

GIUSTIZIA CONTABILE: Pagamento di un canone periodico per l'uso di un immobile per scopi istituzionali - Riconoscimento di debiti fuori bilancio - Assenza di provvedimenti consiliari autorizzativi - Mancata formalizzazione del contratto di locazione - Ipotesi di danno erariale - Responsabilità amministrativa - Richiede una condotta almeno gravemente colposa - Riconoscimento del debito fuori bilancio - Misura di carattere rimediabile pur in presenza di criticità gestorie - Considerazione dei vantaggi di cui l'ente ha beneficiato pur in presenza deficit di forma dell'azione gestoria.

Corte dei Conti, Sez. II giurisd. centrale d'appello, 31 gennaio 2023, n. 21

1. “[...] occorre valorizzare la circostanza secondo cui, per un'ampia porzione del prospettato danno, è stato fatto ricorso allo strumento del riconoscimento del debito fuori bilancio, in grado di compensare le (indubbiamente sussistenti) criticità gestorie in relazione alle quali aveva trovato origine il debito poi adempiuto.

Ed infatti, in piena aderenza alle prescrizioni di cui all'art. 194, lett. e), TUEL, il Consiglio comunale, positivamente valutata l'inerenza della spesa a servizi di propria competenza e riconosciuta l'utilità della stessa per l'ente medesimo (circostanza entrambe incontroverse nel presente giudizio) si è avvalso della misura di carattere rimediabile che l'ordinamento, nell'ottica del pragmatismo metodologico che permea l'intera disciplina dell'agire degli enti, ha apprestato per superare anomalie genetiche del rapporto.

Seppure l'intera vicenda presenti macroscopiche devianze dalla fisiologica articolazione dei passaggi procedurali, i disallineamenti percepibili sul piano della valutazione della gestione non si riverberano sul diverso piano della responsabilità amministrativa: attraverso il ricorso al meccanismo del riconoscimento del debito fuori bilancio è stata sterilizzata la capacità lesiva che il deficit strutturale era naturalmente in grado di innescare [...]”.

2. “[...] il flusso finanziario connesso all'uso, da parte dell'amministrazione comunale, dell'immobile la cui titolarità faceva capo alla società solitariamente partecipata, sebbene declinabile, sotto un profilo negoziale, come adempimento di obblighi contrattuali (mal strutturati, ma comunque) intercorrenti tra soggetti dotati di autonoma personalità giuridica, appare sostanzialmente neutro, in ragione dell'assetto partecipativo del capitale della società Amat (integralmente detenuto dal Comune di Taranto) e dell'articolazione dei rapporti di influenza dell'unico socio sulla società (controllo analogo, ai sensi dell'art. 39 dello statuto, oltre a numerose altre previsioni statutarie tendenti a delineare i penetranti e condizionanti poteri del controllante: cfr. artt. 1, comma 2, 19, 24, comma 2, lett. h, 25, comma 3).

Sicché, ogni tentativo di attribuire attitudine dannosa a quei pagamenti risulta destinato ad infrangersi contro la peculiarità dei legami che avvincono il Comune di Taranto, da un lato, e la partecipata Amat spa, dall'altro.

[...] In ogni caso, anche laddove si volesse massimamente valorizzare i deficit di forma dell'azione gestoria e intravedere nei pagamenti esborsi non consentiti, il contestato danno dovrebbe ritenersi integralmente neutralizzato dai vantaggi di cui l'ente ha beneficiato (incontestato uso dell'immobile) [...]".

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Rita LORETO

Presidente Dott. Domenico GUZZI Consigliere

Dott. Roberto RIZZI Consigliere relatore

Dott. Nicola RUGGIERO Consigliere

Dott.ssa Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 59383 del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia n. 668/2021, depositata in data 21/7/2021 promosso da: • PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale pro-tempore;

nei confronti di:

1) STEFÁNO Ippazio (C.F. STFPPZ45M25B936S) nato a Casarano (LE) il 25/08/1945, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Cozzi SENT. 21/2023 2 con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo di posta elettronica certificata: cozzi.giuseppe@avvocatibari.legalmail.it;

2) DE CARLO Eugenio (C.F. DCRGNE68S16L049F) nato a Taranto il 16/11/1968, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Misserini con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo di posta elettronica certificata: misserini.giuseppe@oravta.legalmail.it;

