

N.288/2005REL

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

Composta dai seguenti magistrati:

prof. Giancarlo Guasparri	Presidente
dott. Francesco D' Isanto	Consigliere
dott. Angelo Bax	Primo Ref. Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. **53791/REL** del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione del 13 luglio 2004, nei confronti dei sigg.:

Guantini Massimo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Angella, Eliana Pino e Adele Delia, e presso quest' ultima elettivamente domiciliato in Firenze, alla via G. La Pira n. 21;

Antonelli Fabio, **Bongini** Mario, **Franceschi** Giuseppe e **Massei** Vittorio, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Gianclaudio e Federico Pazzaglia, presso i quali sono elettivamente domiciliati in Cecina, P.zza della Libertà n. 18;

Barzi Alessandro, rappresentato e difeso dall' avv.ssa Donatella Di Dio, presso la quale è elettivamente domiciliato in Cecina, P.zza Carducci n. 15;

Marinai Enrico, rappresentato e difeso dal prof. avv. Paolo Carrozza e dall' avv. Domenico Bechini, ed elettivamente domiciliato in Firenze presso lo studio dell' avv. Francesco Brizzi, piazza S. Spirito n. 10;

Stefanini Eugenio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Calogero Narese e Federico De Meo,

presso i quali è elettivamente domiciliato in Firenze, via dell' Oriuolo n.20;

Ghilli Giancarlo, rappresentato e difeso dall' avv. Gaetano Viciconte, presso il quale è elettivamente domiciliato in Firenze, viale Matteotti n. 60;

Botti Luigi, rappresentato e difeso dagli avv. Lucilla Botti e Andrea Torricelli, e presso quest' ultimo elettivamente domiciliato in Firenze, via delle Mantellate n. 9;

Papotto Alessandro, **Giorgerini** Luciano, **Cioni** Renzo, **Ferrari** Stefano, **Giomi** Norico, **Neri** Piero, **Fabiani** Valerio, **Cotta Ramusino** Patrizia Anna, **Bondani** Anna Maria, **Pascucci** Maurizio, **Bartoletti** Enrico, **Battini** Massimo, **Mazzoncini** Alberto, **Paradossi** Laura, **Benedetti** Stefano, **Parenti** Giovanni, **Novellini** Achille, **Macelloni** Manuela, **Vanni** Claudio, **Lippi** Samuele, **Marini** Massimo, **Pacini** Paolo, **Lambardi** Elena, **Villani** Luciano, **Frosali** Lauro, **Belcari** Franco, **Bulgheresi** Lorenza, **Costantino** Antonio Giuseppe e **Bellani** Flavia, tutti rappresentati e difesi dal prof. avv. Giuseppe Morbidelli e dall' avv. Roberto Righi, presso i quali sono elettivamente domiciliati in Firenze, via La Marmora n. 14;

Arvanas Mariangela, rappresentata e difesa dall' avv. Renzo Grassi, ed elettivamente domiciliata presso l' avv. Luca Capecchi, in Firenze alla via Cavour n. 64;

Paperini Luciano, non costituitosi in giudizio.

Udito, nella pubblica udienza del 16 febbraio 2005, il primo referendario relatore dott. Angelo Bax; sentiti gli avv.ti Giuseppe Angella, Eliana Pino ed Adele Delia per il sig. Guantini Massimo, gli avv.ti Gianclaudio e Federico Pazzaglia per i sigg.ri Antonelli Fabio, Bongini Mario, Franceschi Giuseppe e Massei Vittorio, l' avv. ssa Donatella Di Dio per il sig. Barzi Alessandro, l' avv.ssa Chiara D'Aquino, su delega del prof. avv. Paolo Carrozza per il sig. Marinai Enrico, gli avv.ti Calogero Narese e Federico De Meo per il sig. Stefanini Eugenio, l' avv. Gaetano Viciconte per il sig. Ghilli Giancarlo, gli avv.ti Lucilla Botti e Andrea Torricelli per il sig. Botti Luigi, l' avv. Roberto Righi per i sigg.ri Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria,

Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia, l' avv. Renzo Grassi per la sig.ra Arvanas Mariangela, mentre non è comparso in giudizio il sig. Luciano Paperini;

Udito, altresì, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del dott. Paolo Crea;

visti tutti gli atti ed i documenti di causa ed in particolare le conclusioni rassegnate dalle parti, come da verbale d'udienza;

considerato in

FATTO

La Procura Regionale presso questa Sezione, con atto depositato in data 13 luglio 2004, citava in giudizio innanzi a questa Corte i menzionati convenuti, nella qualità di amministratori, funzionari e tecnici all'epoca dei fatti.

Contestava, la parte attorea, che la gestione dell' impianto sportivo o Centro Sociale Polivalente (da ora in poi C.S.P.) sito nel comune di Cecina, avrebbe causato un danno erariale.

Nella specie il C.S.P. era stato collaudato dal Comune di Cecina il 27 gennaio 1993 e la gestione era stata affidata ad un Comitato di Gestione, composto da membri designati dall' Amministrazione Comunale nonché da membri rappresentanti di associazioni senza scopo di lucro che occupavano la sede all' interno della struttura, ai sensi della convenzione (art. 4) sottoscritta tra le parti il 30 gennaio 1993 (e successivamente rinnovata); il corrispettivo annuo della concessione era stato determinato nella somma simbolica di lire 1.000.

Secondo la tesi attorea, il Comune di Cecina, a seguito del comportamento dei soggetti convenuti in giudizio, avrebbe subito un danno erariale non avendo determinato un canone “giuridicamente compatibile per tutti gli spazi del centro sociale destinati ad attività commerciali o comunque economicamente sfruttati da terzi”.

La quantificazione del danno erariale determinato sulla scorta di un criterio estimativo forfettario di valutazione di una possibile rendita, con riferimento all'intera superficie del CSP (sia coperta che scoperta) per il periodo 1991 - 2004, era stato ritenuto pari a €494.124,51, somma per cui erano chiamati a rispondere, "ciascuno per la propria parte" gli epigrafati convenuti.

In specie per l'impianto sportivo, siccome descritto nell'atto di citazione (pp. 1-2) e costituito da: a) otto campi da bocce: b) una sala riunioni c) n. 6 locali uffici per società ed associazioni, nonché l'esistenza di un bar all'interno della medesima struttura oltre ad arredi, era stato previsto un canone di £. 1000 per anno corrisposto sino al 1998.

La convenzione, stipulata il 1993, sino al 2001 prevedeva il suddetto canone ricognitorio, ed in data 4 dicembre 2001 la convenzione elevava il canone a €51,65.

In ordine all'impianto, deduceva la Procura, dai documenti contabili esibiti dal Comune risultavano costi dell'impianto per decine di milioni annui (per la fornitura elettrica e per il metano), mentre per l'uso dei campi la convenzione del 1993, senza alcuna specifica determinazione consiliare, fissava una tariffa giornaliera di £. 1000, ridotta a £. 500 per il gioco amatoriale, tariffe aumentate nel 2001 a €1, ridotta a €0,50 per il gioco amatoriale, tariffa che non risultava mai riscossa.

Deduceva la Procura che, pur essendo la concessione del bene a canone simbolico una scelta discrezionale, la facoltà di scelta doveva tener conto, per non sconfinare nell'arbitrarietà, sia di alternative di gestione ricercate sia delle caratteristiche fisiche e giuridiche del bene, mentre nella specie non era stata svolta alcuna istruttoria al fine della determinazione del menzionato canone, né si era proceduto alla scelta del gestore attraverso un confronto concorrenziale per ottenere condizioni economiche di gestione.

In ogni caso, asseriva la parte attorea, il suddetto canone non appariva giuridicamente compatibile per tutti gli spazi del centro sociale destinati ad attività commerciali o comunque economicamente sfruttate da terzi per cui si sarebbe dovuto richiedere il canone di mercato, mentre

risultava omessa qualsiasi attività di controllo del Comune di Cecina, prevista dalla convenzione sull' operato del comitato di gestione.

Inoltre il Comune di Cecina era debitore nei confronti dell'azienda erogatrice di €14.122 per l' acqua consumata dal centro sociale dal 1994 al 24 luglio 2002.

La Procura affermava che il danno erariale, siccome quantificato negli inviti a dedurre (in cui ci si era riservati ulteriori quantificazioni anche in aumento), ammontava a: a) la somma individuata dalla differenza tra il canone stabilito dalla legge e quello effettivamente percepito; b) i debiti a carico dell' ente per le utenze fruite dal Centro Sociale Polivalente; c) il mancato introito del canone di mercato per gli spazi soggetti ad utilizzazione commerciale (il bar) e quelli utilizzati come sedi di associazioni o come luoghi di svago (sala da ballo e sala ristoro).

