



Sent. 6/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati

dott.ssa Cristina Zuccheretti Presidente

dott.ssa Chiara Bersani Consigliere

dott.ssa Giuseppina Maio Consigliere

dott. Angelo Bax Consigliere

dott. Giancarlo Astegiano Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nei giudizi di appello iscritti al n. 54536 del Registro di Ruolo generale, promossi da:

- **Procuratore regionale** presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Lazio;

- appellante principale -

- **Nicoletta Iacomelli** (C.F. CMLNLT70B57C772X), nata il 17 febbraio 1970 a Civitavecchia (RM) e ivi residente, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonella Follieri e Emilia Maria D'Ascoli, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, viale delle Milizie, n. 38;

- appellante incidentale -

- **Celeste Villotti** (C.F. VLLCST46P45C773W), nata il 5 settembre 1946 a Civitavecchia (RM), in proprio e quale legale amministratore pro-

tempore della **Cooperativa Futuro Donna** (C.F: 08075811003), e **Tiziano Cerasa** (C.F. CRSTZN70C25C773D), nato il 25 marzo 1970 a Civitavecchia (RM), rappresentati e difesi dall'avv. Lorenzo Mereu ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Civitavecchia (RM), via Cialdi, n. 2;

- appellante incidentale -

e nei confronti di:

- Il Mondo di Linus, soc. coop. a.r.l., non costituita;

- Regione Lazio (C.F. 80143490581, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Rodolfo Murra e Alessandro Steri, ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura dell'Ente, in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27

- appellate -

### **avverso**

la sentenza n. 10/2019 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, pubblicata in data 17 gennaio 2019.

Visto l'atto di citazione in appello della Procura regionale, gli atti di appello incidentale, le conclusioni della Procura Generale e tutti gli atti ed i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 29 gennaio 2021, il vice Procuratore generale Elena Tomassini, gli avv.ti Antonella Follieri e Emilia Maria d'Ascoli, per Nicoletta Iacomelli, l'avv. Lorenzo Mereu, per Celeste Villotti, la Cooperativa Futuro Donna e Tiziano Cerasa, e gli avv.ti Rodolfo Murra e Alessandro Steri per la Regione Lazio.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

1. Con sentenza n. 10, pubblicata in data 17 gennaio 2019, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio ha accolto parzialmente la domanda proposta dalla Procura contabile ed ha condannato Tiziano Cerasa, Celeste Villotti e Nicoletta Iacomelli, in solido tra loro, a risarcire la Regione Lazio per il danno di euro 44.000,00, oltre a rivalutazione monetaria dalla data di revoca del contributo fino alla data del deposito della sentenza. Ha precisato, inoltre, che la quota di danno riferibile a Nicoletta Iacomelli *“è anche in solido con la società Il Mondo di Linus Soc. coop. arl”* e che la quota riferibile a Celeste Villotti *“è anche in solido con la società Futuro Donna Soc. coop arl”*.

Dopo aver dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del Comune di Civitavecchia a causa della mancata notifica dell'atto alle altre parti ed aver dichiarato ammissibile l'intervento della Regione Lazio, il giudice territoriale ha esaminato il merito della domanda.

In relazione alla domanda della Procura regionale diretta ad ottenere la condanna dei convenuti per la distrazione di fondi erogati alle due società cooperative, Mondo di Linus scarl e Futuro Donna scarl, dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca per l'importo di euro 731.045,91, in relazione alla gestione di due asili nido, il giudice di primo grado ha ritenuto che, nonostante la presenza di procedimenti penali pendenti nei confronti degli amministratori delle società cooperative, *“non emerge alcuna prova relativa, specificamente, ai servizi erogati negli asili indicati”* e, pertanto è stato ritenuto *“difficile che i convenuti potessero fatturare servizi oltre quelli indicati dal Comune stesso. L'eventuale esistenza di costi gonfiati per i singoli servizi non è dimostrata*

agli atti". Ha respinto, quindi, la domanda risarcitoria riferita ai finanziamenti ministeriali.