- 3) NETTI Cosimo (C.F. NTTCSM56E03L049V) nato a Taranto il 3/5/1956, rappresentato e difeso dall'Avv. Palmiro Carlo Liuzzi, presso lo studio del quale in Taranto, via Terenzio n. 8, è elettivamente domiciliato (PEC: liuzzi.palmirocarlo@oravta.legalmail.it);
- 4) MATICHECCHIA Michele (C.F. MTCMHL61A13F531Y) nato a Montebelluna (TV) il 13/01/1961 rappresentato e difeso dall'Avv. Angelo Vantaggiato, con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo di posta elettronica certificata: vantaggiato.angelo@ordavvle.legalmail.it);
- 5) GRASSI Francesco (C.F. GRSFNC51T12L049M) nato a Taranto il 12/12/1951, rappresentato e difeso dall'Avv. Cataldo Fornari (PEC: fornari.cataldo@oravta.legalmail.it), presso lo studio del quale in Taranto, via U. De Carolis n. 113, è elettivamente domiciliato;
- 6) SGOBBA Giovanni (C.F. SGBGNN66P25L049D) nato a Taranto il 25/09/1966, rappresentato e difeso dall'Avv. Salvatore Basso (PEC: avvocato.basso@legalmail.it), presso lo studio del quale in Bari, corso Giuseppe Mazzini, n. 134/B, è elettivamente domiciliato;
- 7) FANIZZI Angelo (C.F. FNZNGL65M08C134D) nato a Castellana Grotte (BA) il 8/8/1965, rappresentato e difeso dall'Avv. Salvatore Basso (PEC: avvocato.basso@legalmail.it), presso lo studio del quale in Bari, corso Mazzini, n. 134/B, è elettivamente domiciliato;
- 8) ROMANO Renato Cosimo (C.F. RMNRTC65S25L462V) nato a Tuglie (LE) il 25/11/1965, rappresentato e difeso dall'Avv. Giulio Petrucci con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo di posta elettronica certificata: petrucci.giuliovito@ordavvle.legalmail.it;
- 9) SCHIRIZZI Oronzo Antonio (C.F. SCHRZN64B01C975Q) nato a Conversano (BA) in data 01/02/1964, rappresentato e difeso dall'Avv. Cosimo Guaglianone (PEC: c.guaglianone@pec.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, viale Carso, n. 1, presso lo studio dell'Avv. Annamaria Rizzo;
- 10) TOSIANI Vincenzo (C.F. TSNVCN67E27I158R) nato a San Severo (FG) in data 27/05/1967, rappresentato e difeso dall'Avv. Cosimo Guaglianone (PEC: c.guaglianone@pec.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, viale Carso, n. 1, presso lo studio dell'Avv. Annamaria Rizzo;
- 11) PATRUNO Francesco Giuseppe (C.F. PTRFNC66E04A285S) nato ad Andria il 4/05/1966, rappresentato e difeso dall'Avv. Giovanni Patruno (PEC: giovanni.patruno@pec.ordineavvocatitrani.it), presso lo studio del quale in Canosa di Puglia, via E. de Deo, n. 27, è elettivamente domiciliato;

VISTO l'atto di appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 10/11/2022, svolta con l'assistenza del segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, il Pubblico ministero, nella persona del v.p.g. Marilisa Beltrame, l'Avv. Giuseppe Cozzi, 4 in rappresentanza dell'appellato STEFANO Ippazio,

l'Avv. Giuseppe Misserini, in rappresentanza dell'appellato DE CARLO Eugenio, nonché, in sostituzione dell'Avv. Angelo Vantaggiato, in rappresentanza dell'appellato MATICHECCHIA Michele, e dell'Avv. Cataldo Fornari, in rappresentanza dell'appellato GRASSI Francesco, l'Avv. Liuzzi Palmiro Carlo, in rappresentanza dell'appellato NETTI Cosimo, l'Avv. Salvatore Basso, in rappresentanza degli appellati SGOBBA Giovanni e FANIZZI Angelo, l'Avv. Ugo De Luca, in sostituzione dell'Avv. Giulio Petruzzi, in rappresentanza dell'appellato ROMANO Renato Cosimo, l'Avv. Guaglianone Cosimo, in rappresentanza degli appellati SCHIRIZZI Oronzo Antonio e TOSIANI Vincenzo, l'Avv. Patruno Giovanni, in rappresentanza dell'appellato PATRUNO Francesco Giuseppe.

FATTO

Con la sentenza n. 668/2021, depositata in data 21/7/2021, la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia assolveva esponenti del Comune di Taranto – il sindaco (STEFÀNO Ippazio), il segretario generale (Eugenio DE CARLO), due dirigenti del settore patrimonio (Cosimo NETTI e Michele MATICHECCHIA) il responsabile del procedimento (Francesco GRASSI) e membri dell'organo di revisione (Giovanni SGOBBA, Angelo FANIZZI, ROMANO Renato Cosimo, componenti dell'organo dal 20/12/2012 al 27/01/2016; Oronzo Antonio SCHIRIZZI, Vincenzo TOSIANI, e Francesco PATRUNO, nuovi componenti dell'organo che avevano espresso parere favorevole al riconoscimento del debito fuori bilancio di € 218.619,12 di cui alla delibera consiliare 252/2016) – ai quali era stata disomogeneamente imputata la responsabilità per aver contribuito a disporre o, comunque, aver 5 contribuito a consentire, il pagamento in favore della partecipata AMAT SpA dell'importo complessivo di € 1.567.061,20.

Tale somma rappresentava il pagamento di canoni, variamente qualificati nei provvedimenti («canoni di locazione», «canoni di fitto (indennità di occupazione senza titolo)», «canoni locativi»), relativi al periodo 2009-2017, per la porzione (due piani) dell'immobile sito in via Mazzini, n. 223 che il Comune di Taranto, già proprietario, aveva continuato ad utilizzare quale archivio, anche dopo il conferimento dello stesso in conto aumento di capitale della partecipata Amat spa.