I canoni di mercato che si sarebbero dovuti applicare per l'impianto *de quo* per gli anni dal 1991 al 2004 ammontavano, secondo la Procura contabile, a complessivi € 494.124,51, come da valutazione dell' Agenzia del Territorio di Livorno, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Di tale presunto danno erariale, la parte attorea riteneva responsabili: a) gli amministratori che deliberarono l' affidamento dell' impianto sportivo secondo le modalità suddette; b) i funzionari e tecnici responsabili dell' istruttoria e gli uffici competenti in materia.

Notificati gli inviti a dedurre (nel periodo 26 febbraio 2004 - 17 marzo 2004), ed audite (19 maggio 2004) le persone che avevano chiesto di essere sentite (Fabio Antonelli, Mario Bongini, Giuseppe Franceschi e Vittorio Massei), la Procura contabile emetteva l' atto introduttivo del giudizio di responsabilità.

In punto di fatto in riferimento ad una sentenza della Sezione II Centrale di Appello n. 291/1993 in data 24 novembre 1993, avente ad oggetto l' assoluzione degli amministratori del Comune di Cecina per avere gli stessi nel dicembre 1988 concesso in locazione un immobile ad un' associazione senza scopo di lucro per un canone inferiore al canone di mercato (per le prevalenti finalità sociali su quelle di mercato), ed invocata da diversi convenuti a propria giustificazione, il

Pubblico Ministero deduceva che in primo luogo essa non si attagliava ai fatti dell' odierno giudizio con riferimento al *quantum* del corrispettivo richiesto ed alla tipologia del bene oggetto di questa controversia, il quale (cfr. pagg. 6 e 7 dell' atto di citazione), comprendeva spazi destinati allo sfruttamento economico ed impianti sportivi soggetti ad una specifica disciplina normativa (cc.dd. servizi a domanda individuale) per i quali è obbligatorio porre a carico di coloro che ne richiedono l' uso una percentuale minima del 36% dei costi).

Vieppiù, soggiungeva la parte attorea, la decisione, considerata la data del deposito (24 novembre 1993), non poteva essere conosciuta dagli amministratori oggi convenuti che avevano adottato le delibere citate negli anni 1990 e 1991, anzi la vicenda giudiziaria in corso avrebbe dovuto indurre gli amministratori ad un comportamento connotato da una maggiore prudenza nel momento in cui (30 gennaio 1993) avevano perfezionato per la prima volta la convenzione di concessione del Centro Sociale Polivalente.

Già, peraltro il Procuratore Regionale della Corte dei conti in data 29 marzo 1995 aveva richiesto la messa in mora (portata a conoscenza nel maggio 1995) degli amministratori che avevano deliberato la concessione di beni comunali a canoni non adeguati, e tra questi coloro che adottarono la delibere n. 102 e 175 entrambe del 1991, in specie i consiglieri Mondani, Cotta Ramusino, Bulgheresi, Neri, Frosali, Parenti, Giomi, Marinai, Papotto, Fabiani, Battini, Bongini, Belcari, Paperini, Bartoletti, Benedetti, Franceschi, Villani, Massei, Paradossi, Antonelli, Pacini, Macelloni, Giorgerini, Lambardi, Pascucci, Vanni, Botti, Novellini, Cioni, Ferrari e Barzi.

Tale fatto della messa in mora, afferma la Procura, oltre a costituire elemento idoneo a delineare il quadro psicologico dei soggetti che adottarono gli atti deliberativi, era idoneo a determinare una diversa quantificazione del danno il quale, per coloro che furono destinatari di detto atto di costituzione in mora, potrà retrocedere anche per il quinquennio in origine non considerato negli inviti a dedurre (perché sconosciuta al momento della notifica degli inviti la circostanza della precedente interruzione della prescrizione).

Con delibera consiliare n. 188 in data 22 dicembre 1993 (quindi successiva alle delibere di affidamento in concessione del CSP) il consiglio comunale di Cecina approvò la “strategia complessiva” della gestione del patrimonio immobiliare presente su tutto il suo territorio: l'atto di indirizzo identificava i referenti responsabili degli immobili, la necessaria destinazione al pubblico servizio, i moduli di gestione (con immobili di grande consistenza che dovevano essere gestiti da comitati), i soggetti su cui gravavano i costi di gestione, il controllo del Comune sulle tariffe, le competenze del comitato di gestione (che avrebbe percepito tutti gli introiti tariffari ed eventuali introiti da attività commerciali o comunque di altra natura, e che avrebbe provveduto a pagare le spese di gestione).

Per quanto concerne il Comitato di Gestione esso, sino al 14 giugno 1996, ebbe la natura di ufficio - organo dell' Amministrazione (con rappresentanti della maggioranza e della minoranza consiliare), e solo dal 15 giugno 1996 tale Comitato di gestione si trasformò in ente collettivo ai sensi degli artt. 36 e ss. del c.c., in cui non era prevista la menzionata partecipazione consiliare.

La natura giuridica dell' organizzazione del Comitato di gestione, inoltre, aveva riflessi sul riferimento alla “concessione” del Centro polivalente che assumeva propriamente tale formula giuridica dal momento dell' entificazione del Comitato di Gestione, mentre antecedentemente alla stessa entificazione il compendio restava nella diretta disponibilità del Comune.

In ogni caso il Comitato di gestione, nelle sue diverse forme, aveva assunto la veste di agente contabile in senso stretto, poiché gestore dell' immobile costituente il centro sociale polivalente che riscuoteva (o avrebbe dovuto riscuotere) le tariffe per il gioco delle bocce ed i canoni per la locazione delle sedi alle associazioni ivi aventi sede, somme di pertinenza pubblica, per cui il Comitato avrebbe dovuto presentare rendiconti sia amministrativi (al Comune) che giudiziali (a questa Corte), adempimenti che non risultano effettuati.

Sotto tale profilo l' art. 5 della Convenzione stipulata tra il Comune ed il Comitato di Gestione (il cui schema è stato approvato con la delib. C.C. n. 307/1990) prevedeva, per il concessionario,

l'obbligo di presentare annualmente un bilancio di previsione della gestione e, al termine, un consuntivo della stessa.

L'acquisizione documentale disposta dalla Procura contabile e la conseguenziale esibizione del Comune ha evidenziato l'assenza di ogni crisma di formalità nei documenti contabili, l'assenza di ogni entrata derivante dal gioco delle bocce, mentre nel periodo 1994 - 2001 per la fornitura di ENEL e metano sono stati corrisposti decine di milioni per anno a riprova, seppure in via indiziaria, che l'impianto era stato effettivamente utilizzato.

Riscontri effettuati dalla Guardia di Finanza, inoltre, hanno fatto emergere (relazione GdF del 29 maggio 2002 pp. 6 - 11) una costante discordanza tra quanto dichiarato, quanto contabilizzato e quanto documentato, che le entrate per la gran parte sono state versate all' ARCI bocciofilo a titolo di "contributo" (non essendo chiaro, peraltro, se fossero risorse finanziarie proprie dell' ARCI o di spettanza dell' ente Comune riscosse dall' ARCI), e che la utenza per l' acqua, a differenza di quanto previsto in convenzione, era intestata al Comune, e che la azienda erogatrice ha dichiarato che non fosse stata mai pagata (all. 5) né risultava la stessa aver rinunciato al credito.

In particolare il bar interno, a conferma dello svolgimento di un'attività commerciale e della frequentazione dello stesso, aveva effettuato dichiarazioni di redditi per importi di quasi 300 milioni per anno a decorrere dal 1993, per cui avrebbe dovuto pagare un regolare canone di mercato per l' uso dei locali.

In riferimento alla disciplina del canone ricognitorio, oltre a quanto previsto dalla legge specificamente per tale voce, affermava la Procura che occorreva riferirsi alla disciplina specifica riferibile alla particolare tipologia del bene dato in uso, e nella specie (CSP) si era in presenza di un bene patrimoniale indisponibile.

Deduceva la parte attorea che, analizzando la normativa di specie (art. 4 l. 21 dicembre 1961 n. 1501, il quale afferma che tutti i canoni per concessioni demaniali non disciplinati da apposite disposizioni legislative dovuti a titolo ricognitorio, non possono essere inferiori a l. 5.000 per anno,

art. 16 reg. nav. D.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328), si poteva desumere il principio che la determinazione del canone di concessione era effettuata in base al profitto che poteva trarre il concessionario con possibilità per l'Amministrazione di graduare gli aumenti minimi sulla base dell'utilità economica che i concessionari traevano dalla concessione.

