

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

composta dai magistrati

Antonio DE FEO Presidente

Renzo DI LUCA Consigliere relatore

Elena TOMASSINI Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **19288/R** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

1. **GIORGIO CANELLA**, nato l'8 agosto 1952 a Codigoro e residente a Poggio San Vicino (MC) alla via Umberto I n. 11;
2. **LUCIANA PROBANI**, nata il 20 maggio 1962 ad Apiro (MC), ivi residente in via Piani di Sotto n. 32;
3. **FERNANDO DE ROSE**, nato il 9 agosto 1952 a Mangone (CS) e residente ad Apiro (MC) in Strada del Crossodromo n. 2;
4. **LUCIANO PACCAMICCIO**, nato il 16 settembre 1951 a Macerata e residente ad Apiro in via Piani di Sotto n. 7;
5. **MARIO MARIOTTI**, nato il 9 maggio 1967 ad Apiro (MC), ivi residente in piazza Baldini n. 7;
6. **SANDRO SCUPPA**, nato il 24 agosto 1972 ad Apiro (MC), ivi residente in Contrada Acquerelle n. 3;
7. **MARIA GIUSEPPA FELICI**, nata il 21 ottobre 1960 ad Apiro (MC), ivi residente in via

Ceresoli Francesco n. 24;

8. GIOVANNI FEDERICI, nato il 22 maggio 1971 ad Apiro (MC), ivi residente in Frazione Frontale, alla via Figuretta n. 1/B;

9. VANIA VALENTINI, nata il 10 novembre 1973 a San Severino Marche (MC), residente in Apiro (MC) Frazione Frontale, alla via Figuretta s.n.c.;

10. PAOLA PRIORI, nata il 16 aprile 1964 ad Apiro (MC), ivi residente in via Don Luigi Sturzo n. 12,

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Andrea Calzolaio.

Visti il d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 15 gennaio 1994, n. 19, e la legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificata dal d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, a sua volta convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639.

Esaminati gli atti e i documenti della causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 giugno 2005, il consigliere Renzo Di Luca, l'avv. Andrea Calzolaio per i convenuti e il pubblico ministero nella persona del s.p.g. Fabio Gaetano Galeffi.

FATTO

Con atto di citazione del 27 dicembre 2004, la Procura regionale presso questa Sezione ha convenuto in giudizio, a titolo di responsabilità amministrativa, i signori Giorgio Canella, Luciana Probiani, Fernando De Rose, Luciano Paccamiccio, Mario Mariotti, Sandro Scuppa, Maria Giuseppa Felici, Giovanni Federici, Vania Valentini e Paola Priori, al fine di ottenerne condanna al pagamento, in favore dell'Erario, della somma complessiva di euro 102.443,00 o di quella maggiore o minore ritenuta dal Collegio, soggetta a rivalutazione monetaria, oltre che degli interessi e delle spese di giudizio.

Alla base dell'atto introduttivo vi sono i fatti e le argomentazioni di seguito riassunti.

Con determinazioni n. 2798 del 6 dicembre 1991 e n. 399 del 5 marzo 1992 la Comunità

Europea approvava il progetto denominato “Polo agricolo S. Urbano di Apiro” con lo scopo di stimolare lo sviluppo rurale, la formazione professionale, il turismo, le piccole e medie imprese, l'artigianato e i servizi, nonché valorizzare i prodotti agricoli e silvicoli.

L'investimento stimato era di lire 950.000.000, dei quali 285.000.000 a carico della comunità, 190.000.000 dello Stato e i restanti del Comune.

Il progetto, che si avvaleva del recupero strutturale ai fini agroturistici di una parte dei fabbricati collegati all'Abbazia di S.Urbano, di proprietà del comune di Apiro, si proponeva quattro finalità: turismo equestre, cicloturismo, commercializzazione di prodotti locali e centro servizi e documentazione.

Al completamento dei lavori di ristrutturazione dei locali, avvenuto nel marzo 1997, il Comune di Apiro si pose il problema della gestione di tali beni e, con delibera consiliare n. 46 del 27 novembre 1997, costituì la s.r.l. “L'Abbazia”, nell'ambito della quale si riservava una quota di maggioranza.

La società aveva come scopo statutario “la gestione e la conduzione di strutture ricettive, anche finalizzate al turismo rurale e al turismo di gruppo e per famiglie, di alberghi, bar, ristorante, catering, nonché la gestione e conduzione di centri servizi, centri studi, centri documentazione e servizi turistici, aziende agricole ed inoltre la valorizzazione, esposizione e commercializzazione anche diretta di prodotti agricoli e tipici locali”.

La Giunta comunale, con delibera n. 32 dell'8 aprile 1999, approvava il testo del contratto di comodato del complesso immobiliare, dotato di tutti gli arredi necessari.

In particolare, il comodato prevedeva l'obbligo per la Società di riferire al Comune almeno ogni anno sulle attività svolte e il diritto per il Comune stesso di usare gratuitamente la struttura, salvo il rimborso dei costi di vitto e alloggio a prezzi di favore.

Già durante il 2001 sorgevano difficoltà di gestione collegate sia a problemi personali e caratteriali dei soci, sia al fatto che la struttura, essendo stata danneggiata dal sisma del 1997, era

ancora in fase di ripristino.

Tutto ciò ha comportato una grave crisi operativa e finanziaria della Società e, soprattutto, l'intaccamento del capitale sociale oltre i limiti consentiti dal codice civile.