A comporre detto importo concorrevano varie operazioni di pagamento: due conseguenti a delibere consiliari di riconoscimento di debito fuori bilancio (una prima operazione, per l'importo di € 911.203,84, riferibile al periodo 1/1/2009- 31/12/2014, conseguiva al riconoscimento di debito fuori bilancio di cui alla delibera consiliare 250/2015; una seconda operazione, per l'importo di € 218.619,12, riferibile all'anno 2015, conseguiva al riconoscimento di debito fuori bilancio di cui alla delibera consiliare 252/2016), altre riferibili a sole determinazioni dirigenziali non precedute da specifiche e pertinenti delibere consiliari (determinazione dirigenziale n. 336 del 20/05/2016 per la

somma di €. 109.309,56 per l'utilizzo dei locali nel primo semestre 2016; determinazione n. 779/2016 per la somma di € 109.309,56, per l'utilizzo dei locali nel secondo semestre 2016; determinazione dirigenziale n. 115/2017 per la somma di €. 218.619,52, per l'utilizzo dei locali nell'anno 2017).

Ad opinione della Procura regionale, tali esborsi integravano un danno erariale per il Comune, siccome non conseguenti a pattuizioni contrattuali stipulate in forma scritta: assumendo che la mancanza formalizzazione del contratto 6 pregiudicasse l'attitudine dello stesso a produrre effetti, in conseguenza della nullità che sarebbe derivata e che non sarebbe stata suscettibile di sanatoria attraverso la procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio, i pagamenti eseguiti in adempimento del contratto nullo davano luogo ad esborsi dannosi per l'ente.

Richiamava, in proposito, il disposto dell'art. 191, comma 4, TUEL che prevede, nel caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole per l'assunzione di impegni di spesa, che il rapporto obbligatorio intercorra, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura.

Inoltre, sempre nella prospettiva dell'Organo requirente, era irrilevante la circostanza che Amat spa fosse inquadrabile tra le società in house dell'Ente, e che la medesima società avesse periodicamente inviato fatture per l'uso dell'immobile al Comune, socio unico che aveva approvato tutti i bilanci societari.

Ancora, evidenziando il valore stimato dell'intero immobile all'atto del conferimento in natura per la sottoscrizione dell'aumento di capitale, rilevava che il prezzo per l'uso di soli due piani dello stesso, peraltro in condizioni fatiscenti, induceva a ritenere che l'operazione complessiva integrasse una forma di finanziamento straordinario in favore della società da parte dell'azionista unico, finalizzata all'elusione dell'art. 6, comma 19, del d.l. 31/05/2010 n. 78 all'epoca vigente (oggi trasfuso nel d.lgs. n. 175/2016) e che vietava alle pubbliche amministrazioni, salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c., di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che, per tre esercizi consecutivi (nel caso di specie nel triennio 2010-2012), avevano registrato perdite di esercizio.

Ravvisava, pertanto, una violazione di elementari doveri di servizio, connotata da colpa di rilevante gravità.

Nella ripartizione dell'onere risarcitorio la Procura procedente valorizzava i disomogenei apporti causali concorrenti in ciascuno degli esborsi.

Con l'impugnata sentenza il primo giudice, rigettata l'eccezione di parziale nullità della citazione, sollevata da convenuto DE CARLO per asserita mancata contestazione con l'invito a dedurre della violazione delle norme inerenti al c.d. divieto di soccorso finanziario, e di quella relativa alla prescrizione parziale del diritto al risarcimento del danno, dando continuità al criterio che ancora l'esordio del pertinente termine al momento dei pagamenti, nel merito, riteneva infondata l'azione. Più in dettaglio, riteneva utilizzabile il procedimento di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 TUEL per rimediare all'assenza dell'impegno di spesa che, ordinariamente, dipende proprio dalla mancanza di un contratto valido.

Negava che detta norma richiedesse «quale presupposto applicativo, la sussistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, e dunque di un contratto valido sotto il profilo civilistico».

Sosteneva, invece, che la disposizione mira a «consentire di regolarizzare, sotto un profilo prettamente finanziario e contabile, le spese sostenute in assenza dell'impegno di spesa, ossia del primo atto del procedimento di assunzione delle spese negli enti pubblici, ciò che, nella maggior parte dei 8 casi, dipende proprio dalla mancanza di un contratto valido».

Secondo il giudicante, in definitiva, la disposizione sarebbe insensibile alle cause che, sotto il profilo civilistico, invalidano il contratto fonte del debito inadempito, ma annetterebbe rilievo esclusivo alle condizioni in presenza delle quali una spesa disposta in violazione delle regole contabili possa essere ricondotta nella gestione fisiologica del bilancio, onde recuperare il profilo di regolarità contabile inizialmente obliterato.

Ed infatti essa, ai fini del riconoscimento, richiede esclusivamente che:

- la spesa sia stata sostenuta per acquisti di beni, forniture e servizi senza il pertinente atto di impegno contabile (come si desume dal richiamo ai primi tre commi dell'art. 191);
- sia riconducibile a funzioni fondamentali dell'ente locale;
- vi sia l'utilità e l'arricchimento per l'Amministrazione che ha beneficiato della prestazione.

