

Sent. nr. 765/2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|-------------------------|----------------------|
| dott. Salvatore NOTTOLA | Presidente |
| dott. Agostino BASTA | Consigliere |
| dott. Luigi IMPECIATI | Consigliere relatore |

Visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale presso questa Corte .

Uditi, nella pubblica udienza del 4 febbraio 2008, con l'assistenza del segretario sig.ra Antonella Cirillo, il relatore dott. Luigi IMPECIATI, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale dott. Tammaro MAIELLO, l'avv. SANDULLI per i convenuti MAZZOLI, MELLONI, SCARSELLA, PROSEDA e DE ANGELIS Fabrizio, nonché l'avv. CARFAGNA per i convenuti CASSONI, CHIAVERINI, DE ANGELIS Franco e COLLEPARDI.

Esaminati gli atti ed i documenti di causa.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 065510/R del registro di Segreteria promosso dal Procuratore Regionale nei confronti dei sigg.:

CASSONI Mario, nato a Norma (LT) l'11.3.1952, ivi residente, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. Mario CARFAGNA, in Latina, via Carturan n. 38;

CHIAVERINI Lorenzo Giulio, nato a Norma (LT) il 2.6.1954, ivi residente, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. Mario CARFAGNA, in Latina, via Carturan n. 38;

MAZZOLI Silvia, nata a Roma il 20.3.1960, ivi residente, rappresentata e difesa dall'avv.

Piero SANDULLI ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 9;

MELLONI Francesco, nato a Norma (LT) il 18.11.1954, ivi residente, rappresentato e difeso dall'avv. Piero SANDULLI ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 9;

SCARSELLA Guglielmo, nato a Sermoneta (LT) il 15.5.1960, ivi residente, rappresentato e difeso dall'avv. Piero SANDULLI ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 9;

DE ANGELIS Franco, nato a Norma (LT) il 30.9.1953, ivi residente, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. Mario CARFAGNA, in Latina, via Carturan n. 38;

PROSEDA Adele, nata a Norma (LT) il 22.7.1964, residente in Roma, rappresentata e difesa dall'avv. Piero SANDULLI ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 9;

DE ANGELIS Fabrizio, nato a Latina il 7.7.1963, rappresentato e difeso dall'avv. Piero SANDULLI ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 9;

COLLEPARDI Mario, nato a Norma (LT) il 25.6.1948, ivi residente, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. Mario CARFAGNA, in Latina, via Carturan n. 38

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Procura Regionale presso questa Sezione, con atto di citazione depositato il 2 agosto 2006, ha evocato in giudizio i sigg. Mario CASSONI, Lorenzo Giulio CHIAVERINI, Silvia MAZZOLI, Francesco MELLONI, Guglielmo SCARSELLA, Franco DE ANGELIS, Adele PROSEDA, Fabrizio DE ANGELIS e Mario COLLEPARDI ritenuti responsabili, nella loro qualità di amministratori comunali di Norma (Latina), di aver procurato un danno erariale stimato in complessivi € 269.911,61 in relazione ai fatti che seguono.

Il Consiglio Comunale di Norma, con delibera n. 61 del 1994, aveva approvato l'atto costitutivo e lo statuto della società a r.l. "Norba Tourism", a partecipazione maggioritaria dell'Ente locale e con la presenza di rappresentanti comunali negli organi sociali, avente come scopo la gestione di alcune strutture comunali, tra le quali il centro sociale, gli impianti sportivi, la struttura ricettiva turistico-sportiva ed altro, nonché quello di aumentare l'occupazione e la capacità imprenditoriale locale nel settore turistico.

Con successiva delibera n. 413 del 1995 la Giunta Comunale, dopo aver affidato alla suddetta società il servizio di somministrazione pasti per le scuole e i centri anziani, aveva concesso in locazione alla stessa anche alcuni immobili e il centro ippico "Colle Catilina", approvando il contratto di durata novennale (dall'11.7.1995 al 10.7.2004) al canone annuo di £. 200.000.000 e, relativamente al periodo sino al 31.12.1995, di £. 66.739.614. Il negozio era munito di clausola risolutiva espressa, immediatamente efficace decorsi 20 giorni dal mancato pagamento di ciascuna rata.

