfr., tra le moltissime, Sez. III, 7 giugno 2023 n. 274).

Pertanto, l'eccezione di nullità dell'atto di citazione deve essere rigettata, in quanto la conformità a legge della citazione non è compromessa dalla ricordata variazione della prospettazione giuridica dell'organo requirente.

4. La domanda va rigettata nel merito, sulla base dell'assorbente rilievo che non risulta provato il nesso causale

tra il danno e la condotta dei convenuti.

4.1. Il Comune di Cascia ha deliberato la costituzione dell'Azienda Servizi Valnerina S.r.l. (A.S.VA.) alla fine del 2005, per poi affidarle, l'anno seguente, il servizio di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali.

Tuttavia, erano stati successivamente annullati tutti gli atti relativi alla costituzione dell'A.S.VA., che è stata conseguentemente posta in liquidazione.

Ciò in quanto, come si evince dalla deliberazione commissariale n. 23 del 2016, che ha recepito il parere dell'Avvocatura dello Stato, risulta che l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti ad A.S.VA. era illegittimo, perché in contrasto con alcune precise disposizioni di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, in vigore dal 29 aprile 2006.

L'A.S.VA., quindi, creata al solo fine dell'affidamento di un servizio che non avrebbe potuto esserle affidato, è stata posta in liquidazione, ma ciò è avvenuto una volta che l'azienda medesima aveva contratto obbligazioni.

4.2. Va pertanto richiamato il disposto dell'art. 2497 c.c., il quale stabilisce la responsabilità illimitata e diretta dei soci nei confronti dei creditori sociali per la violazione dei principi di corretta gestione societaria ed imprenditoriale della società: "le società o gli enti che, esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di

corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime, sono direttamente responsabili nei confronti dei soci di queste per il pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società. Non vi è responsabilità quando il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento ovvero integralmente eliminato anche a seguito di operazioni a ciò dirette'.

Che la locuzione 'le società o gli enti', utilizzata dalla norma che si considera, debba intendersi riferibile anche ad un ente pubblico, è confermato nella disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 19, sesto comma, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, conv. con legge 3 agosto2009, n. 102.

4.3. Nel caso in questione, l'affidamento illegittimo da parte del comune, poi annullato, può certamente configurarsi come violazione dei principi di corretta gestione societaria in grado di ledere gli interessi dei creditori sociali.

Di conseguenza, il comune sarebbe risultato, in base al criterio della preponderanza dell'evidenza o 'del più probabile che non' che informa il giudizio contabile (cfr. tra le moltissime: Sez. II, 2 aprile 2021 n. 111; Sez. III, 6 dicembre 2020 n. 221 e 9 aprile 2018 n. 110), responsabile dei debiti così contratti dalla società. L'omissione del pagamento avrebbe, pertanto, potenzialmente generato un aumento dei costi per l'ente comunale, suscettibile

di essere soggetto a procedure esecutive, oltre a danneggiare l'immagine pubblica del medesimo, un bene che è ormai comunemente riconosciuto come protetto dall'ordinamento giuridico.

4.4. A ben vedere, quindi, ciò che viene meno è il nesso causale tra la condotta dei convenuti ed il danno, che certamente sussiste, ma che deriva dall'iniziale illegittimo affidamento del servizio alla società, la quale, esautorata dalla propria missione, non ha potuto generare proventi in grado di coprire gli impegni ormai assunti.

4.5. Non si è trattato, dunque, di una manovra di 'soccorso finanziario' - il cui divieto è ora positivizzato dall'art. 14, quinto comma del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 e, comunque, immediatamente ricavabile dal principio di buon andamento della pubblica amministrazione -, poiché tale ipotesi si riferisce alle fattispecie in cui l'ente socio reiteratamente vada a destinare risorse finanziarie pubbliche a società non più in grado di garantire l'equilibrio economico. In effetti, il Comune di Cascia, nel caso in esame, non ha mai conferito risorse ad una società in perdita: la società ha operato il tempo sufficiente a contrarre debiti dei quali, in virtù dei richiamati principi civilistici, l'unico ente socio avrebbe dovuto poi rispondere, in quanto debiti derivanti dalla violazione dei principi di corretta gestione che, nella fattispecie, si sono concretizzati nell'aver creato una società al solo scopo di

svolgere un servizio che non poteva esserle affidato.

4.6. Conseguentemente, neppure è da ritenersi irragionevole né colposa (né tantomeno dolosa) la condotta dei convenuti, ai quali viene contestato dalla Procura regionale il fatto di non aver evidenziato illiceità né illegittimità nel riconoscimento di tali debiti.

5. Per quanto sopra esposto, il collegio considera di dover rigettare la domanda, rimanendo ogni altra istanza ed eccezione disattesa o assorbita.

6. Tenuto conto del valore della controversia, del numero dei convenuti e delle peculiarità della fattispecie, a norma del D.M. n. 147 del 13 agosto 2022 le spese per oneri difensivi vanno liquidate, a favore di ciascun convenuto, nella misura onnicomprensiva di € 1.500,00.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe, rigetta la domanda.

Liquida le spese per oneri difensivi in complessivi € 1.500,00 per ciascun convenuto.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 29 novembre 2023.

L'Estensore — Il Presidente

Marco Scognamiglio — Piero Carlo Floreani

(firmato digitalmente) — (firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 1° marzo 2024.

Il Direttore della segreteria

Elena Errico

(firmato digitalmente)