Sempre in tema di canone ricognitorio avevano successivamente disposto l' art. 16 del D.L. 2 ottobre 1981 n. 546 (conv., con modif., nella l. 1 dicembre 1981 n. 692), l' art. 1 l. 11 luglio 1986 n. 390, in specie sull' uso “promiscuo” del bene dato in utilizzazione, l' art. 32, commi 1 e 8, l. 23 dicembre 1994 n. 724 (sulla rivalutazione dei canoni annui dei beni patrimoniali e demaniali dello stato (e comunali) concessi o locati a privati, l' art. 5 , comma 6, e 7, 7 bis, 7 - ter , 8 e 8 bis D.L. 2 ottobre 1995 (siccome convertito nella l. 507 del 29 novembre 1995) n. 415 in ordine alla determinazione ed al procedimento per la determinazione del canone.

Né, ai sensi del D.M. 7 maggio 1998 n. 195, che aveva individuato i criteri per l' individuazione delle associazioni culturali e sportive dilettantistiche cui si applica l' art. 1, comma 1, l. 390/1986, e dell' art. 5, comma 8 e 8 bis della l. n. 507 del 29 novembre 1995, tali criteri selettivi apparivano applicabili al comitato di gestione unitariamente inteso o alle associazioni che lo componevano individualmente considerate.

Proseguendo nella successione normativa l' art. 3, comma 66 della l. 28 dicembre 1995 n. 549 aveva previsto i requisiti soggettivi (associazioni o società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro affiliate al CONI o agli enti di promozione sportiva) per la concessione di aree ed impianti sportivi comunali da parte di comuni e province, mentre il D.M. 2 marzo 1998 n. 258 (artt. 6, 7 e 8), in applicazione dell' art. 12, comma 5, DL 27 aprile 1990 n. 90 conv. nella l. 26 giugno 1990 n. 165, prevedeva l' adeguamento dei canoni annui, proventi e diritti erariali per l' utilizzazione di beni del patrimonio (disponibile ed indisponibile) e del demanio dello Stato.

Vieppiù, affermava la Procura, l' utilizzo di fatto dell' immobile da parte del Comitato, era avvenuto antecedentemente all' affidamento formalizzato in data 30 gennaio 1993 (collaudo 27

gennaio 1993), per cui, ai sensi dell' art. 8 del D.M. 2 marzo 1998 n. 258 si sarebbe dovuto applicare per quell' anno il canone di mercato.

Secondo la parte attorea l' ordito normativo comprendeva anche quanto disposto dagli artt. 9, comma 1, e 10, comma 2, l. 24 dicembre 1993 n. 537 , siccome interpretato dalla giurisprudenza contabile e con onere di attivazione delle amministrazioni sulla vigilanza dei contratti posti in essere, in un' ottica di maggiore attenzione da parte del legislatore per la redditività di tutti i beni pubblici (cfr. art. 12 l. 241/1990, l. 537/1993 ed art. 32 , comma 1, l. 724/1994).

Con particolare riferimento ai campi da bocce, la procura contabile deduceva che la normativa di settore (D.L 28 febbraio 1983, conv. nella l.26 aprile 1983 n. 131,art. 6 ed in seguito art. 14, comma 1, D.L. 28 dicembre 1989 n. 415, convertito in legge 28 febbraio 1990 n. 38) prevedeva una copertura minima del costo complessivo dei servizi a domanda individuale (nel 1985 in misura non inferiore al 30% ed in seguito 36%): nella specie i costi complessivi di gestione dovevano, tra l'altro, comprendere gli oneri diretti ed indiretti di personale, le spese per l' acquisto di beni e servizi e le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature.

Con D.M. del 31 dicembre 1983 furono meglio individuati i servizi a domanda individuale.

Orbene la tariffa giornaliera stabilita dal Comune di Cecina per il gioco delle bocce non raggiungeva la percentuale minima della copertura dei costi: cfr. le dichiarazioni del responsabile del settore finanziario del Comune di Cecina per il 1987, dott. Stefanini, e non risultavano approvati formalmente atti con i quali erano state determinate le tariffe previste dall' art. 5 del disciplinare allegato alla delib. C.C. n. 307/1990.

Sempre in ordine alla determinazione delle tariffe l' art. 4 del D.L. 2 marzo 1989 n. 65 prevedeva che ogni opera pubblica da costruire fosse dotata di un piano finanziario ed il successivo art. 46, comma 4, del D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 504 prevedeva che le tariffe per opere pubbliche destinate all' esercizio di servizi pubblici, dovessero assicurare la corrispondenza tra costi e ricavi , ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico finanziario: nella specie il Comune di Cecina aveva

contratto per la costruzione del CSP (per dieci anni) una rata annuale pari a £. 435.047.378.

Il principio di economicità, con cui dovevano stabilirsi le tariffe dei pubblici servizi, richiamato dal D. Lvo 77/1995 e dal successivo T.U. 267/2000, avrebbe dovuto indurre il Comune ad operare una differenziazione della tipologia degli spazi presente nel compendio immobiliare (del CSP), una differente utilizzazione degli stessi ed una diversa remunerazione, in considerazione dell' utilità che gli utilizzatori avevano tratto, della funzione ed in forza della differenziata normativa applicabile alle diverse tipologie di spazi.

Né gli utilizzatori ed i beneficiari erano in possesso dei requisiti previsti dalla legge, per cui non sussistevano i requisiti soggettivi per l' applicazione del canone cd. simbolico.

La sussistenza del danno erariale non era esclusa da alcuni lavori di completamento sull' immobile compiuti dal comitato di gestione (negli anni 1992 - 2000) per importi complessivi, unilateralmente dichiarati dal Comitato di gestione, pari a £. 66.057.508 e £. 89.335.660 (completamento marciapiedi e piazzali), in assenza di valutazioni di congruità effettuata dagli organi del Comune, e dal versamento effettuato dal Comitato di gestione al comune di Cecina in occasione della convenzione del 4 dicembre 2001 per un importo pari ad € 78.501,45, somma destinata alla esecuzione di opere sulla struttura del CSP, e che si poteva qualificare contributo.

In verità, osservava la Procura, i suddetti lavori, realizzati in difformità dalla normativa sui pubblici appalti e senza alcuna pianificazione o assenso da parte del Comune di Cecina, determinava un' utilità nell' esclusivo interesse del Comitato di gestione, che li effettuava al fine di trarre maggiori utilità dal bene.

Con deliberazioni di G.M. n. 254 del 3 agosto 2001 e n. 363 del 20 novembre 2001 il Comune approvava il nuovo schema di convenzione da stipulare con il comitato di gestione: con la prima deliberazione il canone era elevato a £. 5 milioni per anno che, tuttavia, era modificato in €51,65 dalla successiva delibera del Comune di Cecina.

Orbene la Procura riteneva che il canone ricognitorio nella misura applicata in favore del

comitato di gestione non trovava alcuna base normativa, ed in ogni caso per l' applicazione di tale canone avrebbero dovuto effettuarsi valutazioni selettive dei soggetti beneficiari, e che in ogni caso un bene complesso come il CSP avrebbe dovuto essere oggetto di valutazioni selettive dei propri spazi volte a delimitare l' ambito del canone ricognitorio ad alcune limitate aree.

Nella fattispecie, si osservava dalla parte attorea, si era in presenza di una vera e propria delega di gestione (e non concessione di beni o di pubblico servizio) dapprima interorganica ed in seguito, dopo l' entificazione del comitato di gestione, intersoggettiva: nel modulo organizzatorio, seppure il delegato ha la responsabilità degli atti e dei comportamenti assunti in esecuzione della delega, il Comune (cfr. art. 18, comma 3, D.P.R. 3/1957) è pur sempre titolare di compiti di controllo e vigilanza sul bene.

La procura riteneva che sotto il profilo dell' efficienza causale del danno la fonte delle responsabilità dovesse individuarsi nelle delibere n. 307/1990 e nn.102 e 175 del 1991: in esse furono, infatti, fissato il canone simbolico, il tipo di rapporto e le modalità di svolgimento del rapporto tra il C.S.P. ed il comitato di gestione, elementi determinanti il danno erariale e costituenti il supporto del mancato introito dei canoni e delle tariffe quantificate nell'ammontare determinato dalla Procura.

Sulla gestione fissata dagli amministratori, seppure in via sperimentale nel 1993, non furono poste né previste specifiche modalità di controllo e di vigilanza sull' attività gestionale del comitato (cfr. art. 32 l. 142/1990 e art. 10, comma 2, l. 537/1993), attività che si sarebbe dovuta espletare entro la fine del mandato scaduto con le elezioni del 1995 , cioè due anni dopo la stipulazione della convenzione.