Ha accolto, invece, la domanda relativa alla distrazione del finanziamento erogato dalla Regione Lazio, pari a 44.000,00 euro, ritenendo che *"le risorse erano conferite per l'effettuazione di un progetto speciale di classi nell'ambito degli asili. Tali classi non sono state organizzate, visto che i bambini venivano tenuti tutti insieme"*. Ha accertato che i convenuti avevano agito con dolo, essendo manifesta la loro volontà di ottenere i finanziamenti, indipendentemente dall'effettuazione dell'attività per la quale erano erogati.

**2.** La Procura regionale ha proposto appello nei confronti della citata sentenza n. 10 del 2019, con atto in data 5 marzo 2019, notificato alle altre parti e successivamente depositato nella Segreteria del giudice di appello in data 18 marzo 2019.

L'appellante ha censurato la sentenza impugnata, richiamando la circostanza che l'erario aveva subito un pregiudizio pari ad euro 731.045,00 e che dagli atti, anche formati nel procedimento penale, emergeva *"una consapevole, pervicace e protratta condotta intenzionalmente trasgressiva nell'uso delle risorse collettive assegnate per finalità pubbliche"*.

L'appellante ha chiesto, quindi, la parziale riforma della sentenza impugnata, con affermazione della piena responsabilità dei convenuti e la loro condanna al risarcimento del danno pari a complessivi euro 731.045,00.

**3.** Con comparsa di costituzione e risposta e appello incidentale, in

data 8 maggio 2019, depositata in data 29 maggio 2019, Nicoletta

Iacomelli ha contestato, preliminarmente, l'ammissibilità dell'appello

principale per violazione dell'art. 190 c.g.c. Ha contestato, inoltre, la

fondatezza del merito del gravame, deducendo, anche,

l'inammissibilità della produzione di alcuni documenti in appello da

parte della Procura regionale.

Con appello incidentale, ha dedotto l'*"Erroneità della sentenza per*

*travisamento dei fatti e dei documenti: sull'assenza di responsabilità della*

*Dott. Nicoletta Iacomelli in proprio, in ordine ai finanziamenti erogati dalla*

*Regione Lazio"* (primo motivo) Ha asserito che il giudice di primo

grado avrebbe errato nell'individuare i soggetti destinatari del

finanziamento da parte della Regione Lazio e, quindi, ha asserito la

sua estraneità all'illecito.

Con il secondo motivo ha censurato la decisione di primo grado per

*"Erroneità della sentenza nella parte in cui quantifica in euro 44.000,00 il*

*risarcimento dovuto dalla Dott. Nicoletta Iacomelli in solido con i convenuti*

*Cerasa e Villotti"*.

Ha contestato che, ferme restando le osservazioni in ordine

all'assenza di responsabilità svolte con il primo motivo, in ogni caso

la sentenza avrebbe errato nell'attribuzione della quota parte di

danno pari a euro 22.000, riferita alla società Futuro donna scarl con

la quale non aveva avuto alcun rapporto. Peraltro, anche con la

Mondo di Linus scarl aveva cessato ogni attività di legale

rappresentanza sin dal 16 marzo 2016.

Ha concluso, chiedendo di dichiarare inammissibile e, comunque, di

respingere l'appello proposto dalla Procura regionale e, in accoglimento dell'appello incidentale, accertare e dichiarare l'assenza di responsabilità erariale in capo a Nicoletta Iacomelli e, conseguentemente, annullare la condanna risultante dalla sentenza impugnata, con vittoria di spese, competenze ed onorari. Del doppio grado di giudizio.

4. Celeste Villotti, in proprio e quale legale rappresentante della cooperativa Futuro Donna scarl, e Tiziano Cerasa si sono costituiti in giudizio ed hanno proposto appello incidentale, con comparsa in data 5 maggio 2019, depositata in data 10 giugno 2019.

