



Sent. n. 605/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott. Antonio Ciaramella	Presidente
dott.ssa Alessandra Sanguigni	Consigliere
dott. Giovanni Guida	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 79872, iscritto nel registro di segreteria instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di:

1) SANTANIELLO Angela, rappresentata e difesa dall'avv. Donatella Cerè, presso il cui studio risulta domiciliata;

2) INCHESS Marina, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Cerchione, presso il cui studio risulta domiciliata;

visti gli atti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 16 maggio 2023, il relatore, cons. Giovanni Guida, il Procuratore

Regionale nella persona del V.P.G. dott. Andrea Baldanza, l'avv. Omar Castagnacci, su delega dell'avv. Donatella Cerè e l'avv. Luigi Cerchione.

Premesso in fatto

1. Con atto di citazione del 3 febbraio 2023 la Procura erariale ha citato a giudizio la Dott.ssa Angela Santaniello - Dirigente dell'area servizi alla persona nel periodo 31.03.2017/30.06.2019 - e l'avv. Marina Inches - Segretario Generale del Comune di Anzio nel periodo 03.06.2016/15.08.2018 - in quanto le stesse, la prima con una responsabilità dell'80%, avrebbe ritardato i pagamenti delle prestazioni inerenti il servizio comunale di refezione scolastica gestito in affidamento dalla società All Foods s.r.l. generando interessi moratori, quantificati nel luglio 2019 a seguito di proposta di risoluzione bonaria intercorsa con l'istituto finanziario cessionario del relativo credito in complessivi € 106.590,39, mentre la seconda con una responsabilità del 20% sarebbe rimasta inerte, anche come responsabile dei servizi complessi della segreteria tecnica del Sindaco, dell'ufficio risorse umane, dell'ufficio legale e contenzioso, per quanto riguarda, in particolare, circa l'obbligo previsto dall'art.52, comma 6, del

c.g.c., nonché per non aver attivato i poteri sostitutivi, che, nella prospettazione della procura, inerivano lo svolgimento delle funzioni di segretario comunale p.t.

1.1. In riferimento ad entrambe le convenute la procura ritiene che le stesse debbano essere chiamate a rispondere dell'azionato danno a titolo di dolo, avendo manifestato una specifica incuria nella gestione dei pagamenti.

2. Si sono costituite con il deposito di memorie le parti convenute, con le quali contestano integralmente la domanda proposta dalla procura. La difesa della convenuta Santaniello evidenzia, in particolare:

- che tutta l'azione amministrativa posta in essere dalla convenuta, dopo aver verificato, al momento dell'assunzione dell'incarico, criticità e disorganizzazione nella gestione del servizio di refezione scolastica da parte della società affidataria, per quanto atteneva in particolare alla relativa rendicontazione, sarebbe stata volta a ricondurre - attraverso l'adozione di plurimi atti - la stessa nell'alveo della legittimità e del contenimento della spesa, precisandosi, altresì, che il relativo iter amministrativo era costantemente

condiviso sia con il Segretario Generale dell'Ente sia con i dirigenti dell'Area Economica Finanziaria che con l'ufficio legale e la giunta;

- la non configurabilità dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, in quanto sarebbe stata la mancata produzione documentale ed il suo parziale e tardivo invio da parte dell'operatore economico a generare il cumulo degli interessi, atteso che - contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura, sarebbero molteplici le contestazioni e le anomalie riscontrate dalla Santaniello in merito alla fatturazione -la stessa ha formalizzato contestazioni sulla tariffa applicata evidenziando l'impossibilità da parte dell'Ente a procedere alla liquidazione proprio in ragione della carenza del dato documentale.

2.1. La difesa della convenuta Inches ha, invece, evidenziato:

- in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 87 c.g.c. essendo stata contestata, con invito a dedurre, la responsabilità della Dott.ssa Inches per colpa grave e con l'atto di citazione invece la responsabilità per dolo, modificando l'elemento soggettivo in relazione agli elementi essenziali del fatto;

- nel merito, in primo luogo, come la convenuta avesse più volte sollecitato la dott.ssa Santaniello a procedere al pagamento delle fatture;
- che il ritardato pagamento delle fatture (fino a quando è rimasta presso il Comune di Anzio la dott.ssa Inches) è stato determinato dalle irregolarità contabili e contrattuali poste in essere dalle società aggiudicatari e dunque, essendo il credito oggetto di contestazione da parte dell'ente; il segretario generale Dott. Inches non avrebbe potuto avviare alcun potere sostitutivo del responsabile del procedimento, come previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001, qualora tale potere fosse previsto in capo al segretario comunale;
- che, in base al disposto dell'art. 97 comma 4 tuel e della lettura fornita dalla giurisprudenza amministrativa di tale disposizione, il segretario comunale non sarebbe titolare del potere di avocazione in quanto non gerarchicamente sovraordinato ai Dirigenti e pertanto il suo ruolo non sarebbe assimilabile a quello del Direttore generale, che può invece procedere in vece del Dirigente qualora ne ricorrano i presupposti; tale potere di avocazione sarebbe stato introdotto dal nuovo CCNL triennio 2016-2018, stipulato in data 17

dicembre 2020, ovvero successivamente al termine dell'incarico della convenuta;