Responsabili, secondo la Procura, dovevano ritenersi il dott. Vanni che, dapprima nella qualità di consigliere anziano, votò la delib. n. 307/1990 e in seguito, nella qualità di sindaco (dal 1995 al 1999), la delib. n. 102/91, siccome il sig. Pacini (sindaco dal 1999), anch' egli favorevole alle due suddette delibere.

Su entrambi gravava la responsabilità complessiva dell'Amministrazione, e su entrambi gravava l'obbligo di rivedere la modalità della convenzione alla luce della sopravvenuta normativa ad oggetto la gestione del patrimonio comunale.

Parimenti responsabili erano i consiglieri Benedetti, Parenti e Pascucci (votanti favorevolmente alle delib. nn. 307 e/o 102), i quali erano in carica nel 1995 e nel 1999, ed i consiglieri Belcari (favorevole alle delib. nn. 102 e 307) e Frosali (favorevole alla delib. n. 102) presenti nell'Amministrazione eletta nel 1995.

Ugualmente i consiglieri Massei e Villani (entrambi favorevoli alla delib. n. 102) erano in carica nell'amministrazione del 1999.

Tutti quanti furono destinatari del citato atto di messa in mora.

In riferimento ai controlli derivanti dall' assoluta irritualità della contabilità, il dott. Stefanini (responsabile dei servizi finanziari) asseriva che il controllo era compito della dott.ssa Arnavas: in realtà egli aveva espresso il parere di regolarità contabile sulla delib. 363/2001 (che aveva approvato lo schema di convenzione firmato nel 2001), momento procedimentale diverso dal “visto” contabile, che si sostanzia in una mera certificazione di copertura della spesa.

Per quanto concerne gli organi tecnici, individuati dalla delib. n. 102/1991, mentre quella n. 307/1990 era stata adottata nel periodo pre - vigente alla l. 142/1990 e pertanto i pareri non erano obbligatori, doveva affermarsi, secondo la Procura, la responsabilità del rag. Ghilli che, in sede di assunzione della delib. n. 102/1991, aveva espresso i pareri favorevoli di legittimità e di regolarità contabile (40 e 41) , in quanto responsabile dell' Ufficio ragioneria dell' ente.

Sotto il profilo della regolarità tecnica il settore cui faceva capo il CSP era diretto dal dott. Guantini sino al 1997 ed in seguito dalla dott.ssa Arnavas.

Quest' ultima convenuta in giudizio, oltre a fornire gli elementi che indicassero la normativa (tecnica o giuridica) che disciplinava la scelta da assumere da parte degli organi politici, avrebbe dovuto eccepire l' “irrisorietà” del canone, in difformità sia dalle norme giuridiche ma anche da

ogni principio tecnico di sana e corretta gestione (incombenza che gravava anche sul dott. Stefanini).

Inoltre la dott.ssa Arnavas era responsabile del settore cui competeva il controllo dei rendiconti presentati dal Comitato di gestione a decorrere dall' 1 settembre 1997 (mentre antecedentemente la competenza era del dott. Guantini), ed avrebbe dovuto verificare sia la lacunosità delle rappresentazioni contabili, sia la mancata applicazione della sopravvenuta normativa (in costanza della titolarità della sua carica) che disponeva in ordine all' adeguamento dei canoni concernenti il patrimonio pubblico.

Per quanto concerne la delib. di G.M. n. 363 in data 20 novembre 2001 erano presenti gli assessori in questa sede convenuti Costantino, Bellani, Mazzoncini e Lippi, i quali avevano votato favorevolmente ed ai quali va imputato il danno dal 4 dicembre 2001 (data di sottoscrizione della convenzione approvata con la predetta delibera) alla data odierna: la somma era pari a €116.733,84 (2002 - €38.911,28; 2003 - €38.911,28; 2004 -€38.911,28).

Per quanto concerne l' individuazione del danno osservava la Procura che, ai sensi dell' art. 32, comma 8, l. 724/1994, prima dell'1 gennaio 1995 (e quindi al momento delle adozioni delle delibere del 1990 e del 1991) il canone ricognitorio, laddove ammissibile per tipologia di spazi e di beneficiari, era di un importo non inferiore a lire centomila e non superiore al 10% di quello determinato sulla base dei valori di comune commercio (art. 1 l. 390/1986)".

Inoltre a decorrere dal 1994 (art. 9 l. 537/1993) il canone avente natura ricognitoria aveva natura eccezionale nell' ordinamento e la sua applicazione doveva avvenire entro gli ambiti soggettivi, nei tempi e nei modi previsti dall' ordinamento e non riscontrabili nella fattispecie odierna, siccome confermato dall' art. 32, comma 8, l. 724/1994, che fa esplicito riferimento al "patrimonio indisponibile" dei comuni (e che stabilisce che i canoni annui debbano essere determinati sulla base di un valore non inferiore a quello di mercato).

La Procura contabile riteneva, inoltre, che i beneficiari non avessero quelle condizioni di legge

per poter accedere a tale canone e comunque non tutti gli spazi concessi a detto canone avevano la “vocazione sociale” richiesta dalla legge. Per gli spazi che il Collegio dovesse ritenere dotati di tale vocazione il canone poteva oscillare tra una misura minima ed una massima, ai sensi della normativa di specie (cfr. pp. 45 e 46 dell' atto di citazione).

In ogni caso per il 1992, essendo il Comitato di gestione sprovvisto di titolo, e perciò occupante di fatto, il Comune doveva richiedere ad esso, come a qualunque altro soggetto occupante, il canone di mercato (art. 8), e pertanto €30.209,10.

Per tutti gli altri spazi non concedibili con il canone ricognitorio si sarebbe dovuto applicare il canone annuo di mercato che complessivamente ammontava, per gli anni dal 1991 ad oggi, ad € 494.124,51; concludeva, la parte attorea, per la condanna dei convenuti in giudizio all' ultimo importo menzionato, “ciascuno per la propria parte”.

Si costituivano in giudizio i signori Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria, Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia con memoria degli avv.ti Giuseppe Morbidelli e Roberto Righi in data 27 gennaio 2005.

I soggetti eccepivano la prescrizione dell' azione di responsabilità, atteso che all' atto di messa in mora della della Procura regionale del 29 marzo 1995, non era seguita alcuna iniziativa entro il quinquennio previsto dalla normativa di specie.

Deducevano, inoltre, le parti, l' inammissibilità dell' atto introduttivo del giudizio per mancata corrispondenza tra contenuto dell' invito a dedurre e contenuto dell' atto di citazione, poiché nell'atto di citazione la parte attorea aveva introdotto argomenti nuovi con ampliamento della *causa petendi*, in particolare in ordine all' utilizzo della “concessione” come strumento per l' affidamento

del CSP, contestazioni non contenute nell' invito a dedurre, con compressione del diritto di difesa.

In ordine all' affidamento della gestione del CSP al comitato di gestione, i motivi di affidamento della gestione diretta erano collegati alla finalità con cui la struttura era stata finanziata e costruita: peraltro vi era una assenza del nesso di causalità tra mancata adozione di una procedura di gara ed il preteso danno all' Erario.

Sulla violazione dell' obbligo di determinare i canoni di concessione dei beni con valori non inferiori a quelli di mercato, si affermava che la congruità del canone per finalità sociali non poteva essere calcolato secondo i criteri e sulla base di parametri con i quali viene valutato un canone di locazione relativo a locali commerciali siccome affermato, peraltro, dalla giurisprudenza contabile e dalla normativa di specie (art. 32, comma 8, l. 724/1994).

L' esigenza di rispondere alle istanze sociali e sportive, affermavano inoltre i convenuti, non sarebbe stata percorribile con altri moduli di affidamento (gestione diretta, affidamento a terzi) e d'altro canto il CSP, siccome asserito dalla relazione del dott. Burgalassi, costituiva un rilevante “investimento sociale” con contenimento nella spesa sociale e sanitaria di medio - lungo periodo.

Non poteva, peraltro, configurarsi l' elemento soggettivo della colpa grave alla luce dei parametri individuati dalla giurisprudenza contabile.

Con riferimento alla mancata applicazione del canone secondo i valori di mercato relativamente ai locali destinati a bar interno al CSP, il bar non costituiva attività commerciale, ma circolo ricreativo destinato a spaccio interno del locale ARCI, siccome statuito anche dalle decisioni del giudice penale e tributario.

Sul preteso pagamento da parte del Comune di Cecina delle utenze relative al CSP, il gas metano era stato pagato dal CSP, mentre per la fornitura dell' acqua vi era stato un accordo tra l' ASA di Livorno e la CSP in ordine a tutti i pagamenti dovuti.

In ogni caso, asserivano i convenuti, vi era stato un vantaggio della collettività derivante dall' attività svolta dal CSP, per cui si chiedeva l' assoluzione da ogni addebito e, nell' ipotesi di

condanna, l'applicazione del potere riduttivo.