Preliminarmente, hanno contestato l'ammissibilità dell'appello principale e, in via incidentale hanno chiesto l'annullamento della sentenza di condanna rilevando l'insussistenza dell'illecito contestato dalla Procura regionale, non essendosi verificata alcuna distrazione dei contributi erogati dalle amministrazioni pubbliche in riferimento a specifici servizi, regolarmente forniti. Hanno chiesto l'annullamento della sentenza impugnata in relazione ai finanziamenti erogati dalla Regione Lazio poiché, contrariamente, a quanto indicato nella sentenza impugnata, i servizi sarebbero stati resi, in assenza di contestazioni da parte dell'Amministrazione.

Hanno concluso chiedendo di dichiarare nulla e o inesistente l'atto di appello principale e, in via subordinata, di dichiararlo inammissibile.

In via incidentale, ha chiesto la riforma della sentenza e, per l'effetto, il rigetto di ogni domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti dei convenuti, con vittoria di spese.

5. Con atto depositato in data 7 ottobre 2020, la Procura generale ha rassegnato le sue conclusioni, affermando l'ammissibilità dell'appello della Procura regionale e contestando la fondatezza degli appelli incidentali.

6. La Regione Lazio si è costituita in giudizio con memoria in data 23 ottobre 2020 chiedendo di respingere gli appelli incidentali proposti da Nicoletta Iacomelli, Celeste Villotti e Tiziano Cerasa.

7. All'odierna udienza, le parti hanno confermato le conclusioni, in precedenza assunte.

Esaurita la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Il Collegio è chiamato ad esaminare, preliminarmente, i motivi di appello attinenti a questioni pregiudiziali o preliminari, processuali e di merito, da decidere, gradatamente, secondo quanto previsto dal c. 2 dell'art. 101, c.g.c., *"fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte Cost. sent. n. 272/2007; Cass., sent. n. 23113/2008; S.R. Corte dei conti, sent. n. 727/1991)"* (Corte conti, App. III, 16 settembre 2019, n. 170).

2. L'appello principale proposto dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio è inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

2.1. L'art. 190 c.g.c. prevede che l'appello sia motivato (c. 1) e che contenga *"a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e*

*in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione:*

*a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado;*

*b) delle circostanze da cui deriva la violazione di legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata" (c. 2).*

Il successivo art. 193 stabilisce che nel giudizio di appello non possano *"essere proposte nuove domande, né nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio e, se proposte, sono dichiarate inammissibili d'ufficio"* (c. 1).

Le regole di proposizione dell'appello stabilite dal codice di giustizia contabile, in linea, peraltro, con quelle del giudizio civile, implicano che il gravame non possa consistere in una critica generica alle statuizioni della sentenza impugnata ma che sia necessario individuare i capi della decisione che vengono impugnati e le statuizioni contestate, evidenziando gli errori nella ricostruzione dei fatti e le violazioni di legge nelle quali è incorso il primo giudice. Inoltre, con l'appello non possono essere introdotte domande nuove poiché l'oggetto del giudizio è delimitato dalla domanda formulata dalla parte attrice nel giudizio di primo grado e in sede di gravame la decisione è diretta, sulla base dei motivi, a rivedere la decisione e il percorso logico - argomentativo del primo giudice, nei limiti di quanto richiesto con la citazione originaria.

La specificità che deve caratterizzare i motivi di appello, secondo le richiamate indicazioni normative, non deve essere intesa formalisticamente ma nel senso che il gravame deve individuare con

chiarezza i capi della sentenza che vengono impugnati e illustrare le ragioni di doglianza, necessarie per confutare il fondamento logico-giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza. In questo senso, si è precisato che *“affinché una sentenza possa ritenersi validamente impugnata non è sufficiente che nell’atto d’appello sia manifestata una volontà in tal senso (parte volitiva), ma occorre che vi sia una parte argomentativa che, contrapponendosi alla motivazione della sentenza, con espressa e motivata censura, miri a incrinarne il fondamento logico-giuridico”* (Corte conti, App. II, 17 luglio 2019, n. 259).