Con successive delibere (n. 184/97 e n. 48/97) sia la Giunta che il Consiglio comunale avevano deciso, in considerazione di una presunta sovraestimazione del canone di locazione e delle perdite di esercizio accumulate dalla società, di ridurlo ad annue £. 50.000.000 per il 1997, 1998 e 1999 e, successivamente, a £. 100.000.000 (pari ad € 51.645,69), rivalutabili secondo gli indici ISTAT nonché, con ulteriore delibera (n. 159/97), di procedere al ripianamento dei debiti per gli anni 1995/96 attraverso l'erogazione di £. 134.330.343 quale socio maggioritario.

Con altra delibera (n. 214/97) la stessa Giunta Comunale aveva approvato, a favore della medesima società e nell'asserito interesse al mantenimento della stessa, una rateizzazione del debito di questa, derivante dal mancato pagamento dei ratei scaduti e ammontante, al 31.12.1996, a £. 257.830.685, in linea capitale, oltre a £. 23.151.717 a titolo di oneri accessori.

Conseguentemente non si era fatto ricorso alla clausola risolutiva prevista dall'art. 6 del contratto.

Successivamente, il Comune aveva deciso di affidare alla "Norba Tourism" anche la gestione di altri impianti sportivi, nominando un nuovo rappresentante in seno al Consiglio di Amministrazione.

In relazione a tali fatti, il responsabile dell'Area Economica, su sollecitazione di un consigliere comunale, aveva attestato che, nell'ottobre 2004, l'esposizione debitoria della società ammontava a complessivi € 289.745,39.

Sulla base di quest'elemento, taluni consiglieri avevano allora inviato un esposto a questa Corte, finalizzato alla verifica del corretto agire degli amministratori.

La Procura aveva quindi proceduto a rituale istruttoria, affidando gli accertamenti alla Guardia di Finanza che, con rapporto del 5.10.2005, aveva riferito che il debito contratto dalla società in argomento, alla data del 31.12.2004, ammontava a € 399.108.102 e che, sugli stessi fatti, erano state avviate indagini preliminari da parte della competente Procura della Repubblica.

A fronte di ciò il sindaco pro-tempore, Franco De Angelis, aveva riscontrato negativamente una richiesta di ulteriore riduzione del canone di locazione, avanzata dal presidente della "Norba Tourism", sollecitando l'adempimento delle obbligazioni contrattuali e prospettando, in caso negativo, l'adozione dello strumento risolutorio ex art. 6 del contratto.

Tale prospettazione non è stata mai concretizzata ma, al contrario, veniva affidata alla stessa società anche la gestione della palestra e dei campi di calcetto nonché di altre attrezzature ricreative del Parco Comunale.

Ipotizzando la sussistenza di un danno erariale, la Procura aveva così inviato rituale invito a dedurre, sia agli amministratori che avevano adottato le delibere n. 184 e 48 del 1997 (di revisione del canone di affitto e rinuncia alla quota parte già maturata per il periodo già trascorso del 1997) sia, in particolare, al sindaco pro-tempore Mario Cassoni per aver omesso di procedere alla costituzione in mora del debitore, impedendo il maturare di termini prescrizionali del debito in essere, con un danno pari, per la prima voce, ad € 25.288,24 e ad € 231.197,00 per l'intervenuta

prescrizione.

Tutti gli invitati hanno presentato deduzioni e sono stati personalmente sentiti. Nello spiegare la loro difesa hanno assunto l'insussistenza di un danno attuale, l'errata quantificazione del danno e l'assenza di dolo o colpa grave.

Il P.M., tuttavia, non ha ritenuto di poter procedere all'archiviazione degli addebiti e ha provveduto alla loro citazione in giudizio, considerando provata la loro responsabilità in relazione al danno distinto, in una prima partita, pari ad € 58.502,35, rappresentata dal mancato introito del canone di affitto, originariamente previsto per il 1997 e poi ridotto con efficacia ex tunc. Di questo danno dovrebbero rispondere il sindaco e gli assessori pro tempore per una percentuale del 60% e i consiglieri comunali per una percentuale pari al 40%.

Una seconda partita di danno, pari a € 122.066,96, viene addebitata al sindaco Cassoni, per la mancata esazione dei crediti vantati dal Comune a tutto il 31.12.1996. Per tale debito il Comune non aveva attivato la procedura di risoluzione ma aveva consentito alla rateizzazione dello stesso, rimasto però, in parte, ugualmente inesatto.