Il sig. Botti, costituito in giudizio il 27 gennaio 2005, consigliere comunale sino al novembre 1991, affermava che il modulo della gestione diretta costituiva un modo di attuazione della sussidiarietà orizzontale e in via di fatto rimarcava che la convenzione era stata stipulata in data 30 gennaio 1993, a distanza di due anni dalla cessazione dalla carica. In via preliminare, i legali difensori del Botti, eccepivano la prescrizione dell'azione di responsabilità, mentre, entrando nel merito, si deduceva che la delib. C.C. del 1991 rientrava nella sfera della discrezionalità politico - amministrativa (sottratta al giudice contabile) , scelta non connotata da arbitrarità o irragionevolezza: in ogni caso costituiva onere della Procura dimostrare che sarebbe stato più efficace e meno onerosa una gestione indiretta o commerciale o più adeguata e meno onerosa di quella diretta.

Per quanto concerne gli spazi adibiti ad attività commerciale, le deliberazioni avendo ad oggetto l'affidamento della gestione della struttura nella sua interezza, non potevano che prefissare un canone unitario e, peraltro, l'attività del bar costituiva attività accessoria alle altre attività che si svolgevano all'interno del CSP e non costituiva attività lucrativa.

Analogamente non sussisteva la responsabilità per la gestione senza titolo da parte del Comitato, atteso che, nella qualità di consigliere comunale, non era tenuto a svolgere attività di vigilanza né ad assumere iniziative per la riscossione dei canoni, ed in ogni modo rispondeva solo sino al 1991 e non per fatti successivi.

Non era presente, infine, l'elemento soggettivo della colpa grave, per cui si chiedeva l'assoluzione da ogni addebito.

Si costituiva in giudizio in data 27 gennaio 2005 anche il sig. Ghilli, funzionario collocato a riposo l'1 aprile 1997, il quale eccepiva la prescrizione dell'azione e la discrezionalità amministrativa degli enti locali nella gestione del patrimonio: l'aver concesso la gestione del CSP al Comitato, con esonero del Comune da qualsiasi opera ordinaria o straordinaria, era una scelta del

Comune che aveva privilegiato la possibilità di disporre di strutture ricreative e di incontro a basso costo a fronte dell' efficienza e del buon andamento.

D' altro canto il contenuto della convenzione (188/1993) (artt. 5 e ss.) non prevedeva oneri a carico del comune, e la stessa non congruità del canone prospettata dalla Procura non considerava le spese sopportate dal Comitato (£. 66.000.000 e £. 89.335.000 per completamento marciapiedi e piazzali, unitamente al contributo di €78.501 per l' esecuzione di opere sulla struttura del CSP) che determinava, nel complesso, un canone di gran lunga superiore ai canoni ricognitori previsti dalla disciplina di settore.

Non sussisteva (a far data dal 1994) l' onere di attivazione delle Amministrazioni sulla vigilanza dei contratti posti in essere, mentre dal 1992 il responsabile dell' Ufficio di contabilità generale del Comune non aveva alcun obbligo in merito alla rinnovazione, controllo ed aggiornamento dei canoni.

Per quel che concerne i servizi a domanda individuale l' attività del responsabile di ragioneria, asseriva il Ghilli, era limitata ad una ricognizione contabile (mentre la materia di competenza tariffaria era della giunta comunale), ed appariva corretta la gestione patrimoniale del Comune con tariffe ridotte per accesso indifferenziato alle strutture.

Ribadita la legalità della politica amministrativa tenuta dal Comune di Cecina con riferimento alla gestione CSP, osservava il Ghilli che dal 16 settembre 1991 svolgeva solo funzioni contabili, ed i pareri di legittimità (quale sostituto segretario generale del Comune e responsabile dell' ufficio di ragioneria), non configuravano l' operatività della responsabilità amministrativa, attesa la non vincolatività dei pareri, visto il parere di regolarità tecnica del dott. Guantini, responsabile nella specie, e ritenuta, in ogni caso, l' insussistenza della colpa grave.

Il sig. Marinai, costituitosi in giudizio il 26 gennaio 2005, consigliere comunale dal 1985 al 1990, assessore dal 2 agosto 1990 al 2 maggio 1993, e consigliere comunale sino al maggio 1995, deduceva che nello schema di convenzione (delib. 307/1990) era esclusa ogni finalità di lucro del

concessionario, ogni proroga tacita, si perseguivano finalità istituzionali proprie degli enti locali con conseguente legittimità della scelta, anche ai sensi della normativa di specie (in particolare art. 90, commi 24, 25 e 26 l. 289/2002).

Per quanto concerne il mancato introito del canone di mercato per gli spazi soggetti ad utilizzazione commerciale (bar) e per quelli utilizzati come sedi di associazioni, il canone era ricognitorio in quanto strettamente connesso alle attività ed ai servizi sportivi e ricreativi (servizi di ristoro e bar accessibili a tutti ed a vivo costo), per cui era legittima la scelta, peraltro discrezionale e non contestabile dalla Procura.

Peraltro al canone occorreva anche aggiungere i costi di gestione a carico del comitato, unitamente alle spese di custodia ed alla responsabilità per danno a terzi, mentre tutto il ricavato della gestione era stato reinvestito nella struttura.

Inoltre la comunità era stata beneficiaria di vantaggi sia per la produzione di servizi sociali, sia per la manutenzione di impianti sportivi con risparmio di tutte le spese di gestione.

Il sig. Marinai doveva, inoltre, considerarsi estraneo ai fatti relativi dal giugno 1995 sino al 2004: in tali anni la Convenzione, che non si poteva prorogare tacitamente, era stata stipulata o prorogata per volontà di amministratori o funzionari diversi dal Marinai.

Infine quest' ultimo deduceva che il mancato introito dei canoni di mercato per gli anni 1991 - 1992 e la tardiva stipula formale era imputabile unicamente a chi avrebbe dovuto eseguire il deliberato consiliare del 1990, e deduceva parimenti l' intervenuta prescrizione.

Il legale difensore dei sigg.ri Antonelli, Bongini, Franceschi, consiglieri comunali sino al 1995, e di Massei (consigliere comunale sino al 1995 e dal 1999 ad oggi) eccepiva la prescrizione del fatto dannoso e asseriva che il dovere di vigilanza e controllo riguardava solo il 1993 - 1994, attesa la scadenza del mandato nel 1995. Osservava, inoltre, che la convenzione nel 2001 era stata rinnovata senza l' intervento del Consiglio Comunale, e che la delib. 102/1991 era stata improntata ai principi della buona fede, della prevalenza di interessi di aggregazione collettiva, interessi culturali e

ricreativi ritenuti prevalenti su ragioni economiche e sociali, con durata di 1 solo anno e divieto di tacito rinnovo, per cui i presunti danni successivi al 1994 derivavano dalla violazione della delib. n. 102, peraltro approvata con i pareri favorevoli del responsabile dell'Ufficio di Ragioneria e del sostituto del segretario generale, responsabili in quanto aventi competenze tecniche.

I fatti successivi al 1995 erano irrilevanti per i convenuti, e gli organi competenti, diversi dal Consiglio Comunale, non avevano più proposto la questione, avendo il sindaco (Vanni) affermato che le competenze erano dell' ufficio tecnico; per cui non sussisteva la responsabilità dei convenuti in giudizio, ma degli amministratori comunali che avevano ricoperto le cariche comunali, nelle successive legislature, sino al 2004.

Il sig. Barzi, si costituiva in giudizio in data 26 gennaio 2005 e deduceva che era stato consigliere comunale sino al 1995 e non era responsabile dopo la cessazione dalla carica; non esisteva, in ogni caso, un obbligo specifico di attività ispettiva, mentre la convenzione 102/1991 aveva previsto la durata di 1 solo anno senza tacito rinnovo e per aggregazione di ampie fasce sociali, con esclusione di alcuna responsabilità in materia del convenuto in giudizio.

Con memoria del 21 gennaio 2005 il sig. Guantini deduceva di essere stato dipendente comunale sino al 6 maggio 1996 ed eccepiva la prescrizione della responsabilità amministrativa, con esonero da ogni responsabilità.

Si costituiva in giudizio anche la sig. ra Arvanas con memoria del 27 gennaio 2005.