Così, con delibera n. 24 dell'8 maggio 2001, il Consiglio comunale dava mandato al Sindaco per la ricapitalizzazione della società Abbazia fino al 95,1% del capitale sociale.

In data 10 maggio 2001, con verbale di assemblea straordinaria, la Società, ora rappresentata da un amministratore unico, deliberava la ricostituzione del capitale sociale, riservando al Comune una quota dell'85,30%.

Il numero dei soci passava da dieci a tre, ma si perdeva la capacità di gestione diretta del servizio, in quanto nessuno dei soci di minoranza, privi di qualsiasi preparazione specifica tecnico-professionale (l'amministratore unico era un dipendente di impresa di pulizie; gli altri un bidello scolastico e un dipendente di casa di riposo) aveva i requisiti di legge per il rilascio delle autorizzazioni o licenze.

Nel corso del 2003 la Società organizzava soltanto tre manifestazioni (tutte di spessore non rilevante): quella della "Luna Piena", di "San Martì" e dei "Gnocchi a Sant'Urbà".

La Società, una volta persa la capacità di gestire la struttura, era costretta ad affidare a terzi la conduzione della ristorazione e dell'attività ricettivo-alberghiera.

In data 27 agosto 2001 essa stipulava con due imprenditori della ristorazione (tali Alfa Stahl Doris Ruth e Stazi Massimo) un "contratto di collaborazione nella gestione della struttura turistico-ricettiva in località S.Urbano", con il quale cedeva a detti collaboratori il comodato gratuito degli immobili in questione, compreso l'uso lucrativo delle strutture ricettive e delle relative attrezzature.

In tal modo gli imprenditori si assicuravano la possibilità di avvalersi della struttura e dei relativi arredi per svolgere attività alberghiera, di ristorazione e di bar, applicando prezzi di mercato e trattenendo interamente gli utili.

Gli stessi, per contro, si assumevano l'obbligo di organizzare eventi culturali e di collaborare

all'attività del centro studi e vacanze.

In realtà non veniva organizzato nessun evento né veniva prestata alcuna collaborazione nel centro studi (che non esisteva).

Il 24 aprile 2002 la Giunta comunale di Apiro adottava la deliberazione n. 38 avente ad oggetto “uso del complesso abbaziale turistico ricettivo di S.Urbano”.

In essa la Giunta, riconoscendo che la Società Abbazia non era operativa e affermando che la struttura aveva comunque i requisiti per favorire il turismo scolastico e giovanile, disponeva che questa, in particolari e limitati periodi dell'anno e per iniziative da concordare, doveva essere messa a disposizione di gruppi autogestiti ai quali praticare costi vivi con esclusione di ogni finalità di lucro.

Ma la delibera non trasferiva ai collaboratori la prescrizione di cui all'articolo 5 della convenzione di comodato fra il Comune e l'Abbazia, per cui detti collaboratori, di fatto, non praticarono mai al Comune i prezzi convenzionati (fatture n. 29/02, 34/02, 44/02 e 45/02), così come non ospitarono mai scolaresche o gruppi autogestiti.

Essi si limitarono a versare alla Società, in due tempi, l'importo complessivo di euro 12.394.

Dalla decisione n. 24 assunta l'8 maggio 2001 dal Consiglio comunale di ricapitalizzare la Società “Abbazia”, la Procura fa quindi derivare un primo danno finanziario al Comune di Apiro pari a euro 9.823, che imputa, in pari misura, al sindaco e ai consiglieri che espressero voto favorevole.

Sostiene infatti l'Organo requirente che, mentre la scelta di dare vita ad una gestione tramite società partecipata appare in sintonia con criteri di scelta razionali, funzionalmente coerenti con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa, meritevoli di censura sono invece le forme, i modi e le condizioni con cui si è addivenuti alla ricapitalizzazione societaria.

Una tale scelta, infatti, avrebbe dovuto implicare la rigorosa analisi del precedente fallimento, l'adozione di misure che superassero e risolvessero gli ostacoli operativi, nonché

l'elaborazione di un organico piano aziendale che consentisse non solo il mero funzionamento della Società, bensì il raggiungimento degli obiettivi correlati con il finanziamento comunitario.

Invece, l'assoluta carenza di progetti, l'inesistenza di qualsiasi piano gestionale, la perdita anche giuridica della capacità operativa, avevano resa improvvida la ricapitalizzazione, in contrasto con i più elementari principi di efficacia ed efficienza della spesa.

Per di più, il Comune, in virtù della normativa comunitaria, non avrebbe potuto affidare ad un terzo privato la gestione del polo turistico. In questo modo, con l'interposizione dello schermo della Società, è stato aggirato l'ostacolo.

Si è trattato, in sostanza, di una soluzione gestoria ispirata alla privatizzazione, con la distribuzione degli utili ai privati ed il carico delle perdite all'ente pubblico.

E se la scelta di costituire una società mista pubblico-privata poteva essere giustificata all'inizio, certamente contraddice i canoni di buona amministrazione la decisione di mantenerla in vita, una volta emersa la sua inidoneità funzionale.

Infatti la società ricapitalizzata era completamente priva di qualsiasi struttura ed autonoma capacità operativa, tanto che l'unica iniziativa assunta dalla società stessa è stata quello di trasferire a terzi la gestione effettiva (e lucrativa) del patrimonio immobiliare.