Una terza partita di danno, pari a € 89.342,30, da addebitarsi anche questa al sindaco Cassoni, riguarda i debiti del periodo 1997/2001, pagati solo in parte dalla "Norba Tourism" e parzialmente compensato con maggiori ratei versati nel periodo 2002, 2003 e 2004.

In conclusione, la Procura chiede che il sindaco pro-tempore Mario Cassoni sia condannato, quale responsabile pro-quota o in toto, di tutte le tre partite di danno contestate, per un totale di € 218.429,54, i signori Chiaverini, Mazzoli, Melloni e Scarsella, quali assessori responsabili della prima partita di danno a € 7020,28 ciascuno e i signori De Angelis Franco, Prosseda, De Angelis Fabrizio e Colleparidi Marco, quali consiglieri comunali responsabili, pro quota della prima partita di danno, a € 4680,19 ciascuno, oltre a rivalutazione ed interessi.

Si sono costituiti, patrocinati dall'avv. SANDULLI, i convenuti MAZZOLI, MELLONI, SCARSELLA, PROSSEDA e DE ANGELIS Fabrizio.

Con distinte memorie, depositate il 15 gennaio 2008 l'avv. SANDULLI, premessa una breve ricostruzione dei fatti e richiamate le delibere approvate e contestate ai suoi assistiti (delibere n. 184/97 - per gli assessori Mazzoli, Melloni e Scarsella - e delibera n. 48/97 per i consiglieri Prosseda e De Angelis Fabrizio) relative alla revisione del canone di locazione, assume l'infondatezza della tesi del requirente.

Osserva, in primo luogo, che il comportamento degli amministratori sarebbe stato la logica conseguenza dell'errata quantificazione del canone locativo, irrealistico rispetto alla potenzialità economica delle strutture locate e alle difficoltà di avviamento delle iniziative turistiche.

Da questo sarebbe conseguita la necessità di un adeguamento sia per mantenere attiva la società - che era stata costituita anche per dare impulso occupazionale in zona - sia per evitare una negativa ricaduta economica sullo stesso Comune, socio maggioritario.

Rileva poi, l'avv. SANDULLI, la mancanza dell'elemento soggettivo di colpa grave, nella sua comune accezione giurisprudenziale di irragionevole o contraddittorio comportamento dell'agente rispetto al fine perseguito dalla P.A..

Oltre a ritenerne l'insussistenza nei confronti dei suoi assistiti, sottolinea, poi, come debba darsi anche ingresso ai vantaggi comunque conseguiti a quel comportamento.

Ma soprattutto non può esservi colpa grave, secondo il difensore, poiché gli amministratori sarebbero stati spinti dall'esigenza di salvaguardare i posti di lavoro e, in ogni caso, un errore di valutazione sarebbe classificabile come errore scusabile per la mancanza di orientamenti giurisprudenziali e per l'irrazionalità dell'organizzazione amministrativa.

Quanto al danno erariale lo ritiene, allo stato, inattuale sia perché la prescrizione non sarebbe stata eccepita dalla società debitrice sia perché i pagamenti effettuati, ancorché imputati agli anni in cui sono stati effettuati, dovrebbero essere reconsiderati secondo la regola dell'art. 1193 c.c..

In conclusione, l'avv. SANDULLI chiede il rigetto della domanda attrice o, in subordine,

l'esercizio del potere riduttivo da parte di questa Corte.

Gli altri convenuti, con il patrocinio dell'avv. CARFAGNA, si sono costituiti all'udienza dibattimentale nella quale, il P.M., definita la vicenda "sconcertante", ha posto in rilievo l'incongruo ricorso allo strumento privatistico il quale, seppur legittimamente previsto, si risolve talvolta, come nella presente fattispecie, in un modus agendi sempre dannoso per la P.A..

Ha contestato la scriteriata gestione dell'affidamento di beni pubblici, la fissazione del canone locativo e la sua riduzione, la mancata attivazione per la riscossione dei crediti e l'indimostrato beneficio che ne avrebbe conseguito la collettività, in una con l'asserito fine di incrementare l'occupazione in loco.

Ha manifestato il proprio convincimento circa una condotta connotata da colpa grave per tutti i convenuti ed ha concluso chiedendo la condanna di questi ultimi come specificato in citazione.