Sempre secondo la tesi del giudicante, la legge postulerebbe soltanto che l'organo rappresentativo dell'ente locale esprima, motivatamente, un duplice giudizio: il primo attinente alla rispondenza (diretta o indiretta) del bene o servizio acquisito illegittimamente al pubblico interesse; il secondo riguardante la valutazione dell'arricchimento indebito, ovvero sia la misurazione dell'utilità economica ricavata (anche sotto forma di risparmio di una spesa o di perdita evitata).

E ciò veniva ritenuto coerente con la funzione di tale "meccanismo rimediabile" volto a salvaguardare la regolarità della gestione finanziaria dell'ente, neutralizzando gli impatti potenzialmente negativi dei debiti non pagati, sia sugli equilibri di bilancio che sul risultato di amministrazione che, in

presenza 9 di passività nascoste, potrebbe condurre ad un non veritiero segno positivo. In definitiva, secondo la Corte territoriale, la condotta, pur se connessa ad un rapporto contrattuale invalido, non avrebbe generato alcun danno per l'ente, non potendo quest'ultimo sottrarsi al pagamento per l'incontestato uso dell'immobile.

Né era ipotizzabile che il canone mensile fosse incongruo tenuto conto del fatto che:

- la quantificazione di un canone mensile di € 10.000, di cui alla nota della Direzione Patrimonio prot. 89512 del 10/06/2014, era il risultato di una unilaterale riduzione, operata in considerazione "delle alte finalità storiche culturali dell'allocato Archivio Storico Comunale", rispetto all'importo in € 14.933,00 mensili indicato dall'Agenzia delle Entrate;
- tale riduzione era stata contestata dall'Amat spa (con nota del 22/6/2015 prot. n. 99360), ritenendo l'importo inidoneo a coprire i costi;
- l'importo mensile di € 18.218,26, riconosciuto in un secondo momento, corrispondeva alla somma di € 14.933,00 incrementata dell'IVA.

Ancora, la medesima Corte riteneva «del tutto ellittica» la contestazione afferente alla violazione del c.d. divieto di soccorso finanziario (contestata ai soli convenuti DE CARLO e STEFÀNO), sulla base della emersione di perdite di esercizio nel triennio 2010-2012.

E tanto in considerazione della circostanza che i pagamenti erano eziologicamente collegati alla mancata regolamentazione degli interessi 10 attinenti all'utilizzo di fatto dell'immobile, a partire dall'anno 2009, e dunque antecedentemente a quando avevano iniziato a verificarsi le asserite perdite di esercizio.

Infine, reputava non censurabili i pagamenti direttamente disposti con determina dirigenziale, senza sottostanti provvedimenti di riconoscimento dei pertinenti debiti fuori bilancio, atteso che gli stessi, disposti fino a tutto il 30/6/2016, trovavano copertura nel verbale del 11/12/2015, da intendersi quale scrittura privata, e nella conseguente deliberazione di G.C. n. 91/2016: tali atti, seppure in un modo piuttosto irrituale (nel senso che la deliberazione di Giunta avrebbe dovuto precedere – quale atto di indirizzo, contenente anche lo schema dell'atto da sottoscrivere – e non seguire la sottoscrizione del verbale), potevano essere ritenuti fondanti l'obbligo del Comune di provvedere ai pagamenti del corrispettivo per l'utilizzo del bene.

Avverso tale sentenza, in data 24/9/2021, proponeva appello la Procura regionale, articolando tre ragioni di doglianza.

Con il primo motivo, deduceva «Error in iudicando – errata interpretazione della normativa vigente ed erroneità, insufficienza e contraddittorietà della motivazione».

Ad opinione dell'appellante, la mancata considerazione dei profili di invalidità rivenienti dalla mancata formalizzazione del contratto di locazione e la valorizzazione soltanto degli aspetti finanziari-contabili aveva generato un grave errore in iudicando da parte della Sezione: infatti, la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio avrebbe potuto essere impiegata soltanto nelle ipotesi in cui, a fronte di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, si fosse verificata una anomalia nel procedimento di spesa.

L'insussistenza di contratti tra l'Ente e l'AMAT spa (che avrebbero anche dovuto definire i contenuti, le modalità e gli importi delle prestazioni) escludeva la possibilità di far gravare le spese in esame sul bilancio dell'Ente, mediante il ricorso alla procedura di cui all'art. 194 TUEL.

Con il secondo motivo di appello, la Procura si doleva di «Error in iudicando - Erroneità, insufficienza ed illogicità della motivazione relativamente al pagamento di ulteriori somme per l'importo complessivo di €. 437.238,12 in assenza di riconoscimento del debito fuori bilancio».

Al riguardo esponeva che, in assenza di appropriati provvedimenti consiliari autorizzativi, le determinazioni dirigenziali non avrebbero potuto dar luogo ai pagamenti cumulativi di canoni di locazione per l'immobile di via Mazzini. In ogni caso, anche a voler rinvenire nel verbale del 11/12/2015 la anomala (per via dell'assenza dell'impegno di spesa) fonte autorizzativa, la stessa avrebbe potuto riguardare solo i pagamenti temporalmente riferibili «sino alla data del 30/6/2016» e, dunque, la porzione di € 109.309,56.