In realtà, gli Amministratori, consapevoli del fallimento gestorio della Società iniziale e pur prevedendo anche quello della Società ricapitalizzata, addivennero alla decisione di ricapitalizzare al solo scopo di non perdere il finanziamento comunitario già ricevuto.

Nella vicenda la Procura individua la sussistenza di un ulteriore danno erariale, rappresentato dagli effetti del contratto stipulato tra la Società e i suoi presunti collaboratori.

Patto che, al di là del nomen giuridico, si sostanzia in un vero e proprio contratto di affitto a condizioni di assoluto favore per gli affittuari, dal momento che la Società, già titolare di un diritto di comodato gratuito di beni immobili ristrutturati ed arredati esclusivamente con fondi pubblici, lo ha ceduto a terzi con libertà di svolgervi attività commerciale lucrativa, senza che la Società stessa

(e dunque il Comune, socio di maggioranza) ne abbia tratto alcun vantaggio.

Il danno della specie, commisurato dalla Procura al valore locativo degli immobili e delle attrezzature assegnati ai privati, secondo stima dell'Agenzia del Territorio di Macerata, ammonterebbe a complessivi euro 82.180.

Di questo danno dovrebbero rispondere:

- l'amministratore unico della S.r.l. Abbazia, signora Paola Priori, che ha stipulato il contratto di collaborazione simulato, e
- il sindaco, signor Giorgio Canella, in qualità di socio di rappresentante del Comune di Apero, socio di maggioranza.

Le rispettive quote di addebito vengono indicate nella misura, rispettivamente, del 20% e dell'80%, tenuto conto della sostanziale differenza dei reciproci ruoli nel determinismo causale dell'evento dannoso.

Nella citazione si richiama, infine, una terza partita di danno erariale, consistente in una spesa sostenuta dalla Società (attraverso procedure a finalità simulata) per ripianare i debiti che la Società stessa aveva mantenuto anche dopo la ricapitalizzazione.

La Società Abbazia, infatti, aveva chiesto e ottenuto dalla Società Colli Esini una anticipazione di lire 25.000.000 per realizzare il Centro Studi e Vacanze, ma aveva utilizzato tale anticipazione per far fronte ai suoi fabbisogni ordinari.

Conseguentemente, per poter restituire l'anticipazione ricevuta, la Società Abbazia aveva dovuto accendere un mutuo presso la Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana.

A giudizio della Procura, l'intero importo da restituire alla Banca (sorte capitale e interessi) costituisce danno erariale attuale, in quanto corrispondente ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Inoltre, la inutilità del mutuo sarebbe evidente, posto che esso è servito per ripianare la situazione finanziaria di una società di per sé inutile e per di più autrice di scelte di gestione

assolutamente inidonee verso il proprio bilancio e contrarie agli interessi del Comune.

Anche quest'ultimo danno, ammontante ad euro 10.440, viene addebitato all'amministratore unico e al sindaco (che, fra l'altro, aveva stipulato il contratto di mutuo) nelle medesime quote del 20 e dell'80 per cento.

Per i fatti suddetti, il 28 luglio 2004 era stato emesso invito a dedurre a carico dei precitati soggetti. Tutti hanno depositato memorie che però non sono state ritenute sufficienti a superare l'addebito di responsabilità. Di qui la loro citazione in giudizio.

La Procura ritiene che il comportamento dei soggetti sia caratterizzato da colpa grave. A suo dire, infatti, essi erano perfettamente consapevoli che, ricapitalizzando la Società Abbazia, avrebbero finito per affidare a terzi la gestione del polo turistico, contravvenendo allo specifico vincolo imposto dalla Comunità Europea. Inoltre la scelta di ricapitalizzare la società fu assunta senza neppure accertare se i tre soci privati avrebbero rinnovato il loro impegno operativo.

Altrettanto gravi sono poi i comportamenti tenuti dall'amministratore unico della società e dal sindaco, in qualità di rappresentante del Comune socio di maggioranza, in occasione della stipula del c.d. contratto di collaborazione e del contratto di mutuo bancario.

I convenuti, patrocinati dall'avv. Andrea Calzolaio, si sono costituiti in giudizio con memoria del 26 maggio 2005 nella quale:

In via preliminare, eccepiscono il difetto di giurisdizione della Corte dei conti con riferimento alla seconda e alla terza domanda risarcitoria.

Nel merito, assumono sostanzialmente che:

- Stante il vincolo imposto dalla Comunità Europea e l'impossibilità di ottenere direttamente dalla Regione l'iscrizione nell'elenco degli operatori agroturistici, il Comune non aveva altra possibilità che costituire una società a partecipazione pubblica per la gestione della struttura.
- I problemi gestionali insorti sono dovuti al mancato impegno di alcuni soci privati e alla necessità di far fronte ai danni causato dal terremoto.

- Lo scioglimento della Società avrebbe determinato il fallimento del progetto sociale e soprattutto, avrebbe comportato l'obbligo di restituire i fondi comunitari già ricevuti.
- Dopo la ricapitalizzazione e la stipula del contratto di collaborazione la struttura è sempre stata vitale, organizzando numerosi eventi culturali. Nel contempo la Società ha realizzato un nuovo equilibrio finanziario.
- Le scelte gestionali e, dunque, le analisi economiche propedeutiche, competevano esclusivamente alla Società e non al Consiglio comunale.
- L'insussistenza di tutti i danni ipotizzati o, quantomeno, la loro abnorme quantificazione.
- La mancanza di colpa grave nel comportamento dei convenuti.