L'avv. SANDULLI si è detto in disaccordo con il P.M. circa lo sconcerto asseritamente indotto dalla vicenda, trattandosi di strumenti giuridici previsti da norme primarie.

Ha negato, poi, qualsiasi danno alle casse comunali e l'insindacabilità delle scelte discrezionali in merito ad attività che dovevano essere assicurate o in proprio o esternalizzate; ha concluso insistendo per il proscioglimento dei suoi assistiti.

L'avv. CARFAGNA, da parte sua, ha contestato l'intervenuta prescrizione dei crediti perché, nel 2001/2002 vi sarebbero stati atti interruttivi compiuti dal sindaco o da altri amministratori..

D'altronde, ha proseguito la difesa, il sindaco CASSONI sarebbe cessato dalla carica nel 2004, epoca in cui i crediti sarebbero stati ancora esigibili..

Nel merito, ha altresì confermato che trattasi di un piccolo centro abitato, nel quale gli impianti sociali e sportivi sarebbero necessari ma non produrrebbero i redditi ipotizzati, con la conseguenza, inevitabile, di una gestione in perdita.

La società in mano pubblica avrebbe, comunque, adempiuto - ancorché in parte - alle sue

obbligazioni patrimoniali.

Ha concluso sottolineando la mancanza di colpa grave dei suoi assistiti, per i quali ha chiesto l'assoluzione da ogni addebito.

Ha brevemente replicato il P.M., confermando la fondatezza della propria tesi.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La fattispecie sottoposta all'odierna cognizione del Collegio deve essere partitamente esaminata nelle sue articolazioni, non potendosi definirla come accadimento unico ma quale evento dannoso a formazione progressiva.

Essa, infatti, trova dapprima la sua genesi nell'approvazione delle delibere comunali n. 184/97 e n. 48/97 (della Giunta la prima e del Consiglio la seconda), con le quali è stato ridotto il canone di locazione degli impianti e, successivamente, nella condotta reiteratamente inerte - così si assume da parte attrice - del sindaco CASSONI il quale avrebbe, a fronte del perdurante inadempimento della società "Norba Tourism", omesso di compiere quanto in suo potere per evitare o ridurre il danno che si andava concretizzando in relazione al maturare della prescrizione del credito.

La Procura ha, in primo luogo e classificandola come *prima* posta dannosa, contestato la riduzione del canone di locazione non per l'intero ma solo per l'anno 1997, ormai quasi del tutto trascorso al momento delle delibere n. 184/97 e n. 48/97.

Sul punto la difesa dei convenuti, esplicitamente il prof. SANDULLI al quale si è associato l'avv. CARFAGNA, ha preliminarmente dedotto la sua incensurabilità, trattandosi di una scelta discrezionale dell'Amministrazione, come tale non soggetta al sindacato di questa Corte.

Il Collegio non reputa condivisibile la tesi esposta circa l'insindacabilità delle cennate delibere poiché rientranti nelle "scelte di merito".

L'art.1, primo comma, della legge n. 20/94, come modificato dall'art. 3 del D.L. n. 543/96 effettivamente prevede che " *La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte*

dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali", ma ciò non può essere inteso come limite alla verifica della conformità a legge dell'attività amministrativa.

E conformità a legge significa rispetto non solo dei requisiti di pura legittimità dell'azione amministrativa ma anche dei criteri di economicità ed efficacia previsti dall'art. 1 della legge n. 241/90, ritenuti specificazione di quelli sanciti dall'art. 97 Cost.

Consegue a quest'affermazione la considerazione che la correttezza dell'azione amministrativa deve sostanziarsi non solo nella scrupolosa osservanza dei parametri legali ma deve essere assolutamente funzionale al raggiungimento degli scopi istituzionali, sicché un esauriente giudizio non può prescindere da un esame della congruenza del costo finanziario della decisione, come autorevolmente ribadito dalla stessa Suprema Corte (cfr. Corte Cass. SS.UU. civili 29 settembre 2003 n. 14488), con la conseguenza che resta estraneo alla cognizione di questa Corte solo l'agire del pubblico amministratore che compia scelte discrezionali, rientranti nell'ambito di una legittima compatibilità delle scelte medesime con i fini istituzionali e nel rispetto dei limiti della rispondenza a criteri di razionalità e congruità (Corte conti sez. Lazio 20 ottobre 2003 n. 2076).