Con il terzo motivo di gravame, contestava lo «Error in iudicando - Erroneità, insufficienza ed illogicità della motivazione afferente alla prospettata violazione della normativa in materia di “divieto di soccorso finanziario”».

Rilevava che l'operazione complessivamente realizzata si era tramutata in una forma di finanziamento straordinario in favore della società da parte dell'azionista unico Comune di Taranto, con conseguente violazione dell'art. 6, comma 19, del d.l. 31/05/2010 n. 78, posto che nel triennio 2010-2012 compreso nell'arco temporale 2009-2014 nel quale era stati operati i pagamenti dei canoni l'Amat spa aveva conseguito significative perdite.

Secondo l'appellante, l'erogazione di cospicue risorse alla propria società 12 partecipata a titolo di presunti canoni locativi in assenza di un contratto scritto di locazione, e comunque non adeguatamente quantificati, si era, in concreto, tradotta, poiché non avvenuta «a fronte di convenzioni», in un'evidente forma di “finanziamento straordinario” non consentito.

Infine, evidenziava che la contestazione riguardante tale profilo non era rivolta ai soli convenuti STEFANO e DE CARLO.

Con comparse depositate tra il 21 ed il 31/10/2022 si costituivano tutti gli appellati.

Gli appellati DE CARLO e NETTI eccepivano l'inammissibilità dell'appello. Il primo sosteneva che la Procura regionale non aveva impugnato la statuizione assolutoria riguardante la doverosità dei pagamenti, ai sensi dell'art. 2377 c.c., dei crediti appostati nei bilanci Amat spa che il Comune di Taranto aveva, in qualità di socio, approvato; né aveva contestato la qualificazione in termini di "scrittura privata" del verbale del 11/12/2015.

Trattandosi di rationes decidendi, sufficienti a sorreggere la decisione, la mancata contestazione delle stesse rendeva inammissibile l'impugnazione.

Per il secondo, l'inammissibilità del gravame derivava dal fatto che erano state meramente riproposte le argomentazioni esposte in primo grado, ignorando che l'appello non costituisce un "novum iudicium", bensì una "revisio prioris instantiae" rispetto al precedente grado giudizio.

Gli appellati SGOBBA e FANIZZI reiteravano l'eccezione di parziale prescrizione sostenendo che «i fatti dannosi» erano prescritti «almeno sino al primo atto interruttivo della prescrizione stessa, rappresentato dall'invito a dedurre notificato in data 2/5/2019, ove si consideri che (avevano) assunto la propria carica solo dal 20/12/2012».

Tutti gli appellati argomentavano diffusamente sull'infondatezza del gravame. Chiedevano, conseguentemente, la conferma della sentenza di primo grado o, in subordine, la riduzione del danno, valorizzando i vantaggi conseguiti dall'ente e/o dalla finanza pubblica allargata ovvero esercitando il potere riduttivo.

All'udienza del 10/11/2022 il rappresentante della Procura generale ed i difensori degli appellati enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è finalizzato a verificare, principalmente, sfrondando tutte le questioni ancillari variamente prospettate, se la condotta gestoria che ha condotto il Comune di Taranto a pagare alla controllata Amat spa un canone periodico per l'uso di una porzione di immobile per scopi istituzionali, pur indubbiamente connotata da un deficit di ortodossia nelle procedure di spesa, abbia dato luogo ad un danno erariale.

In applicazione del principio processuale della "ragione più liquida", desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., secondo cui «la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica e sostituisca il profilo dell'evidenza a

quello dell'ordine delle questioni da trattare ai sensi dell'art. 276 c.p.c» (Cass. n. 363 14 del 2019; in termini, anche Cass. S.U. n. 26373 del 2008; S.U. n. 6826 del 2010; n. 2723 del 2010; n. 15106 del 2013; S.U. n. 23542 del 2015), l'esame della questione di merito appena sintetizzata, rende superfluo l'approfondimento delle questioni formulate da taluni degli appellati – che comunque, in concreto, non hanno attitudine ad incidere sul corso del giudizio perché infondate – sia in via pregiudiziale, in rito (ossia l'inammissibilità dell'appello, derivante, ad opinione dell'appellato DE CARLO, dalla mancata impugnazione di statuizioni condizionanti le questioni oggetto di gravame, o derivante, secondo la prospettazione dell'appellato NETTI, dalla mera riproposizione delle argomentazioni esposte in primo grado, ignorando che l'appello non costituisce un “novum iudicium”, bensì una “revisio prioris instantiae” rispetto al precedente grado giudizio) sia in via preliminare, nel merito (ossia la parziale prescrizione della pretesa).

Ed infatti, l'infondatezza nel merito della prospettazione dell'appellante priva di reale utilità ogni pronuncia sugli indicati profili seppure, per obiettiva vocazione - in una prospettiva di rigida osservanza dell'ordine di esame delle questioni - ordinariamente destinati ad essere oggetto di prioritaria considerazione.

Ancora in via prioritaria occorre evidenziare che, in questa sede, può prescindersi dal compiere il minuzioso esame delle, qualitativamente disomogenee, condotte imputabili agli appellati e dell'incidenza causale delle stesse sulla produzione della porzione di danno ai medesimi ascritta.