L’obbligo di specificare i motivi di gravame è adempiuto solo in presenza di una critica alle argomentazioni della sentenza impugnata, ovvero solo se vengono individuati gli errori logici e giuridici della medesima, esplicitate le ragioni in base alle quali si richiede il riesame e spiegando argomenti idonei a superare la motivazione della decisione oggetto di gravame, nei limiti della contestazione risultante dall’atto di citazione introduttivo del giudizio di primo grado.

In altri termini, l’art. 190 c.g.c. *“ non richiede che le deduzioni della parte appellante assumano una determinata forma o ricalchino la decisione appellata con diverso contenuto, ma impone all’appellante stesso di individuare in modo chiaro ed esauriente il “quantum appellatum”, circoscrivendo il giudizio di gravame con riferimento agli specifici capi della sentenza impugnata nonché ai passaggi argomentativi che la sorreggono (oppure individuando le carenze motivazionali che ne minano la solidità argomentativa) e formulando, sotto il profilo qualitativo, le ragioni di dissenso rispetto al percorso adottato dal primo giudice, sì da esplicitare la*

*idoneità di tali ragioni a determinare le modifiche della decisione censurata, in ciò non rilevando, quindi, la formale titolazione del gravame (ma, come detto e come si ribadisce, i sostanziali punti di dissenso) (Corte conti, App. III, 30 aprile 2019, n. 71).*

**2.2.** La Procura regionale ha manifestato la volontà di impugnare la sentenza di primo grado ma si è limitata a formulare generiche contestazioni all'operato del giudice territoriale omettendo una specifica "*parte argomentativa*" da contrapporre alla motivazione della decisione gravata, inidonea ad "*incrinarne il fondamento logico-giuridico*" (Corte conti, App. II, 17 luglio 2019, n. 259, cit.).

Infatti, l'appellante ha commentato in senso critico le singole statuizioni contenute nella sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ma non ha richiamato alcuna circostanza di fatto documentata o sviluppato alcuna argomentazione giuridica diretta a contrastare gli accertamenti risultanti dalla decisione impugnata.

Orbene, la Procura appellante ha contestato in modo generico le conclusioni del giudice di primo grado, senza censurare in modo specifico ciascuno dei capi sui quali si fonda la sentenza oggetto di gravame. In particolare, non sono stati rilevati e indicati compiutamente gli errori di ricostruzione dei fatti o di valutazione nei quali sarebbe incorso il giudice di primo grado. L'appellante non ha effettuato alcuna ricostruzione di fatto alternativa e contrastante con quella risultante dalla sentenza impugnata, limitandosi ad osservare, semplicemente, che il giudice di primo grado non avrebbe tenuto conto degli atti acquisiti, ribadendo, in sostanza, le stesse

argomentazioni già disattese nella sentenza impugnata. Ha omesso ogni riferimento concreto al nesso di causalità fra condotta e danno, richiamando, solamente, gli atti versati in giudizio.

In conclusione, la genericità delle censure mosse alla sentenza impugnata che aveva escluso con la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo ai convenuti evidenzia l'inammissibilità dell'impugnazione proposta dalla Procura regionale.

**3.** Gli appelli incidentali proposti da Nicoletta Iacomelli, da Celeste Villotti, in proprio e quale legale rappresentante della cooperativa Futuro Donna scarl, e da Tiziano Cerasa sono fondati e meritevoli di accoglimento.