In subordine, chiedono che sia fatta applicazione del potere riduttivo, in considerazione dell'interesse pubblico perseguito e dell'assenza di qualsiasi vantaggio o tornaconto personale acquisito.

I convenuti concludono dunque per il rigetto della domanda attrice e, nel mentre depositano copiosa documentazione, chiedono altresì l'ammissione di prova testimoniale in ordine a determinati capitoli riguardanti la continua presenza dei lavori nel complesso immobiliare, le attività svolte dalla Società fino al 2003 e l'operatività della struttura ricettiva dal 2001 ad oggi.

Nell'udienza odierna, la difesa dei convenuti ha ribadito che in seguito alla ricapitalizzazione, che è costata al Comune soltanto venti milioni di lire, la Società ha raggiunto il suo equilibrio finanziario ed è diventata operativa; che per la scelta dei collaboratori la Società non era tenuta a seguire una procedura ad evidenza pubblica e che l'acquisizione del mutuo si è resa necessaria per far fronte alle spese sostenute durante la fase di dissesto. Ha insistito pertanto nella richiesta di assoluzione chiedendo, in subordine: che sia esperita ulteriore attività istruttoria, che si proceda ad una valutazione equitativa del danno e che sia fatta applicazione del potere riduttivo.

Il p.m., per parte sua, dopo aver argomentato in ordine alla sussistenza della giurisdizione in capo al Giudice adito ed essersi opposto al prosieguo dell'attività istruttoria e all'applicazione del

potere riduttivo, ha ribadito tutte le censure mosse con l'atto introduttivo, insistendo nella richiesta di condanna.

DIRITTO

Va esaminata preliminarmente l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti sollevata dalla difesa dei convenuti in relazione ai danni patiti dalla Società a partecipazione pubblica denominata "Abbazia".

L'eccezione è infondata.

A conclusione di un lungo iter giurisprudenziale, la Corte di Cassazione, con sentenza n. 10973 del 25 maggio 2005, dopo avere osservato che "l'attività amministrativa non è soltanto quella che si estrinseca in pubbliche funzioni e in poteri autoritativi, ma è anche l'attività che persegue, nei limiti consentiti dall'ordinamento, finalità istituzionali in forme privatistiche", ha stabilito che sono attribuiti alla Corte dei conti i giudizi di responsabilità per fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge n. 20/94, anche nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici.

Il nuovo orientamento - secondo la Suprema Corte - "si fonda sul progressivo ampliamento della giurisdizione contabile in materia di responsabilità, sicché il discrimen tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile risiede unicamente nella qualità del soggetto passivo e quindi nella natura delle risorse finanziarie di cui esso si avvale. Ed è pertanto l'evento verificatosi in danno di una amministrazione pubblica il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile, e non, o non più, il quadro di riferimento (pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno stesso".

Da notare che la stessa Corte Costituzionale (in sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993) aveva già sostenuto che "il mutamento delle veste formale di un ente pubblico non è sufficiente a sottrarre lo stesso al controllo della Corte dei conti, almeno sino a quando non si verifichi l'uscita della società dalla sfera della finanza pubblica. La stessa Corte costituzionale, poi, in tempi più recenti (sentenza n. 363 del 19 dicembre 2003), aveva precisato che una spa pubblica presenta i

caratteri propri dell'ente strumentale della pubblica amministrazione.

L'argomento era stato quindi ripreso dalla stessa Corte di Cassazione la quale, in più occasioni (sentenze n. 1027/2000, n. 20018/2001 e n. 19667/2003) aveva osservato che la trasformazione di amministrazioni pubbliche in enti pubblici economici e poi in spa non ne fa venir meno la natura pubblicistica, con il conseguente persistere, per i rispettivi dipendenti, della qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

La giurisprudenza contabile, nel solco tracciato dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale ha elaborato ulteriori elementi per affermare la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori di società a prevalente partecipazione pubblica. Tra questi, l'art. 7 della legge n. 97/2001, secondo la quale la sentenza penale di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica, deve essere comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti al fine di promuovere l'eventuale azione di responsabilità (Sezione Lombardia, n. 32 del 9 febbraio 2005 e Sezione Marche, n. 28 del 4 luglio 2001), ed il c.d. "superamento dello schermo societario" che porta ad individuare nella natura pubblica delle risorse finanziarie il presupposto per l'incardinazione della giurisdizione della Corte dei conti (Sezione Molise, n. 234 del 7 ottobre 2002).

Pertanto, alla luce del mutato quadro normativo (d.lgs n. 29/93; art. 1 legge 19/94; art. 1, ultimo comma, legge n. 20/94, come modificato dal d.l. n. 543/96 convertito in legge n. 639/96; d.lgs. n. 80/98; d.lgs. n. 286/99; art. 7 legge n. 97/2001) posto in debito riferimento con l'art. 102 Cost., e sulla base del nuovo orientamento giurisprudenziale, deve ritenersi che ai fini della giurisdizione contabile assume rilievo non tanto l'elemento formale della qualificazione del soggetto danneggiato, quanto la qualificazione oggettivamente pubblica delle risorse finanziarie gestite dal soggetto medesimo.