E ciò in ragione del fatto che l'analisi compiuta dal primo giudice, ovviamente valutata alla luce delle contestazioni formulate nell'appello (che, in realtà, replica, nella sostanza, l'impianto argomentativo contenuto nell'atto di 15 citazione e, come tale, pienamente metabolizzato nella motivazione della decisione impugnata), risulta immune da censure, integralmente condivisibile e, perciò, da confermare.

Al riguardo, non può essere ignorato che il codice della giustizia contabile ha imposto un canone di sinteticità per ogni prodotto degli attori del processo (art. 5).

La tecnica redazionale improntata al canone della sinteticità è imposta anche al giudice, i cui atti sono espressamente contemplati come soggetti all'indicato principio generale.

Inoltre, l'esigenza di sinteticità è ribadita, al fine di sottolineare l'imperatività del principio, con riferimento alla motivazione della sentenza (art. 17, comma 1, norme di attuazione del c.g.c.) che deve consistere nella «concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata».

Ebbene, la scelta legislativa di modellare l'architettura della motivazione sul canone della sinteticità esclude che, allorquando i profili di gravame rappresentino la riproposizione di contestazioni già

introdotte a conferma della prospettazione elaborata nell'atto di citazione, possa farsi luogo al convogliamento nella decisione di secondo grado di tutto il condivisibile percorso argomentativo meticolosamente svolto dal primo giudice.

In definitiva, laddove i motivi di appello non appaiano in grado di condurre ad un apprezzamento dei fatti diverso da quello compiuto dalla Corte territoriale, sarebbe sommamente incoerente con il più volte menzionato precetto della sinteticità una motivazione che replicasse il condiviso percorso argomentativo, contenuto nella decisione impugnata, che ha condotto alle 16 statuizioni di condanna.

D'altra parte, la piena conformità ai principi del processo civile (indubbiamente non dissimili da quello contabile, anche avuto riguardo alla previsione di cui all'art. 7, comma 2, c.g.c.) della descritta architettura della motivazione è pacificamente riconosciuta dalla Corte di cassazione (cfr. ord. n. 28139 del 5/11/2018; sent. n. 21037 del 23/8/2018; sent. n. 14786 del 19/7/2016; sent. n. 3636 del 16/2/2007).

2. Nella prospettiva risultante dalle precedenti considerazioni, occorre prioritariamente partire dalla doverosa valorizzazione delle regole procedurali che presidiano il procedimento di spesa delle amministrazioni pubbliche. Lungi dall'essere uno stucchevole esercizio di burocratici passaggi, il cadenzato incedere dell'iter destinato a culminare con l'esborso rappresenta un presidio essenziale, finalizzato ad assicurare che alla programmazione segua una coerente allocazione delle risorse, ripartendo compiti e correlative responsabilità fra i soggetti chiamati ad operare in tale delicato segmento dell'agire.

Ogni scostamento genera scompensi ed è potenzialmente in grado di pregiudicare il corretto impiego della provvista finanziaria.

Tuttavia, non ogni scostamento è destinato a tradursi in un danno erariale. In questa prospettiva, sembra opportuno evidenziare che, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., ex multis, Corte conti, Sez. II App., 26/2020, 214/2019; Sez. App. III, 347/2018, App. Sicilia 38/2018), i profili di illegittimità degli atti costituiscono un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento non è idonea a generare, di per sé ed in ogni caso, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, ma può assumere una simile rilevanza allorché quegli atti integrino una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocumento economico per l'Amministrazione.

Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi, deve comunque subire un'operazione di attualizzazione e specificazione, per tener conto dei peculiari connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene portato all'attenzione del Giudice contabile.

Ebbene, tale operazione di taratura del principio porta il Collegio a ritenere che le pur rilevanti devianze dalle vincolanti prescrizioni in tema di procedura di spesa degli enti locali, variamente realizzate in un ampio segmento temporale (dal 2009 al 2017), non hanno generato, per come prospettate, eventi dannosi per l'erario dell'Ente.

A questa conclusione inducono due, concorrenti, considerazioni.

Per un verso, occorre valorizzare la circostanza secondo cui, per un'ampia porzione del prospettato danno, è stato fatto ricorso allo strumento del riconoscimento del debito fuori bilancio, in grado di compensare le (indubbiamente sussistenti) criticità gestorie in relazione alle quali aveva trovato origine il debito poi adempiuto.

Ed infatti, in piena aderenza alle prescrizioni di cui all'art. 194, lett. e), TUEL, il Consiglio comunale, positivamente valutata l'inerenza della spesa a servizi di propria competenza e riconosciuta l'utilità della stessa per l'ente medesimo (circostanza entrambe incontroverse nel presente giudizio) si è avvalso della 18 misura di carattere rimediabile che l'ordinamento, nell'ottica del pragmatismo metodologico che permea l'intera disciplina dell'agire degli enti, ha apprestato per superare anomalie genetiche del rapporto.

Seppure l'intera vicenda presenti macroscopiche devianze dalla fisiologica articolazione dei passaggi procedurali, i disallineamenti percepibili sul piano della valutazione della gestione non si riverberano sul diverso piano della responsabilità amministrativa: attraverso il ricorso al meccanismo del riconoscimento del debito fuori bilancio è stata sterilizzata la capacità lesiva che il deficit strutturale era naturalmente in grado di innescare.