- l'assenza, comunque, del presupposto per l'esercizio dell'avocazione, non essendo riscontrabile alcuna inerzia in capo alla dott.ssa Santaniello;

- che, in ordine al mancato rispetto dell'art. 52, comma 6, c.g.c., il pagamento della sorte ed i relativi interessi sono stati corrisposti successivamente alla cessazione del rapporto di segretario Comunale da parte della Dott.ssa Inches, nonché che risulta successiva a tale cessazione anche la formulazione della proposta transattiva;

- conseguentemente la non configurabilità dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, nonché del nesso causale;

- che, in ordine alla quantificazione del danno, lo stesso dovrebbe essere limitato alla data di consegna della documentazione da parte della ATI necessaria per effettuare il pagamento e dunque valutare al massimo gli interessi decorrenti dalla data di consegna di tutta la documentazione (report e Durc Banca intesa), ovvero dal giugno 2018 alla data di cessazione dell'incarico di segretario Comunale della Dott.ssa Inches il 15 agosto 2018;

- infine che non sono state chiarite le modalità di determinazione in concreto del danno azionato, mancando l'indicazione del tasso e dei criteri di quantificazione degli interessi fonte di danno.

5. All'udienza del 15 giugno 2023, le parti presenti si sono riportate alle conclusioni già rassegnate negli atti scritti. Conseguentemente, la causa è stata posta in decisione.

Considerato in diritto

1. Preliminarmente è da disattendere l'eccezione articolata dalla difesa della convenuta Inches di nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 87 c.g.c. essendo stata contestata, con invito a dedurre, la responsabilità della stessa per colpa grave e con l'atto di citazione invece la responsabilità per dolo, modificando l'elemento soggettivo in relazione agli elementi essenziali del fatto. Al riguardo basti ricordare come la giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di chiarire che *«sulla scorta della giurisprudenza nomofilattica intervenuta sulla natura giuridica dell'invito a dedurre e del rapporto tra questo e l'atto di citazione in giudizio (SS.RR., sentenze n. 7/QM e n. 14/QM del 1998, n. 7/QM del 2003, n. 1/QM*

del 2005, n. 1/QM del 2007), che ai fini della validità della domanda non è richiesta identità di contenuto tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione, ben potendo accadere che l'ipotesi dannosa delimitata col primo, quale atto che si inquadra nell'ambito dell'attività istruttoria propedeutica all'azione erariale strictu sensu, possa poi subire aggiustamenti di prospettazione in conseguenza degli elementi che, anche in chiave difensiva, vengono eventualmente acquisiti a seguito dell'invito a dedurre» (II Ap. sentenza n. 509/2022).

2. Ciò premesso, passando al merito, la prospettazione attorea non può trovare accoglimento. Il Collegio ritiene di poter decidere in applicazione del principio della "ragione più liquida", secondo cui può procedersi all'esame del motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche laddove le parti avessero posto questioni che, in base all'ordinaria sequenza logico-giuridica, dovrebbero essere soggette a prioritario esame (C. Cass., SS.UU. 9936/2014 e 23542/2015).

2.1. La questione sottoposta all'esame di questo Giudice va risolta accogliendo l'eccezione formulata da entrambe le parti convenute che porta ad escludere

la configurabilità in capo alle stesse dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave, necessario per l'imputazione alle odierne convenute del danno azionato dalla Procura contabile.

3. Prendendo le mosse da quanto evidenziato dalla difesa della convenuta Santaniello, dal momento dell'assunzione della responsabilità dell'Area servizi alla persona del Comune ha adottato una pluralità di atti (dettagliatamente richiamati a pagina 5 e ss. della memoria Santaniello, nonché alle pagg. 4 e ss. della memoria Inches) volti ad ottenere chiarimenti dalla società affidataria, a fronte di evidenti criticità e profili di disorganizzazione del servizio di refezione scolastica. Al contempo, dalla documentazione versata in atti, emergono oggettivi indici dell'impossibilità per la stessa di poter procedere in modo tempestivo ai pagamenti, stante il mancato/tardivo riscontro da parte della società affidataria del servizio alle proprie tempestive richieste istruttorie (resoconto dei servizi, ovvero i pasti somministrati nel periodo aprile - maggio 2017, produzione dei report mensili degli elenchi dei fruitori del servizio, sottoscrizione del contratto di appalto), relative ai necessari atti

prodromici alla liquidazione dei corrispettivi per lo svolgimento del servizio stesso.