La sentenza impugnata ha accolto parzialmente la domanda proposta dalla Procura regionale ed ha condannato Tiziano Cerasa, Celeste Villotti e Nicoletta Iacomelli, in solido tra loro, a risarcire la Regione Lazio per il danno di euro 44.000,00, oltre a rivalutazione monetaria dalla data di revoca del contributo fino alla data del deposito della sentenza. Ha precisato, inoltre, che la quota di danno riferibile a Nicoletta Iacomelli *"è anche in solido con la società Il Mondo di Linus Soc. coop. arl"* e che la quota riferibile a Celeste Villotti *"è anche in solido con la società Futuro Donna Soc. coop arl"*. Ha ritenuto fondata, quindi, la domanda relativa alla distrazione del finanziamento erogato dalla Regione Lazio, pari a 44.000,00 euro, ritenendo che *"le risorse erano conferite per l'effettuazione di un progetto speciale di classi nell'ambito degli asili. Tali classi non sono state organizzate, visto che i bambini venivano*

*tenuti tutti insieme*". Ha accertato che i convenuti avevano agito con dolo, essendo manifesta la loro volontà di ottenere i finanziamenti, indipendentemente dall'effettuazione dell'attività per la quale erano erogati.

La conclusione alla quale è giunto il giudice di primo grado in ordine alla responsabilità dei convenuti non è fondata poiché non è suffragata dalle risultanze processuali acquisite al giudizio che consistono, principalmente, negli atti formati nel corso delle indagini preliminari di un parallelo procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Civitavecchia.

Infatti, come osservato dagli appellanti, risulta che il giudice di primo grado non abbia tenuto nel debito conto la diversità dei presupposti dei finanziamenti effettuati dalla Regione Lazio e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che erano stati destinati ai medesimi soggetti, il Mondo di Linus scarl e Futuro Donna scarl, ma che avevano avuto gestione differente. Al riguardo, è bene evidenziare che il procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Civitavecchia nel quale erano state contestate le condotte di malversazione riguardava i convenuti solamente in relazione ad alcuni episodi, anche con posizione differenziata tra gli appellanti.

Inoltre, se anche la revoca dei finanziamenti di euro 44.000,00 da parte della Regione Lazio non è in discussione, non risultano sufficientemente documentate in questa sede le condotte di distrazione che legittimerebbero la condanna degli appellanti a titolo di responsabilità amministrativa.

Peraltro, in base ai documenti e alle allegazioni degli appellanti incidentali non è provato che i servizi, almeno in parte, non siano stati resi.

Infine, i documenti acquisiti al giudizio evidenziano una situazione contabile sicuramente caratterizzata da opacità e commistioni fra risorse proprie delle società cooperative e dei loro amministratori, di diritto o di fatto, ma non permettono di ritenere sicuramente provate le distrazioni contestate dalla Procura regionale.

4. In conclusione, il Collegio dichiara inammissibile l'appello principale proposto dalla Procura regionale.

Accoglie gli appelli incidentali proposti da Nicoletta Iacomelli, da Celeste Villotti, in proprio e nella qualità di amministratore pro-tempore di della Cooperativa Futuro Donna scarl, e da Tiziano Cerasa, e, per l'effetto, annulla la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n. 10/2019, pubblicata in data 17 gennaio 2019.

Ai sensi dell'art. 31, c. 2, il Collegio liquida in favore di Nicoletta Iacomelli, Celeste Villotti, in proprio e nella qualità di amministratore pro-tempore di della Cooperativa Futuro Donna scarl, e Tiziano Cerasa, le spese e gli onorari per entrambe i gradi di giudizio nella misura indicata nel dispositivo.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti - Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando,

dichiara inammissibile l'appello principale proposto dalla Procura regionale,

in riforma della sentenza n. 10/2019, pubblicata in data 17 gennaio 2019, accoglie l'appello proposto da Nicoletta Iacomelli, da Celeste Villotti, in proprio e nella qualità di amministratore pro-tempore di della Cooperativa Futuro Donna scarl, e da Tiziano Cerasa.

Liquida in favore di ciascun appellante l'importo di euro 1.000,00, per onorari e diritti per il doppio grado di giudizio, a carico della Regione Lazio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 29 gennaio 2021.

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

(Giancarlo Astegiano)

(Cristina Zuccheretti)

F. to digitalmente

F. to digitalmente

Depositato in Segreteria il 04/01/2022

Il Dirigente

F. to digitalmente