La convenuta, richiamati gli artt. 4 e 5 della convenzione del 1993 e gli artt. 5,7,10,11 della convenzione del 4 dicembre 2001, applicazione degli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale con delib. 188/1993, asseriva la corretta utilizzazione delle risorse pubbliche; deduceva che le spese del servizio idrico del CSP non erano a carico del Comune ma del Comitato che aveva assunto ogni impegno in merito per i pagamenti con l' ASA di Livorno. Osservava, la parte convenuta, che nell' ambito del CSP non si svolgeva attività commerciale, come ribadito da decisione della giustizia tributaria, e che in ogni caso vi era stata la prescrizione della responsabilità amministrativa, atteso

che la delib. n. 102/1991 (16 maggio 1991) costituiva il fatto dannoso, mentre gli altri danni costituivano mero sviluppo ed aggravamento del danno già insorto: ne derivava l'operatività della prescrizione almeno sino al giorno precedente l'approvazione della nuova convenzione (3 agosto 2001).

Nel merito si osservava che, nell'individuazione dei fini, con valutazione ponderata insindacabile nel merito, l'Amministrazione avesse ritenuto interessi prevalenti le finalità di carattere sociale e di supporto al turismo sull'incameramento dei canoni, e ciò era coerente con i canoni della razionalità, imparzialità e buon andamento; d'altro canto, aveva affermato il giudice di legittimità, non era sindacabile l'articolazione concreta dell'iniziativa, salva l'ipotesi di assoluta ed incontrovertibile estraneità dei mezzi rispetto ai fini.

Peraltro l'utilità della gestione assegnata al Comitato, le cui vicende patrimoniali non avevano inciso sulla situazione finanziaria del Comune, era stata ribadita da una relazione del prof. Burgalassi.

Per quanto concerne il danno erariale, computato dalla Procura per il 2001 - 2004 pari a € 116.000, il Comitato aveva già versato un corrispettivo di € 78.000 (da calcolare nella determinazione del danno in caso di condanna).

Difettava, inoltre, nella specie l'elemento psicologico della colpa grave, atteso che alla data di insediamento del 14 giugno 1995, la convenuta nulla conosceva della gestione del CSP, ed inoltre al parere di regolarità tecnica non competeva un parere sulla congruità del canone, mentre nessun problema era emerso dagli organi di controllo, revisori dei conti ed organi rappresentativi, anche alla luce della sentenza della Corte dei conti del 1993; concludeva, la parte, per l'assoluzione da ogni addebito.

Il sig. Stefanini si costituiva con memoria del 27 gennaio 2005.

Deduceva che, contrariamente a quanto asserito dal Pubblico Ministero contabile, il parere contabile si esprimeva sul rispetto delle norme contabili e finanziarie previste per l'ordinamento

degli enti locali, ed era un atto più complesso del semplice visto (rilasciato sulle determinazioni dirigenziali), ma non poteva integrare un accertamento e/o verifica sulla legittimità in generale delle scelte che gli organi politici intendevano assumere, siccome ribadito, con circolare interpretativa, dal Ministero degli Interni.

Peraltro nella determinazione del canone effettivo occorreva tener conto delle opere di ampliamento della struttura, pari a £. 16.988.000 annue (per nove anni), per cui il canone globale di £. 17.000.000 era superiore a quello previsto dalla normativa di specie (art. 32, comma 8, l. 724/1994).

Né nel caso *de quo* poteva escludersi l'operatività dei canoni ricognitori, atteso che sia il Comitato che le singole associazioni, non avevano fine di lucro ed erano iscritte all'Albo Regionale delle Associazioni di promozione sociale: a tale proposito nell'udienza di discussione il convenuto depositava documentazione attestante l'affiliazione di alcune associazioni all'UISP.

Sotto il profilo del danno erariale vi erano stati dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione o comunità interessata (cfr. parere del prof. Burgalassi), e non poteva configurarsi la presenza dell'elemento soggettivo (colpa grave) o doveva ritenersi sussistente l'errore scusabile, ritenuto che il parere era stato espresso nel solco del proseguimento di scelte e determinazioni politiche (che risalivano agli inizi degli anni 1990), sulla base di precedenti valutazioni di segretari comunali, dei CORECO e del Collegio Revisori conti, e vista anche la menzionata sentenza n. 251/1993.

Inoltre, asseriva il sig. Stefanini, il danno, al più, riguarderebbe unicamente il periodo successivo al dicembre 2001, tenendo conto dell'apporto causativo di amministratori e dirigenti che avevano concorso all'approvazione delle delibere.

Infondata, infine, appariva la richiesta della Procura in ordine al pagamento degli interessi e rivalutazione monetaria sulla somma capitale.

Nell'udienza di discussione, dopo l'esposizione del relatore, i difensori dei convenuti

svilupparono le argomentazioni dedotte in sede di atti defensionali chiedendo il proscioglimento da ogni addebito; quindi prendeva la parola il Pubblico Ministero d'udienza che, eccepita la infondatezza delle tesi dei convenuti, ribadiva le sue richieste, e chiedeva la condanna dei soggetti evocati in giudizio.

Dopo le repliche delle parti, privata e pubblica, la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

1. Osserva il Collegio che occorre esaminare dapprima l'unica questione di rito sollevata da alcuni degli odierni convenuti in giudizio.

Nella specie i sigg.ri Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria, Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia hanno eccepito l'inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio per mancata corrispondenza tra contenuto dell'invito a dedurre e contenuto dell'atto di citazione.

Deducono, in particolare, i soggetti convenuti che nella citazione la parte attorea aveva introdotto argomenti nuovi con ampliamento della *causa petendi*, in ordine all'utilizzo della "concessione" come strumento per l'affidamento del CSP, contestazioni non contenute nell'invito a dedurre, con conseguenziale compressione del diritto di difesa.

Le eccezioni sono prive di fondamento.

Secondo consolidata giurisprudenza contabile (cfr. Sez. I Centr. 9 aprile 2002 n. 109) al fine della rituale "confezione" dell'atto di citazione, è necessario che i fatti contestati nell'invito a dedurre siano i medesimi che hanno formato oggetto dell'atto di citazione; sicché le esplicitazioni ulteriori non concretizzano alcuna *mutatio libelli*, ma si manifestano come mera precisazione e

sviluppo dell'addebito contestato, senza che nella fattispecie possa risultare compromessa la corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato.

In altri termini non è necessaria la totale, piena ed integrale corrispondenza tra invito a dedurre ed atto di citazione (cfr. Corte conti, sez. II, 17 dicembre 1999 n. 329) essendo, peraltro, necessario che sia rispettato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, sì da non configurare una differente ipotesi di danno, in ordine alla quale il soggetto convenuto in giudizio non ha avuto modo di controdedurre nella fase pre - processuale: in termini SS.RR. 16 febbraio 1998 n. 7/QM.

La parte attorea ha, quindi, azionato ritualmente la fase introduttiva del giudizio sottoposto all'attenzione del giudice.

2. Ulteriore questione, cd. preliminare di merito, sollevata da diversi convenuti è l'eccezione di prescrizione.

Deducono i sigg.ri Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria, Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia, unitamente ai sigg.ri Botti Luigi, Ghilli Giancarlo, Antonelli Fabio, Bongini Mario, Franceschi Giuseppe e Massei Vittorio, l'intempestivo esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, considerato che all'atto di messa in mora della Procura regionale non era seguita alcuna iniziativa entro il quinquennio previsto dalla normativa di specie.

La parte attorea rileva che la causa fondamentale di tutti gli esborsi monetari è rinvenibile nella delibera da cui hanno avuto origine tutte le vicende del bocciodromo, e l'atto di messa in mora del 1995 aveva la funzione di portare il problema a conoscenza degli amministratori comunali; gli effetti permanenti conseguenti alla convenzione derivavano dalla delib. n. 700/1995 e 466/2001,

con cui l'Ente comunale aveva rispettivamente prorogato la convenzione (del. n. 700/1995) e riconosciuto *ex post* i patti convenzionali tra il Comune ed il titolare del bocciodromo anche per il periodo non coperto da convenzione (delib. n. 466/2001).

La deduzione dei convenuti è parzialmente fondata.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso.

La previsione, riproposta dall' art. 93, comma 4, del T.U. 18 agosto 2000 n. 267, è stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso che, al fine della decorrenza del termine, non è necessaria una mera condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma anche la verifica del danno: cfr. Corte conti SS.RR. 26 febbraio 2001 n. 2/QM.

Nel giudizio sottoposto all' attenzione del Collegio gli atti idonei ad interrompere la prescrizione sono l' atto di messa in mora della Procura Regionale in data 29 marzo 1995 e gli inviti a dedurre formulati in varie date nel 2004 (periodo compreso tra il 26 febbraio 2004 ed il 17 marzo 2004).