Ebbene, nel caso di specie, la Società "Abbazia", a prevalente partecipazione pubblica, riveste sicuramente la qualificazione giuridica idonea a sottoporre i suoi amministratori e dipendenti

alla giurisdizione della Corte dei conti.

Di qui il rigetto dell'eccezione.

La seconda questione preliminare attiene alla richiesta - anch'essa formulata dalla difesa dei convenuti - di ammissione di prova testimoniale in ordine a determinati capitoli riguardanti la continua presenza dei lavori nel complesso immobiliare, le attività svolte dalla Società fino al 2003 e l'operatività della struttura ricettiva dal 2001 ad oggi.

Premesso che tale richiesta ha trovato l'opposizione verbale del p.m., ritiene il Collegio che gli atti del procedimento appaiono sufficienti a renderlo compiutamente edotto dell'accadimento dei fatti controversi, sicché, ai fini del decidere, non si rende necessario acquisire le prove testimoniali richieste.

La relativa istanza è quindi respinta.

Venendo ora al merito della causa, vanno anzitutto precisati i danni erariali oggetto della pretesa risarcitoria.

Essi consistono: a) per euro 9.823, nell'esborso sostenuto dal Comune di Apiro per la ricapitalizzazione della Società "Abbazia"; b) per euro 82.180, nel contratto stipulato tra la stessa Società ed alcuni collaboratori esterni; c) per euro 10.440, nella restituzione di un mutuo, con relativi interessi, da parte della Società medesima in favore della Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana.

La prima vicenda è in danno dell'Amministrazione comunale mentre le altre due riguardano altrettanti pregiudizi economici subiti dalla Società Abbazia, considerata nella qualità di ente a prevalente partecipazione pubblica.

Relativamente al danno da ricapitalizzazione, sostiene la Procura che, mentre la scelta di dare vita ad una gestione tramite una società partecipata appare in sintonia con criteri di scelta razionali, funzionalmente coerenti con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa, non altrettanto sono le forme, i modi e le condizioni con cui si è addivenuti al rifinanziamento della

società.

A suo giudizio, una scelta del genere avrebbe dovuto implicare la rigorosa analisi del precedente fallimento, l'adozione di misure che superassero e risolvessero gli ostacoli operativi, nonché l'elaborazione di un organico piano aziendale che consentisse non solo il mero funzionamento sociale, bensì il raggiungimento degli obiettivi correlati con il finanziamento comunitario.

Invece, l'assoluta carenza di progetti, l'inesistenza di qualsiasi piano gestionale, la perdita anche giuridica della capacità operativa, avevano resa improvvida la ricapitalizzazione, in contrasto con i più elementari principi di efficacia ed efficienza della spesa.

Replica parte convenuta che per il vincolo imposto dalla Comunità Europea e per l'impossibilità di ottenere direttamente dalla Regione l'iscrizione nell'elenco degli operatori agroturistici, il Comune non aveva altra possibilità per gestire la struttura che costituire una società a partecipazione pubblica. Aggiunge che lo scioglimento della Società avrebbe determinato il fallimento dell'intero progetto a contenuto sociale e, soprattutto, che, con il pagamento di soli venti milioni si sarebbe evitato l'obbligo di restituire i fondi comunitari già ricevuti. Considera che i problemi gestionali sono insorti a causa del mancato impegno di alcuni soci e della necessità di far fronte ai danni causati dal terremoto. Assume, infine, che con la ricapitalizzazione la Società ha realizzato un nuovo equilibrio finanziario realizzando sostanzialmente gli scopi che si era prefissi. Quanto all'aver operato una scelta gestionale senza un preciso piano di risanamento, evidenzia che l'analisi economica competeva esclusivamente alla Società e non al Consiglio comunale.

La domanda giudiziaria è fondata.

In disparte il profilo dell'opportunità per il Comune di Apiro di creare una società mista a partecipazione pubblica per la gestione del complesso agroturistico - che esula, peraltro, dalle motivazioni della pretesa risarcitoria - la questione oggetto di causa riguarda il danno che si è determinato esclusivamente per effetto dell'operazione di ricapitalizzazione della Società.

A tale proposito non può esservi dubbio che prima di assumere la decisione il Consiglio comunale avrebbe dovuto valutare accuratamente le ragioni del dissesto e, soprattutto, accertare se esistevano le condizioni per ripianare la Società e renderla veramente operativa.

Se lo avesse fatto (e non vi è traccia che abbia agito in tal senso) avrebbe potuto sicuramente concludere che i problemi che avevano determinato il fallimento societario (la discordia dei soci in ordine ai fatti gestionali e la necessità di proseguire nei lavori di ristrutturazione dell'immobile) non si sarebbero comunque risolti e che, forse, all'opposto, si sarebbero potuti anche aggravare a causa del disimpegno da parte di alcuni soci privati e, soprattutto, per il fatto che i lavori edilizi erano ancora ben lontani dall'essere completati.

E' se è vero che l'uscita di alcuni privati è avvenuta a ricapitalizzazione conclusa, è altrettanto vero che una tale possibile evenienza si sarebbe potuta facilmente accertare verificando preliminarmente la disponibilità dei soci a proseguire nella collaborazione ed offrendola, eventualmente, a nuovi soggetti che si fossero dimostrati interessati all'iniziativa.