Questa c.d. "riserva di amministrazione" circoscrive il potere di ius dicere del giudice contabile il quale "non può estendere il proprio sindacato all'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa, rientrante nell'ambito di quelle scelte discrezionali di cui la legge stabilisce l'insindacabilità, mentre può dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti nell'ipotesi di assoluta ed incontrovertibile estraneità dei mezzi rispetto ai fini." (Cass. Sez. Unite civ. n. 1378/2006), anche se "può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico.... Pertanto, la verifica della legittimità dell'azione amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti" (Cass. Sez.

Unite civ. n. 14488/2003).

Per quanto detto, può ritenersi pacifico che rientrano nell'alveo della giurisdizione di questa Corte quelle scelte amministrative discrezionali che, per assoluta superficialità, contraddittorietà o inidoneità della soluzione adottata, si pongano come elementi prodromici di una fattispecie dannosa che può, in alternativa, anche discendere da atti legittimi e congruenti ma così malamente posti in esecuzione, così scelleratamente disattesi da concretizzare, autonomamente, una ipotesi di danno.

La fattispecie in esame, ad avviso del Collegio, si colloca ben entro i limiti cognitivi di questa Corte, poiché non si tratta di sottoporre a sindacato e censura una deliberazione che, in base a motivazioni di merito amministrativo, non appare irrazionale o priva di giustificazione: quello che si censura è una sostanziale "rinuncia al credito" che concretizza un puro atto di liberalità non ammissibile, ove non si rinvenga un interesse pubblico significativamente idoneo a supportarlo.

Non sembrano congrui, a questo fine, né l'asserita sovraestimazione originaria del canone di locazione né le riferite difficoltà gestionali della società, che non si sarebbe dimostrata in grado di sostenere il "peso" finanziario della locazione.

Quanto alla prima si fa rinvio a quanto stabilito nel contratto allegato alla delibera n. 413/95 nel quale, in relazione alla locazione della struttura alberghiera, del ristorante-bar e del centro ippico all'art. 3 si pattuisce che "Il canone di locazione è così determinato con pieno accordo delle parti contraenti" e all'affermazione del consigliere comunale Guarnacci, nella seduta del 18 maggio 1995 (vedi deliberazione n. 38/95), secondo il quale un trattamento di favore (nei confronti della Norba Tourism n.d.r.) risulterebbe controproducente "in quanto la gestione ne risulterebbe danneggiata con il pericolo di raggiungere il passivo".

Emerge così, ad avviso del Collegio, che la determinazione del canone locativo non è stata il risultato di una mera scelta irrazionale o improvvisa ma frutto di un consapevole dibattito.

Ma non è questo l'oggetto del sindacato della Corte, in quanto non viene contestata

l'irragionevolezza della determinazione del canone locativo (anche se può costituire poi presupposto storico-logico della successiva riduzione) ma la decisione di procedere alla nuova quantificazione, almeno nella parte in cui si applica il relativo parametro anche ad un periodo temporale già trascorso e, nel quale, l'obbligazione patrimoniale si era già perfezionata in tutti i suoi elementi.

Lo stesso atto di citazione, correttamente, censura l'efficacia retroattiva della decisione contenuta nelle deliberazioni n. 184/97 e n. 48/97 ma non muove obiezione ai predetti atti collegiali nella parte regolatrice per il futuro, rientrando questa nel merito amministrativo.

Ora, è noto che un atto amministrativo ad efficacia durevole può essere suscettivo di revoca o modifica a conclusione di un procedimento amministrativo volto a verificare se i risultati medio tempore prodottisi meritino di essere conservati.

Ciò trova giustificazione quando, ferma restando la legittimità della sua adozione, siano sopravvenuti mutamenti di fatto o siano necessarie valutazioni diverse da quelle originarie, finalizzate ad un puntuale adeguamento alla realtà fattuale per il miglior perseguimento dell'interesse pubblico: la sopravvenienza di motivi o la novità della diversa valutazione adeguatrice deve essere il discrimen che giustifica una variazione, nel merito, dell'azione amministrativa (requisito ora codificato nell'art. 21 quinquies della legge n. 241/90).

In ogni caso, al potere di revoca o modificazione di un atto è associato un termine di decorrenza che non può che essere *ex nunc*, diversamente dall'annullamento che è *ex tunc*.