Appare al Collegio prescritto il danno erariale nel periodo antecedente al quinquennio con decorrenza 2004, in riferimento alla notifica dei singoli inviti a dedurre, atteso che la fattispecie oggetto dell' attenzione del giudice è, in qualche modo, assimilabile all'illegitimo inquadramento, per caducare il quale è necessaria una positiva condotta dell' ente, connotata da autonome valutazioni, e non già la cessazione di una condotta violativa, cfr. SS.RR. 15 gennaio 2003 n. 3/QM: sicché il termine prescrizione decorre dal momento in cui comincia a realizzarsi il danno ed il diritto può essere fatto valere.

D' altro canto, afferma la giurisprudenza contabile in tema di illecito permanente, il diritto al risarcimento del danno sorge con l'inizio del fatto illecito generatore del danno e con questo persiste nel tempo, rinnovandosi di momento in momento, con la conseguenza che la prescrizione ha inizio da ciascun giorno rispetto al fatto già verificatosi ed al corrispondente diritto al risarcimento: cfr. Sezione giurisdizionale d' Appello Regione Sicilia 4 agosto 2003 n. 135/A.

Ne deriva l'azionabilità in sede di responsabilità amministrativa unicamente dei danni derivanti dalla data del mancato introito nel quinquennio antecedente l'invito a dedurre del 2004.

Ritiene, peraltro, il Collegio, di pretermettere una analitica considerazione sulla operatività della prescrizione per i singoli interessati, atteso che, nel merito, la domanda è infondata e, per tali motivi, la questione preliminare è “assorbita” nel merito.

3. La parte attorea afferma la sussistenza di un danno erariale costituito da: a) la somma individuata dalla differenza tra il canone stabilito dalla legge e quello effettivamente percepito; b) i debiti a carico dell'ente comunale per le utenze fruito dal Centro Sociale polivalente; c) il mancato introito del canone di mercato per gli spazi soggetti ad utilizzazione commerciale (il bar) e quelli utilizzati come sedi di associazioni o come luoghi di svago (sala da ballo e sala ristoro).

La domanda della Procura contabile attiene ad un danno calcolato pari al differenziale tra il canone teorico ed il canone effettivo che l'ente comunale avrebbe dovuto esigere (e percepire).

Come ha avuto modo di affermare la giurisprudenza contabile, sez. II Centr. 24 novembre 1993 n. 291, che questo Collegio condivide, i parametri utilizzati nella valutazione compiuta dall'Amministrazione finanziaria (già U.T.E. ed oggi Agenzia Territoriale) sono sostanzialmente strutturali ed economici dell'immobile: lo stato di manutenzione, l'ampiezza dei locali, il materiale impiegato, le caratteristiche della zona (turistica, vicina al mare, ricercata); i menzionati parametri non possono essere trasferiti *tout court* nella valutazione che il Comune compie (ed ha compiuto) nel dare in uso i locali di propria appartenenza.

Pur condividendo la giusta ed apprezzabile attenzione della Procura contabile per un uso corretto e proficuo del patrimonio pubblico, in realtà la valutazione compiuta dagli organi rappresentativi dell'ente locale (e sotto il profilo gestionale dall'apparato burocratico) è conseguenza di una ponderazione di interessi diversi da criteri esclusivamente tecnici.

Affermano i convenuti che la scelta operata dal Comune di Cecina ricade nell'ambito di una scelta discrezionale di gestione di beni che si sottrae, comunque, alla sindacabilità di merito in sede

di giurisdizione contabile.

E' noto che, sulla scorta della innovazione normativa che ha escluso la sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (art. 1, comma 1, L. 14 gennaio 1994 n. 20, siccome novellato dall' art. 3 D.L. 23 ottobre 1996 n. 543, conv. in L. 20 dicembre 1996 n. 639), il legislatore ha voluto evitare che il magistrato, attraverso una valutazione delle scelte discrezionali, realizzi una valutazione nel merito e si trasformi in “giusto amministratore”.

La dottrina ha affermato che, con la citata normativa in materia, si sia voluto eliminare una ingerenza eccessiva del giudice nelle scelte politiche, con eccessivi rigorismi nelle valutazioni giurisdizionali dei comportamenti degli amministratori pubblici.

Analizzando un “ventaglio” delle decisioni giurisprudenziali in materia, si è esclusa la responsabilità per insindacabilità di scelte discrezionali in una fattispecie di resistenza in giudizio deliberata dalla giunta di un Comune, ma ritenuta temeraria soltanto perché non accompagnata da un'adeguata indagine (nella circostanza alquanto complessa), sulla validità delle ragioni della controparte, in termini Sez. II Centr. 1 dicembre 2000 n. 396, oppure si è ritenuta l'insussistenza di responsabilità per profili di eccessiva onerosità di un corrispettivo contrattuale, cfr. Sez. II Centr. 22 giugno 2000 n. 231; di converso è stato ritenuta sindacabile (non essendo stato ravvisato in esso il carattere di scelta discrezionale di merito) l'acquisto di veicoli con caratteristiche eccedenti i normali bisogni di mobilità di amministratori e funzionari di una U.S.L. (Sez. III Centr. 13 ottobre 2000 n. 288) e, più in generale, secondo un orientamento ormai pacifico, l'atto *contra legem* che, secondo Sez. III Centr. 22 marzo 2000 n. 117, non consente la configurabilità della scriminante dell'insindacabilità delle scelte discrezionali di merito.

L' autorevole “voce” del Giudice della legittimità, Cass. SS.UU. civili 29 gennaio 2001 n. 33/SU, pronunciandosi sui limiti esterni del potere giurisdizionale attribuito al giudice contabile ha statuito “pur non nascondendosi la delicatezza ed opinabilità della questione ” che “la questione è assai delicata, perché il discrimine tra sindacabilità ed insindacabilità delle opzioni possibili nell'

ambito dell' attività amministrativa è assai sottile ed inoltre, perché si tratta di contemperare due esigenze, ambedue meritevoli di tutela ma talora divergenti, come l' esigenza di impedire e/o sanzionare la dissipazione del pubblico denaro e la necessità di non ingessare l'iniziativa dei pubblici amministratori in confini così angusti da paralizzare o, quantomeno, gravemente condizionarne l' attività. Il principio generale ed astratto è che il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell' ente; ma una volta accertata tale compatibilità, l' articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa dall'amministratore rientra nell' ambito di quelle scelte discrezionali per le quali il legislatore ha stabilito l' insindacabilità (art. 3, n. 1, lett. a, D.L. n. 543 del 1996)”; cfr. anche C. Cass. SS.UU. 6 maggio 2003 n. 6851.

Nel quadro così delineato, va inquadrato il rapporto instaurato dal Comune di Cecina con il CSP.

La valutazione sulla ponderazione di interessi diversi appartiene, in via esclusiva, alla discrezionalità dell' ente locale titolare degli immobili in quanto preposto istituzionalmente e costituzionalmente alla cura degli interessi dei cittadini.

Va condiviso pienamente, sotto questo profilo, l' *iter* motivazionale della decisione n. 291/1993 della II Sez. Centr. in data 24 novembre 1993.

Rimane il limite della discrezionalità, cioè se il Comune possa sacrificare entrate teoriche per realizzare interessi generali indiretti, ed in particolare se il criterio scelto sia conforme ai criteri della razionalità.

Osserva il Collegio che, nella fattispecie, i rappresentanti dell'ente locale (ed in seguito l' apparato burocratico per il momento gestionale) affidando l' uso dei locali del CSP per un canone mensile che, secondo i criteri meramente tecnici - economici avrebbero potuto esigere, non abbiano posto in essere una scelta irrazionale, ma una scelta rispondente “ad una precisa ponderazione di interessi in cui preminente va considerato quello della collettività di essere stimolata ed aiutata nei

suoi momenti e nelle sue esigenze volte alla promozione culturale - ricreativa ed alla necessità di aggregazione”: cfr. Corte conti, Sez. II Centr. n. 291/1993.

Sulla rilevanza dal punto di vista sociale del Centro sociale Polivalente alcuni convenuti , i sigg.ri Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria, Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia, hanno prodotto una relazione del dott. Buralassi, esperto di sociologia e responsabile dei servizi sociali presso il Comune di Rosignano Marittimo (Li) il quale in una relazione del 30 dicembre 2004, premesso il fondamentale valore socioculturale, e specificamente preventivo e terapeutico delle azioni realizzate dalle istituzioni pubbliche per la promozione dell' agio e del benessere, evidenziava le ricadute positive del Centro Sociale Polivalente. Asseriva il dott. Buralassi che “ *da una parte vi sono i riscontri sul fronte di un rilevante attivismo relazionale degli anziani (e di un eccezionale protagonismo associativo) i cui benefici effetti sociali e psicologici sono ben noti; dall' altra parte vi sono gli evidenti risultati anche economici di un vero e proprio “investimento sociale” capace di coniugare l' obiettivo di promozione della qualità della vita nella terza e nella quarta età con quello del risparmio sui costi sociali e sanitari che verosimilmente sarebbero emersi in assenza di adeguati interventi di sostegno al benessere ed alla salute della popolazione anziana... la realizzazione del Centro Sociale Polivalente “Il Bocciodromo” ha consentito al Comune di Cecina di veder erogato un vero e proprio servizio sociale a bassa soglia senza dover sostenere alcun onere diretto di natura gestionale. In termini economici, peraltro, la scelta di attivare strutture a gestione delegata per la promozione del benessere della popolazione anziana si è configurata non soltanto come un immediato risparmio diretto, ma anche come un contenimento della spesa sociale e sanitaria di*

medio - lungo periodo”; ribadiva, infine, il dott. Buralassi che “ *il CSP costituiva un rilevante “investimento sociale” con contenimento nella spesa sociale e sanitaria di medio - lungo periodo*”.