Invece, nulla di tutto questo è stato considerato, essendo prevalsa - a detta degli stessi interessati - la volontà di conservare comunque il finanziamento comunitario; scopo che, però, non può certo costituire una esimente, dato che è illegittimo di per se stesso, in quanto, a prescindere da qualsiasi considerazione di ordine economico, si pone in palese ed inaccettabile contrasto con le regole proprie dello stesso finanziamento comunitario e, dunque, anche con gli interessi dello Stato nazionale.

A ciò deve aggiungersi che appena tre mesi dopo la ricapitalizzazione (8 maggio 2001), la società già addiveniva alla stipula di un contratto di collaborazione con terzi soggetti (27 agosto 2001) rinunciando, in pratica, alla gestione diretta dell'intera struttura. E sta proprio in tale rinuncia la dimostrazione di quanto fosse inutile la Società, cosicché, se per realizzare il progetto sociale fosse stato proprio necessario ricorrere a soggetti privati, tanto valeva che il Comune stipulasse direttamente il contratto di collaborazione, senza ricorrere all'artificio di creare (o, più

propriamente, di mantenere in vita) una società che, da un lato, era priva di contenuti e, dall'altro, comportava in ogni caso spese continue di mantenimento, come si vedrà più avanti.

Né si può affermare che nel periodo considerato la Società abbia realizzato alcuno degli scopi previsti dal progetto per il quale era stato concesso il finanziamento comunitario: turismo equestre, cicloturismo, commercializzazione di prodotti locali e centro servizi e documentazione.

Anche le iniziative culturali - dedotte a dimostrazione dell'attività societaria - si sono mantenute ben sotto le attese. Quelle della "Luna Piena", di "San Martì" e dei "Gnocchi a Sant'Urbà" e poche altre assunte con la partecipazione del Comune non possono certo considerarsi né soddisfattive di un doveroso impegno societario né produttive di concreti ed evidenti vantaggi della comunità locale in termini di immagine.

Posta dunque la non convenienza, già evidente ex ante, di non procedere al rifinanziamento della Società, il danno derivante dalla inutilità di tale rifinanziamento deve farsi risalire alla deliberazione n. 24 dell'8 maggio 2001, della quale devono rispondere, in eguale misura, i componenti del Consiglio che la votarono, ossia il sindaco Canella e i consiglieri Proboni, De Rose, Paccamiccio, Mariotti, Scuppa, Felici, Federici e Valentini.

Alla volontà di assumere la riferita decisione va infatti attribuito un elevato grado di colpa, deducibile sia dalla obiettiva e assoluta divergenza tra il comportamento assunto dagli agenti e quello che invece si sarebbero dovuto pretendere dagli stessi nella situazione di fatto sopra riferita, sia dalla chiara prevedibilità dell'evento dannoso in relazione alla situazione medesima.

Nel caso di specie, infatti, gli indicati soggetti hanno mostrato un totale disinteresse per il rispetto delle norme comunitarie ed una inescusabile superficialità e negligenza nel valutare positivamente una situazione che semplici e non condizionate constatazioni avrebbero invece fatto ritenere assolutamente insussistente.

Passando a trattare la seconda ipotesi di danno, essa consiste negli effetti economicamente negativi per la Società Abbazia (e dunque soprattutto per il Comune di Apiro, socio di

maggioranza) che sarebbero scaturiti dal contratto di collaborazione stipulato tra la Società stessa ed alcuni soggetti esterni.

In proposito, la Procura afferma che il contratto, al di là del nomen giuridico, si sostanzia in un vero e proprio contratto di affitto a condizioni di assoluto favore per gli affittuari, dal momento che la Società, già titolare di un diritto di comodato gratuito di beni immobili ristrutturati ed arredati esclusivamente con fondi pubblici, lo ha ceduto a terzi con libertà di svolgervi attività commerciale lucrativa, senza che la Società stessa, e dunque anche il Comune, ne abbiano tratto alcun vantaggio. Sostiene inoltre che la scelta dei collaboratori è avvenuta senza le necessarie garanzie di una adeguata pubblicità.

Oppongono gli interessati che la scelta dei collaboratori non è obbligatoriamente vincolata da una procedura ad evidenza pubblica e che, comunque, tali collaboratori, pur tra molte è già note difficoltà, hanno svolto l'attività che era stata loro richiesta, pagando per questa il corrispettivo di 18 milioni di lire.

Anche in questo caso il Collegio ritiene fondata la domanda attrice.

La legittimità (rectius, la opportunità) di concludere il contratto di collaborazione con i signori Alfa Stahl Doris Ruth e Stazi Massimo va esaminata e valutata in riferimento agli scopi che con tale contratto si intendevano perseguire, vale a dire la gestione della struttura turistico-ricettiva, la quale rientrava sicuramente tra i gli obiettivi che già facevano capo alla Società concedente. Per questo con il contratto veniva concesso ai collaboratori il comodato gratuito degli immobili, compreso l'uso lucrativo delle strutture ricettive e delle relative attrezzature.

In cambio, i collaboratori (come da deliberazione di Giunta n. 38 del 24 aprile 2002) si assumevano l'obbligo di organizzare eventi culturali e di promuovere l'attività del centro studi e vacanze, nonché di porre la struttura a disposizione di gruppi autogestiti ai quali dovevano essere praticati costi vivi con esclusione di ogni finalità di lucro.

Invece, essi non organizzarono nessun evento culturale, non prestarono alcuna

collaborazione al centro studi (che non esisteva) e non ospitarono mai scolaresche o gruppi turistici organizzati.