3.1. Ai fini della valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo, la condotta della convenuta Santaniello appare essere stata improntata ai principi del corretto agire amministrativo, in quanto finalizzata all'avvio dei necessari controlli sull'operato della società affidataria, onde procedere alla verifica dei presupposti per disporre una corretta liquidazione dei corrispettivi. Il protrarsi di tale verifiche, dovuto alla difficoltà di acquisire gli elementi di riscontro dalla società affidataria, non appare poter mutare tale giudizio, in quanto la condotta della stessa appare essere sempre stata sorretta dal predetto fine. Ponendosi da un angolo visuale *ex ante*, diversamente opinando, si finirebbe per concludere che la convenuta non avrebbe dovuto completare le verifiche sulla regolarità della prestazione, per evitare di differire (legittimamente) la liquidazione, in un momento nel quale non vi era contezza dell'ammontare delle contestazioni eccepibili alla società affidataria del servizio, con il rischio di determinare un danno erariale scaturente dal pagamento di importi superiori a quelli relativi ai

servizi effettivamente prestati.

Come condivisibilmente evidenziato dalla difesa della convenuta Santaniello il differimento della conclusione di tale verifiche appare, invece, come detto, riconducibile ai mancati riscontri della predetta società, che correlativamente ha proceduto alla cessione del relativo credito alla Banca Sistema spa, con una operazione, che, per quanto qui maggiormente interessa, ha oggettivamente reso ancor più complessi i controlli nel merito della gestione operata dalla società affidataria, con i consequenziali risvolti inerenti la gestione del credito comunque azionato dalla banca cessionaria con i connessi interessi.

4. Quanto ora rilevato in ordine alla correttezza della condotta tenuta dalla convenuta Santaniello ridonda ex se in riferimento alla condotta dell'altra convenuta, Inches, in quanto alla stessa si imputa nella prospettazione della Procura di aver omesso l'esercizio di poteri sostitutivi per sopperire ai ritardi determinati dall'inerzia della prima convenuta. Venuto meno, ad avviso del Collegio, ogni profilo di addebito soggettivo in capo alla predetta convenuta principale, ne discende che alcun addebito può consequenzialmente muoversi

nei confronti della Inches, che, nello svolgimento delle proprie funzioni di Segretario generale non avrebbe potuto adottare un comportamento diverso da quello tenuto, in quanto come sopra ricordato, fino alla data in cui la stessa ha svolto il proprio incarico presso il Comune di Anzio, l'impossibilità di procedere al pagamento delle predette fatture risulta oggettivamente correlato alle irregolarità contabili e contrattuali poste in essere dall'aggiudicataria e, conseguentemente, essendo il credito oggetto di ragionevoli contestazioni da parte dell'ente. Perciò, non ricorrevano, a monte, ad avviso del Collegio, circostanze che potessero giustificare un potere sostitutivo del segretario comunale, comunque dubbio alla luce della normativa vigente.

5. Da ultimo, a favore di quanto ora rilevato in riferimento ad entrambe le convenute, milita anche la successiva proposta di risoluzione bonaria con la Banca cessionaria dei richiamati crediti: la circostanza che quest'ultima abbia rinunciato a quota parte degli interessi di mora dovuti costituisce un ulteriore indice della sussistenza di criticità nei crediti vantati nei confronti del Comune.

6. Alla luce di quanto sopra esposto, restando assorbite le altre questioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della presente decisione, nonché inidonee a sostenere una conclusione di tipo diverso, la domanda deve essere rigettata, riconoscendo a favore delle convenute il rimborso delle competenze legali così quantificate, maggiorate di IVA, Cassa Avvocati e spese generali al 15%: per la sig.ra Santaniello € 7.500,00 e per la sig.ra Inches € 3.000,00, in proporzione all'importo della domanda formulata nei confronti di queste ultime.

7. Nulla per le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regione Lazio, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, rigetta la domanda, riconoscendo a favore delle convenute il rimborso delle competenze legali così quantificate, maggiorate di IVA, Cassa Avvocati e spese generali al 15%: per la sig.ra Santaniello € 7.500,00 e per la sig.ra Inches € 3.000,00.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 15 giugno 2023.

Il Magistrato estensore

Il Presidente

Giovanni Guida

Antonio Ciaramella

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 26 settembre 2023

Il Dirigente

LUCIANA TROCCOLI

F.to digitalmente