Il Collegio condivide le considerazioni rese dal dr. Marco Buralassi, che sono in linea con gli orientamenti della scienza geriatrica, anche per le ricadute economiche sull'erario del Comune di Cecina, in riferimento al modello gestionale prescelto.

Ulteriori e condivisibili considerazioni, volte all' assenza di danno erariale derivano dalla perizia tecnica estimativa del prof. Carlo Vallini in data 25 gennaio 2005 (all. 24 nella memoria difensiva degli avv.ti Giuseppe Morbidelli e Roberto Righi) il quale, in un' articolata relazione, non individua alcuna fattispecie di “cattiva gestione” di beni pubblici, con conseguente insussistenza di danno erariale.

Osserva il consulente di parte, con argomentazioni convincenti, che non sussiste un danno erariale con riferimento a parametri tecnico - economici afferenti al grado di conservazione del valore patrimoniale del bene, a flussi economici positivi e negativi provenienti dal bene nonché alla compatibilità economica complessiva dell' azione o delle attività poste in essere sul bilancio dell' ente.

L' efficacia della manutenzione (ordinaria e straordinaria) effettuata dai gestori, l' assenza di uscite correnti a carico del Comune ed imputabili al CSP (sia sotto il profilo delle forniture che dell' uso sistematico del personale) e la natura delle attività svolte dal CSP, unitamente al contenimento della spesa per il Comune, derivante da un' eventuale gestione diretta del complesso di cui è causa, permettevano di affermare che, sebbene l' affidamento della gestione del CSP ad un comitato di associazioni potesse essere ritenuto non corretto sotto il profilo procedurale, lo era certamente sotto il profilo economico e di rispondenza agli scopi dell' ente.

E, d' altro canto, un' analisi patrimoniale e di carattere finanziario sulla compatibilità economica complessiva dell' operazione posta in essere dal Comune di Cecina rispetto al suo bilancio confermava l'assenza di un ipotetico danno erariale.

In altri termini deve negarsi che nella specie il valore del canone possa essere stimato con criteri di valutazione meramente economici, potendo l'Amministrazione comunale, al fine del migliore soddisfacimento del pubblico interesse, derogarvi ove ricorrano speciali circostanze.

Inoltre il contenuto della convenzione n. 188/1993 (artt. 5 e ss.) non prevedeva oneri a carico del Comune e la medesima non congruità del canone disegnata dalla Procura non considerava le spese sopportate dal comitato (£. 66.000.000 e 89.335.000, unitamente al contributo di €78.501 per le opere di ampliamento della struttura di cui si giovava l'Amministrazione comunale.

Sotto questo ulteriore profilo, tenendo conto delle circostanze del caso concreto, mediante il raffronto tra condotta esigibile e condotta posta in essere, in ogni caso non appare provata, da parte della Procura contabile una situazione di macroscopica contraddizione, in relazione agli interessi pubblici presi in considerazione (cfr. legge n. 724/1994, art. 32, comma 8, l. n. 724/1994 secondo cui i canoni sono determinati dai comuni ad un valore comunque non inferiore a quello di mercato, fatti salvi gli scopi sociali): difetta, pertanto, l'elemento soggettivo nella suddetta fattispecie.

Va, pertanto, disattesa la prima posta di danno prospettata dalla Procura contabile.

3.1. Parimenti prive di fondamento sono le altre due poste avanzate dal Comune: a) i debiti a carico dell'ente comunale per le utenze fruite dal Centro Sociale polivalente; b) il mancato introito del canone di mercato per gli spazi soggetti ad utilizzazione commerciale (il bar) e quelli utilizzati come sedi di associazioni o come luoghi di svago (sala da ballo e sala ristoro).

In ordine ai presunti debiti a carico dell'ente comunale per le utenze fruite dal C.S.P. e pagati dal Comune, deducevano i convenuti in giudizio sigg.ri Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria, Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia, che il

gas metano era stato pagato dal Centro Sociale Polivalente, mentre per la fornitura dell'acqua vi era stato un accordo tra l' ASA di Livorno e la C.S.P. per tutti i pagamenti dovuti.

3.2. In ordine alla mancata applicazione del canone secondo i valori di mercato relativamente ai locali destinati a bar interno al Centro Sociale Polivalente, diversi convenuti hanno eccepito che il bar non costituiva attività commerciale e lucrativa ma circolo ricreativo, attività accessoria alle altre attività destinato a spaccio interno del locale ARCI.

L' eccezione è fondata giuridicamente.

La giurisprudenza tributaria e penale, citata dai convenuti in giudizio, e relativa a casi analoghi (sentenza del Tribunale Penale di Livorno n. 647 in data 23 dicembre 1994 e della Commissione Tributaria Regionale di Firenze in data 28 ottobre 1997 n. 19/23/97) ha statuito che, nell' ipotesi di circolo che svolge attività assistenziale e ricreativa in favore dei soci, il servizio del bar è funzionale ai compiti assistenziali e ricreativi dell' ente, e l' eventuale accesso, occasionale, di non soci non vale ad alterare il carattere mutualistico, assistenziale e ricreativo del centro, ed a trasformarlo in un soggetto svolgente attività economica e professionale, con il carattere dell' abitudine, a fini di lucro.

Non sussistendo i caratteri (sistematicità, abitudine e continuità delle prestazioni extra a favore dei non aventi diritto) che modificherebbero la natura dell' attività, da sostanziale e ricreativa a commerciale appare, al Collegio, non dannosa la prefissione di un canone unitario anche per il bar, che costituiva attività accessoria alle altre attività; in ogni caso, ove anche dovessero realizzarsi i presupposti per la configurazione di un danno erariale, non è presente l' elemento soggettivo della colpa grave.

4. Va rigettata, infine, la richiesta dei sigg.ri Fabio Antonelli, Mario Bongini, Giuseppe Franceschi e Vittorio Massei di condanna alle spese processuali nei confronti della parte attrice, atteso che il Pubblico Ministero agisce in giudizio nell' interesse della legge ed in sostituzione necessaria dell' Amministrazione danneggiata: cfr., in termini, Corte conti, Sez. I Centr. 28 luglio 1998 n. 237 e C. Cass. SS.UU. 2 aprile 2003 n. 5105, ed in caso di rigetto della domanda della

Procura non può farsi luogo a pronuncia sulle spese stante la qualità di parte puramente formale della Procura contabile: in termini Sezione giurisdizionale Regione Lombardia 18 maggio 2001 n. 747.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti dei signori Guantini Massimo, Antonelli Fabio, Bongini Mario, Franceschi Giuseppe, Massei Vittorio, Barzi Alessandro, Marinai Enrico, Stefanini Eugenio, Ghilli Giancarlo, Botti Luigi, Papotto Alessandro, Giorgerini Luciano, Cioni Renzo, Ferrari Stefano, Giomi Norico, Neri Piero, Fabiani Valerio, Cotta Ramusino Patrizia Anna, Bondani Anna Maria, Pascucci Maurizio, Bartoletti Enrico, Battini Massimo, Mazzoncini Alberto, Paradossi Laura, Benedetti Stefano, Parenti Giovanni, Novellini Achille, Macelloni Manuela, Vanni Claudio, Lippi Samuele, Marini Massimo, Pacini Paolo, Lambardi Elena, Villani Luciano, Frosali Lauro, Belcari Franco, Bulgheresi Lorenza, Costantino Antonio Giuseppe e Bellani Flavia, Arvanas Mariangela, Paperini Luciano, odierni convenuti in giudizio, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, proscioglie i convenuti dai fatti addebitati.

Non luogo a provvedere sulle spese processuali.

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio del 16 febbraio 2005.

L' Estensore

F.to A. BAX

Il Presidente

F.to G. GUASPARRI

Depositata in Segreteria il 23 MAGGIO 2005

Il Dirigente

F.to Dr.G.Badame