Quel che è peggio è che nel contratto non fu neppure riportata la clausola (già inserita nella primitiva convenzione tra il Comune e la Società) relativa all'obbligo degli esercenti di applicare al Comune prezzi convenzionati.

Ne è quindi derivato che (a prescindere dalla natura, vera o simulata, del contratto di collaborazione) i privati esercenti hanno fruito di tutte le strutture e degli arredi di proprietà del Comune (e da questi già concessi in comodato alla Società Abbazia) e con esse hanno svolto regolare attività alberghiera, di ristorazione e di bar, applicando prezzi di mercato anche nei confronti del Comune. Non è dunque difficile ritenere che del contratto abbiano beneficiato soltanto i collaboratori, i quali, ad onta di tale qualifica, non hanno svolto alcuna prestazione nell'ambito delle finalità pubbliche che la Società intendeva perseguire per il loro tramite, ma si sono limitati a conseguire tutti i vantaggi derivanti dall'attività economica svolta ad esclusivo fine di lucro.

A fronte degli utili interamente trattenuti, essi hanno infatti effettuato soltanto due versamenti in favore della Società: uno di euro 3.098,74 (per l'anno 2001) e l'altro di euro 9.296,22 (per l'anno 2002).

Pertanto, tenuto conto che il valore locativo degli immobili e delle attrezzature assegnati ai privati, secondo obiettiva stima dell'Agenzia del Territorio di Macerata, ammonta a complessivi euro 82.180, e che l'importo complessivamente versato dai collaboratori è di euro 12.394, il danno patito dalla Società Abbazia a causa del contratto in questione risulta di euro 69.786

Di questo danno devono rispondere l'amministratore unico della Società Abbazia, Paola Priori, che ha stipulato il contratto di collaborazione, e il sindaco del Comune di Apiro, Giorgio Canella, in qualità di rappresentante dell'ente pubblico di maggioranza.

Al loro comportamento va infatti riconosciuto non soltanto uno specifico e determinante nesso causale con l'evento dannoso ma anche una connotazione gravemente colposa, caratterizzata

dall'assenza di quel possibile, minimo grado di diligenza che la cura dell'interesse pubblico senz'altro richiedeva.

Come richiesto dalla Procura attrice, le quote di addebito vengono stabilite nella misura, rispettivamente, del 20% e dell'80%, a causa della sostanziale differenza dei reciproci ruoli assunti dai soggetti nel determinismo causale dell'evento dannoso (l'amministratore unico deputato alla cura dei soli interessi societari, il sindaco anche a quelli del Comune).

La terza partita di danno, infine, consiste nella spesa (capitale ed interessi) sostenuta per far fronte ad un mutuo bancario stipulato dalla Società con lo scopo di ripianare i debiti contratti dalla Società stessa prima della ricapitalizzazione.

A giudizio della Procura, la ragione del danno erariale, derivante da obbligazioni giuridicamente perfezionate, sta nella inutilità del mutuo, posto che esso è servito per ripianare la situazione finanziaria di una società di per sé inutile e per di più autrice di scelte di gestione assolutamente inidonee verso il proprio bilancio e contrarie agli interessi del Comune.

Eccepiscono le parti convenute che l'acquisizione del mutuo si è resa necessaria per far fronte alle spese sostenute durante la fase di dissesto e che pertanto il danno - se esiste - andrebbe eventualmente imputato a coloro che sostennero le spese.

Osserva il Collegio che la Società Abbazia aveva chiesto e ottenuto dalla Società Colli Esini una anticipazione di lire 25.000.000 per realizzare il Centro Studi e Vacanze, ma aveva utilizzato tale anticipazione per far fronte ai suoi fabbisogni ordinari.

Conseguentemente, per poter restituire l'anticipazione ricevuta, la Società Abbazia aveva dovuto accendere un mutuo presso la Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana.

Essendo questi i fatti, non appare sostenibile dedurre un danno alla Società per effetto della stipula del mutuo bancario.

In realtà, se danno vi è stato, esso deve essere posto in primitivo collegamento con le spese correnti che erano state effettuate utilizzando illegittimamente l'anticipazione ricevuta per realizzare

il centro studi e vacanze, e non già in relazione con il successivo contratto di mutuo, atteso che tale ultimo atto si pone unicamente in rapporto di consequenziale necessità con l'obbligo di restituire l'anticipazione ricevuta.

Esso, pertanto, in mancanza di più valide alternative che non sono state prospettate, rappresenta un atto doveroso per ripianare obbligazioni giuridiche preesistenti e, come tale, incensurabile sotto il profilo strettamente contabile.

Ne discende che quest'ultima richiesta della Procura, siccome infondata, deve essere respinta.

Posti i suindicati accertamenti in ordine alle singole fattispecie di danno, deve ora il Collegio occuparsi dell'applicazione del potere riduttivo, subordinatamente richiesta dal difensore dei convenuti e prevista dagli artt. 19, comma 2, del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, dall'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e dall'art. 83, comma 1, del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440.

E' noto, anche per l'insegnamento della Corte Costituzionale (sentenza n. 371/1998), che la nuova conformazione della responsabilità amministrativa, modellata dalla legge 20/1994 e novellata dalla legge 639/96, tende ad accentuare i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori.