Nella fattispecie in esame, gli amministratori comunali hanno deciso una riduzione del canone di locazione ammettendo, sostanzialmente, un'errata valutazione della capacità di produrre reddito da parte dei beni locati, addirittura integrati successivamente da una pizzeria ubicata nel centro ippico.

In disparte ogni valutazione circa la mancanza di una ponderata e documentata analisi sul deficit societario e sulla effettiva o presunta incapacità reddituale dei beni locati, affermata

apoditticamente più che dimostrata (vedi dichiarazioni del consigliere DELL'OMO nella deliberazione C.C. n. 48/97), vi è da dire che priva di ogni motivazione appare la volontà di ridurre il canone di affitto per l'intero anno 1997 malgrado le deliberazioni siano state assunte alla fine del mese di settembre dello stesso anno.

Illuminante e tranciante appare al Collegio la previsione che "La minore entrata relativa all'esercizio '97 sarà finanziata in sede di riequilibrio di gestione".

Ne discende la consapevolezza degli amministratori, di tutti gli amministratori locali, che la decisione assunta dalla Giunta (e approvata dal Consiglio) comportava una minore entrata per le Casse Comunali, non giustificata da alcuna causa imprevista o imprevedibile, ma conseguente ad una manifestazione di volontà che appare lesiva della integrità finanziaria dell'Ente.

Non appare sufficiente motivazione, secondo il Collegio, la prospettata difficoltà della società in quanto trattasi di un soggetto giuridico diverso dall'Ente, seppur partecipato da questo, e il Comune ha quale fine istituzionale quello di perseguire l'interesse pubblico e, come tale, non può né ingerirsi nelle scelte imprenditoriali del soggetto privato né provvedere a ripianare situazioni debitorie di quello rinunciando, puramente e semplicemente, ad un credito.

Se, per quanto detto, la decisione di ridurre il canone di locazione si sottrae al sindacato di questa Corte per quanto riguarda il rapporto nel suo sviluppo futuro, altrettanto non può dirsi per il credito già maturato, la cui rinuncia si atteggia ad atto di ingiustificata liberalità.

Incontestato il danno, non vi è dubbio che sia rinvenibile, nei confronti di tutti gli amministratori locali evocati in giudizio per la menzionata partita di danno, il necessario elemento psicologico.

Nella delibera n. 184/97 la Giunta, dopo aver premesso la precedente "sovraestimazione" del canone e il ripianamento delle perdite precedenti (ad opera del Comune, senza menzione di similari adempimenti di parte privata), ha deciso la riduzione che precede sulla base di una richiesta del Presidente del Consiglio di Amministrazione della società, giudicata però riduttiva

“Considerato che il canone di affitto proposto dalla società non appare congruo in relazione al notevole valore immobiliare concernente la locazione e alle potenziali possibilità di sviluppo con l'ampliamento della struttura alberghiera che porterà al raddoppio della capacità ricettiva, né tiene conto che alla struttura originaria è stata aggiunta una pizzeria presso il maneggio” .

Ne consegue, da un lato, la consapevolezza dell'organo collegiale dell'ingente valore locato e delle sue potenzialità ma, anche, che la prospettata riduzione, anche per il 1997, proposta dalla società, non si dimostrava condivisibile.

Malgrado ciò, la Giunta, assumendo come dato favorevole il ripianamento delle perdite (effettuato dallo stesso Comune), ha deciso ugualmente (e contraddittoriamente rispetto alle attestate potenzialità economiche dell'iniziativa) la riduzione del canone di affitto anche per il 1997.

Una tale decisione, ad avviso del Collegio, dimostra una disattenta e riprovevole gestione delle risorse finanziarie pubbliche, vulnerate dalla rinuncia ad una risorsa economica non giustificata da alcuna esigenza di soddisfazione di un pubblico interesse, neanche di supporto all'iniziativa imprenditoriale, ma solo da una sorta di “assistenzialismo” che appare fuor di luogo ove si voglia intraprendere un'attività collocata sul libero mercato.

Né, d'altronde, può ravvisarsi, in questo, alcuna utilità per la collettività, utilità che discende semmai dall'utilizzo degli impianti da parte della compagine cittadina e dal loro sfruttamento a fini commerciali, non certo dalla riduzione del canone di locazione.