Anche per la residua porzione del prospettato danno, quella relativa ad esborsi riguardanti canoni per periodi successivi al 2015, non immediatamente originati dai provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio (deliberazioni consiliari n. 180/2015 – riguardante le annualità dal 2009-2014 – e n. 252 del 28/12/2016 – riguardante l'annualità 2015), deve ritenersi sussistente un corredo documentale idoneo a neutralizzare le potenzialità dannose dell'irrituale incedere della procedura di spesa.

Come correttamente rilevato dal primo giudice, infatti, i pagamenti disposti fino a tutto il 30/6/2016 trovano copertura proprio nel verbale del 11/12/2015 e nella conseguente deliberazione di G.C. n. 91/2016.

Seppure con l'anomalia che la deliberazione di Giunta avrebbe dovuto precedere – quale atto di indirizzo, contenente anche lo schema dell'atto da sottoscrivere – e non seguire la sottoscrizione del verbale, il compendio documentale ha la sostanziale attitudine a generare l'obbligo del Comune di provvedere ai pagamenti del corrispettivo per l'utilizzo dell'immobile.

D'altra parte, l'indicato atto di Giunta recava il conferimento dell'incarico alla 19 tecnostruttura di assumere il necessario atto di impegno, dando per presupposto lo stanziamento, nel bilancio di previsione, della pertinente provvista finanziaria.

Inoltre, lo stanziamento nel bilancio di previsione risulta essere stato regolarmente appostato anche in relazioni agli altri provvedimenti di impegno e liquidazione delle spese: sempre con l'anomalia della mancata definizione del rapporto sul piano civilistico, il Comune ha, comunque, assunto come proprie tali spese, mediante l'iscrizione nel fondamentale documento di programmazione economico finanziaria, di competenza del Consiglio comunale.

Tant'è che tutte le determinazioni sono corredate dal visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria espresso dal Responsabile del servizio finanziario, e recano il pertinente atto di impegno contabile parimenti asseverato dal responsabile di ragioneria. Esse richiamano, inoltre, nelle premesse, la pertinente deliberazione consiliare di approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio finanziario in corso, e attestano, infine, che il procedimento è "coerente con i documenti di bilancio".

Ulteriore riscontro è, poi, rinvenibile nella deliberazione di Giunta comunale n. 282/2018, con cui è stato individuato nel Consorzio ASI il soggetto concedente il bene da utilizzare in sostituzione di quello appartenente all'Amat spa.

In essa è stabilito di ridurre il correlato sub-impegno già assunto a favore di Amat a valere sul competente stanziamento del bilancio di previsione dell'esercizio 2018 (identicamente dispone la conseguente determinazione n. 695 del 2018). E ciò è inequivocabilmente sintomatico del fatto che la spesa 20 per l'utilizzazione dell'immobile Amat era stata regolarmente appostata nelle scritture contabili dell'ente e già impegnata a favore della società partecipata. Per altro verso e trasversalmente per tutte le caratterizzazioni gestorie che hanno contraddistinto gli esborsi, assume rilievo la mancanza di sostanziale alterità tra il Comune che ha sostenuto l'onere economico degli esborsi destinati a remunerare il concedente l'immobile impiegato per esigenze istituzionali e l'Amat spa, fra i cui assets figurava quel compendio immobiliare, per effetto dell'operazione di ricapitalizzazione realizzata dal socio unico Comune di Taranto.

In altri termini, il flusso finanziario connesso all'uso, da parte dell'amministrazione comunale, dell'immobile la cui titolarità faceva capo alla società solitariamente partecipata, sebbene

declinabile, sotto un profilo negoziale, come adempimento di obblighi contrattuali (mal strutturati, ma comunque) intercorrenti tra soggetti dotati di autonoma personalità giuridica, appare sostanzialmente neutro, in ragione dell'assetto partecipativo del capitale della società Amat (integralmente detenuto dal Comune di Taranto) e dell'articolazione dei rapporti di influenza dell'unico socio sulla società (controllo analogo, ai sensi dell'art. 39 dello statuto, oltre a numerose altre previsioni statutarie tendenti a delineare i penetranti e condizionanti poteri del controllante: cfr. artt. 1, comma 2, 19, 24, comma 2, lett. h, 25, comma 3).

Sicché, ogni tentativo di attribuire attitudine dannosa a quei pagamenti risulta destinato ad infrangersi contro la peculiarità dei legami che avvincono il Comune di Taranto, da un lato, e la partecipata Amat spa, dall'altro.

E ciò anche senza considerare che, in una prospettiva squisitamente civilistica, l'intervenuta approvazione da parte del Comune, nella veste di socio unico, 21 dei bilanci delle varie annualità cui si riferisce la pretesa azionata - che riportavano, nell'attivo dello stato patrimoniale i "crediti verso controllanti" , gli oneri per l'utilizzo dell'immobile di via Mazzini - obbligava, ai sensi dell'art. 2377, comma 1, c.c., il Comune medesimo ad adempiere comunque il riconosciuto debito, spontaneamente (come ha fatto) o compulsato attraverso esecuzioni forzate (Cass. sentt. n. 15394 del 19/06/2013, n. 8876 del 14/04/2006 n. 21831 del 10/11/2005, n. n. 10054 del 25/06/2003).