Tale considerazione, nonché l'esplicito dettato normativo contenuto nell'art. 1, comma 1-bis della legge sopra richiamata, non escludono dunque che, pur in presenza di comportamento gravemente colposo, il giudice contabile possa fare applicazione del c.d. potere riduttivo.

Ciò premesso, va verificato se, nelle ipotesi in argomento, sussistano, di fatto, le condizioni per far luogo a tale applicazione; se, cioè, i comportamenti dei convenuti siano meritevoli, sotto un qualsiasi profilo giuridicamente apprezzabile, di una riduzione dell'addebito corrispondente al pregiudizio sofferto dall'ente pubblico.

Per quanto riguarda la condotta del sindaco Giorgio Canella e dei consiglieri Luciana Prohani, Fernando De Rose, Luciano Paccamiccio, Mario Mariotti, Sandro Scuppa, Maria Giuseppa Felici, Giovanni Federici e Vania Valentini in relazione al danno di cui alla lettera a), è verosimile

che essi, al di là di pure valutazioni giuridiche, abbiano essenzialmente considerato la gravità del pericolo, non tanto di dover rinunciare ai contributi comunitari da ricevere, quanto di dover restituire quelli già ricevuti.

Essi, dunque, posti davanti all'emergenza causata da una situazione di dissesto ad essi non imputabile (o comunque non imputata), si sono affrettati a mantenere in vita un organismo che, pur nella loro errata prospettazione, appariva essere l'unico in grado, se non di realizzare al meglio il progetto sociale, almeno di evitare un problema finanziario di assai più ampia portata.

Si tratta di fattori soggettivi che, presenti nella volontà degli agenti, denotano una minore intensità dell'elemento psicologico e quindi giustificano l'attribuzione di un grado attenuato di responsabilità, seppure in lieve misura, in ossequio al principio della personalità della soggezione alla sanzione.

Tanto considerato, il Collegio, in accoglimento dell'istanza e contro l'opposizione del p.m., ritiene equo porre a carico del sindaco e di ciascuno dei consiglieri il minore importo di euro 1.000 (mille), comprensivo della rivalutazione monetaria.

Per quanto riguarda l'imputazione al sindaco Giorgio Canella e all'amministratore unico Paola Priori in relazione al danno di cui alla lettera b), va rilevato, anzitutto, che la struttura, seppure perfettamente agibile, era interessata ai lavori di ristrutturazione i quali, rappresentando un pesante disincentivo alla sua utilizzazione, comportavano, di fatto, una notevole riduzione del suo valore economico.

In secondo luogo che era stata un'iniziativa della Giunta municipale (assunta con deliberazione n. 38 del 24 aprile 2002) quella di affidare ai collaboratori il compito di ospitare gruppi organizzati a prezzi convenzionati, onde il danno per la mancata esecuzione deve essere proporzionalmente sottratto all'addebito a carico dei convenuti.

Da ultimo, occorre tenere conto che, siccome (secondo l'opinione della Procura) la decisione di affidare all'esterno la gestione del complesso agro-turistico era già negli intendimenti del

Consiglio comunale sin dal momento in cui aveva proceduto al finanziamento della Società, valgono nella fattispecie, ma in misura superiore, le considerazioni per la concessione della riduzione dell'addebito svolte a proposito della fattispecie sub a).

Ne consegue che, equitativamente, a carico del sindaco Giorgio Canella va posta la somma di euro 15.000 (quindicimila) e a carico dell'amministratore Paola Priori la somma di euro 4.000 (quattromila), tutte comprensive della rivalutazione monetaria.

Entrambi i soggetti, poi, devono essere mandati assolti da ogni addebito in relazione ai fatti di cui alla vicenda sub c).

Su tutte le somme di condanna sono dovuti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino al completo soddisfacimento del debito.

A ciascun importo di condanna si aggiungono le spese di giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Marche, definitivamente pronunciando sulle richieste della Procura regionale, ogni contraria domanda ed eccezione respinta,

Condanna Giorgio Canella, Luciana Prohani, Fernando De Rose, Luciano Paccamiccio, Mario Mariotti, Sandro Scuppa, Maria Giuseppa Felici, Giovanni Federici e Vania Valentini al pagamento, in favore del Comune di Apero, della somma di euro 1.000 (mille) a carico di ciascuno di essi, comprensiva della rivalutazione monetaria e maggiorata degli interessi legali come indicato in parte motiva, per i fatti di cui al punto a).

Condanna Giorgio Canella e Paola Priori al pagamento, in favore della Società Abbazia, della somma, rispettivamente di euro 15.000 (quindicimila) e di euro 4.000 (quattromila) per i fatti di cui al punto b).

Assolve Giorgio Canella e Paola Priori da ogni addebito relativamente ai fatti di cui al punto c).

Condanna altresì i predetti Giorgio Canella, Luciana Prohani, Fernando De Rose,

Luciano Paccamiccio, Mario Mariotti, Sandro Scuppa, Maria Giuseppa Felici, Giovanni Federici, Vania Valentini e Paola Priori al pagamento delle spese processuali che, fino alla presente sentenza, sono liquidate, in euro **1126,10** (millecentoventisei/10) da suddividersi in parti uguali tra loro.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 16 giugno 2005.

L'estensore

Il Presidente

(F.to Renzo Di Luca)

(F.to Antonio De Feo)

PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA IL 12/07/2005

IL DIRIGENTE

DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(F.to dott.ssa Anna Laura Carloni)