Deve essere, per quanto precede, integralmente accolta la domanda di condanna al risarcimento dei sigg. Mario CASSONI, Lorenzo Giulio CHIAVERINI, Silvia MAZZOLI, Francesco MELLONI, Guglielmo SCARSELLA, Franco DE ANGELIS, Adele PROSEDA, Fabrizio DE ANGELIS e Mario COLLEPARDI, pro-quota, del danno causato al Comune di Norma e, indicato dalla Procura attrice quale “prima partita di danno” o sub a).

La posta di danno, ad ognuno addebitata, è suscettiva di rivalutazione monetaria a

decorrere dalla data della delibera posta in essere da ognuno dei convenuti.

Quanto alle partite di danno contestate al sindaco CASSONI e meglio indicate in atto di citazione come seconda e terza, ovvero derivanti, la seconda, dalla mancata riscossione dei canoni dovuti sino al 31.12.1996 e la terza di quelli relativi al periodo 1997/2001, il Collegio ne rileva la sussistenza nei limiti che seguono.

I crediti inesatti, secondo la tesi della Procura attrice, costituirebbero la posta di danno addebitabile all'inerzia del sindaco pro-tempore CASSONI e, in questo senso, il Collegio deve procedere alla verifica dei suoi elementi costitutivi.

Le difese di tutti i convenuti adducono, a sostegno della tesi dell'inesistenza di un danno erariale, sia l'insussistenza di una effettiva prescrizione dei crediti comunali sia l'ineluttabilità della formazione di un passivo societario, trattandosi di attività riconducibili ad una funzione sociale del Comune il quale, ove non avesse costituito la società "Norba Tourism", avrebbe dovuto comunque gestire in proprio detti servizi o avrebbe dovuto esternalizzarli, con costi sicuramente superiori.

Quest'ultimo argomento si presenta, ad una prima lettura, sicuramente non condivisibile.

Non si tratta, a tutta evidenza, di verificare la sostanziale conformità all'interesse pubblico della scelta operata dall'Amministratore Comunale di costituire la società partecipata, perché tale operazione si profila, immediatamente, legittima ex art. 22 legge n. 142/90 e art. 17 legge n. 127/97.

Irrilevante, ai presenti fini, è la scelta operata e se essa appaia o meno ottimale rispetto ad altre possibili soluzioni (non oggetto di contestazione), mentre sicuro rilievo ha la verifica se, nello svolgimento dell'attività, si siano prodotti danni all'Erario da parte dei gestori o, come nella presente fattispecie, da parte degli amministratori del Comune-creditore.

Il punctum dolens è, quindi, se l'inerzia del sindaco CASSONI abbia fatto perdere un credito all'Amministrazione da lui diretta sino al 2004.

L'avv. CARFAGNA in udienza e il prof. SANDULLI nella sua memoria, contestano che la

prescrizione sia effettivamente maturata: il primo assumendo che vi sarebbero stati atti interruttivi nel 2001/2002 ed il secondo che le somme versate, a titolo di adempimento (parziale) delle obbligazioni pecuniarie da parte della società andrebbero computate ai sensi dell'art. 1193 c.c.

In relazione alle contestazioni che precedono il Collegio osserva quanto segue.

L'effetto interruttivo della prescrizione si realizza, ai sensi dell'art. 2943 c.c., tra l'altro e per quello che qui interessa, da ogni "atto che valga a costituire in mora il debitore..." e "affinché un atto possa acquisire efficacia interruttiva della prescrizione, a norma dell'art. 2943 c.c., quarto comma, esso deve contenere anche l'esplicitazione di una pretesa, vale a dire l'intimazione o richiesta scritta di adempimento...non ravvisabile in semplici sollecitazioni prive del carattere di intimazione e di espressa richiesta formale al debitore.." (Cass. civ. sez. II n. 9378/02 e, in termini, Cass. civ. sez. III n. 25500/06).

Ora, a ben vedere, gli atti cui fa riferimento la difesa, non possono avere avuto efficacia interruttiva, ad avviso del Collegio, perché si tratta di semplici richiami all'esistenza di un credito, di mera sollecitazione all'adempimento, senza alcun connotato formale o sostanziale di costituzione in mora.

Questo è quanto è dato rilevare dalla nota n. 11355 dell'1.8.2001, del responsabile dell'area economica - con la quale si ribadisce, tra l'altro, la necessità di effettuare i pagamenti alle naturali scadenze e, soprattutto, la nota n. 287 del 16.1.2002, sottoscritta dall'assessore al bilancio e dal responsabile dell'area economico-finanziaria, con la quale si compie una ricognizione della situazione debitoria della società Norba (destinataria della stessa) e che si conclude con un semplice avvertimento che, in caso di ulteriore inadempienza, sulle somme verranno computati interessi legali.