In definitiva, anziché la più che probabile esposizione agli ulteriori oneri di processi di esecuzione per l'adempimento dei crediti rivenienti dalla locazione dell'immobile, l'ente ha optato per la via, seppure proceduralmente non ineccepibile, pragmaticamente efficace.

In ogni caso, anche laddove si volesse massimamente valorizzare i deficit di forma dell'azione gestoria e intravedere nei pagamenti esborsi non consentiti, il contestato danno dovrebbe ritenersi integralmente neutralizzato dai vantaggi di cui l'ente ha beneficiato (incontestato uso dell'immobile).

Infine, nemmeno è configurabile la contestata elusione dell'art. 6, comma 19, del d.l. 31/05/2010 n. 78 all'epoca vigente (oggi trasfuso nel d.lgs. n. 175/2016) che vietava alle pubbliche amministrazioni, salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c., di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che, per tre esercizi consecutivi, avessero registrato perdite di esercizio.

E ciò, non tanto per ragioni temporali, connesse alla riferibilità dell'inizio del flusso finanziario dal Comune alla partecipata ad un periodo in cui non si era stratificata la condizione di sofferenza per la società, come ritenuto dal primo giudice, quanto piuttosto in considerazione del fatto che quel flusso

non 22 integrava un soccorso finanziario, ma costituiva adempimento di obbligazioni periodiche originate dall'uso dell'immobile di pertinenza della società.

Dunque, quei pagamenti non erano strutturalmente sussumibili in alcuna delle tipologie («aumenti di capitale», «trasferimenti straordinari», «aperture di credito», «garanzie») contemplate dalla previsione limitativa di fenomeni finanziari osmotici tra enti e società partecipate.

Conclusivamente, l'appello è infondato nel merito, difettando uno degli indispensabili requisiti della fattispecie: il danno erariale.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. le spese del grado sono liquidate a beneficio degli appellati (ad eccezione di GRASSI Francesco, per il quale la liquidazione è a beneficio del difensore, l'Avv. Cataldo Fornari, dichiaratosi antistatario), nei confronti dei quali è stata esclusa definitivamente la responsabilità amministrativa loro ascritta per accertata insussistenza del danno, e sono poste a carico del Comune di Taranto, amministrazione di appartenenza dei medesimi all'epoca dei fatti, nella misura di seguito indicata (parametrata alla consistenza dell'addebito a ciascuno originariamente contestato, partendo dall'importo di € 5.000, quale liquidazione più elevata per coloro i cui addebiti erano maggiori):

- STEFANO (importo contestato 54.847,14, pari al 3,50% dell'intero): € 833,33;
- DE CARLO (importo contestato € 164.541,42, pari al 10,50% dell'intero): € 2.500,00;
- NETTI (importo contestato € 329.082,85, pari al 21,00% dell'intero): € 5.000,00; 23
- GRASSI – Avv. Fornari antistatario – (importo contestato € 329.082,85, pari al 21,00% dell'intero): € 5.000,00;
- MATICHECCHIA (importo contestato € 219.388,56, pari al 14,00% dell'intero): € 3.333,33;
- SGOBBA (importo contestato € 117.529,59, pari al 7,50% dell'intero): € 1.785,71;
- FANIZZI (importo contestato € 117.529,59, pari al 7,50% dell'intero): € 1.785,71;
- ROMANO (importo contestato € 117.529,59, pari al 7,50% dell'intero): € 1.785,71;
- SCHIRIZZI (importo contestato € 39.176,53, pari al 2,50% dell'intero): € 595,24;
- TOSIANI (importo contestato € 39.176,53, pari al 2,50% dell'intero): € 595,24;
- PATRUNO (importo contestato € 39.176,53, pari al 2,50% dell'intero): € 595,24.

PQM

la Corte dei conti Sezione seconda centrale d'appello

definitivamente pronunciando, rigetta l'appello della Procura regionale. Liquidata, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. le spese del grado a beneficio degli appellati (ad eccezione di GRASSI Francesco, per il quale la liquidazione è a beneficio del difensore, l'Avv. Cataldo Fornari,

dichiaratosi antistatario), ponendo il relativo onere a carico del Comune di Taranto, amministrazione di appartenenza dei medesimi all'epoca dei fatti, nella misura di seguito indicata:

- STEFANO: € 833,33;
- DE CARLO: € 2.500,00;
- NETTI: € 5.000,00;
- GRASSI – Avv. Fornari antistatario –: € 5.000,00;
- MATICHECCHIA: € 3.333,33;
- SGOBBA: € 1.785,71;
- FANIZZI: € 1.785,71;
- ROMANO: € 1.785,71;
- SCHIRIZZI: € 595,24;
- TOSIANI: € 595,24;
- PATRUNO: € 595,24.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

L'ESTENSORE Dott. Roberto Rizzi

IL PRESIDENTE Dott.ssa Rita Loreto

f.to digitalmente f.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 31 gennaio 2023

p. IL DIRIGENTE Dr.ssa Luciana Troccoli

f.to digitalmente

Il Funzionario Amministrativo Dr.ssa Manuela Asole