Né ha valore, ai fini della sussistenza del danno, la mancanza di qualsiasi eccezione formulata dalla società debitrice, in quanto il Collegio non dubita che i crediti in oggetto si siano prescritti anche senza una formale eccezione in tal senso.

Ritiene il Giudicante che, seppur il funzionamento “ipso iure” dell'istituto sia oggetto di dibattito tra coloro che collegano l'estinzione al solo decorso del tempo inerte e coloro che ne vedono la genesi nella proposizione dell'eccezione da parte del debitore, la prima tesi sia preferibile, apparendo essa in linea con la volontà del legislatore.

La lettura sistematica degli artt. 2934 c.c. e 2937 stesso testo depone in questo senso.

Se è vero, infatti, che la previsione ex art. 2934 1° comma dispone che la prescrizione estingue il diritto “quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge” e questa espressione sembrerebbe disegnare solo una modalità dell'estinzione connessa al trascorrere del tempo, l'art. 2937, comma 2, sancisce che la rinuncia alla prescrizione può avvenire solo quando questa sia compiuta.

Ora, l'anzidetta rinuncia non può che significare, ad avviso del Collegio, che rinuncia all'estinzione, atteso che prescrizione ed estinzione sono l'una la causa e l'altro l'effetto di una vicenda giuridica che riguarda il diritto di credito.

A questo consegue che non si può non considerare l'estinzione come verificata quando l'inerzia si sia protratta per il lasso di tempo previsto e l'eccezione costituisce solo lo strumento processuale di difesa del debitore, privo di un proprio effetto sostanziale, già realizzatosi per il solo trascorrere del tempo, ovviamente unito all'inerzia del creditore.

La conclusione che si dimostra fondata è, pertanto, quella che i crediti relativi ai periodi contestati in atto di citazione si siano prescritti e, come tali, costituiscano effettivo danno, non essendovi stato alcun adempimento volontario da parte della Società né, a quanto è dato sapere, il Comune ha intrapreso azione giudiziaria per la propria tutela dinanzi all'inadempimento delle relative obbligazioni.

In esito poi all'obiezione formulata dal prof. SANDULLI, secondo il quale “Le somme pagate dalla Società Norba Tourism, peraltro, sono state attribuite agli anni in cui tali pagamenti venivano effettivamente compiuti ma, mancando la causale di detti pagamenti, essi, in realtà seguono la

regola di cui all'art. 1193 c.c..." (cfr. memoria di costituzione), il Collegio non può prestarvi adesione.

Infatti, la regola predisposta dall'art. 1193 c.c. ha carattere suppletivo e deve essere letta in una col successivo art. 1195 c.c..

Se ne deduce, in primis, che l'imputazione del pagamento spetta al creditore il quale, nello stesso documento di quietanza, può dichiarare di imputare il pagamento ad uno o più debiti determinati e la dichiarazione deve essere accettata dal debitore (Cass. civ. sez. II n. 27405/05), con la conseguenza - ravvisabile nella disposizione ex art. 1195 c.c. - che se il creditore ha emesso una quietanza per i debiti relativi ad un determinato canone annuo, non si può poi pretendere un'imputazione diversa.

Peraltro, trattandosi di debiti ampiamente scaduti "Nell'ipotesi di pagamento parziale, il versamento va *imputato* agli interessi e non al debito capitale, a meno che non ci sia la prova del consenso del creditore ad una diversa *imputazione*.." (Cass. civ. Sez. lavoro, 11/12/2002, n. 17661).

Tutto ciò non sembra avvenuto, per cui i pagamenti effettuati dalla "Norba Tourism" debbono essere correttamente qualificati come adempimento della obbligazione contrattuale scaduta nell'anno di riferimento, così come emerge dalle riversali d'incasso del 2002, ove nulla si dice in merito ad imputazioni diverse rispetto all'anno di riferimento (cfr. all. n. 10 al rapporto della GdF).

Il Collegio, per quanto fin qui dedotto, ritiene che sia fondata la domanda attrice, articolata in citazione come seconda e terza partita di danno, entrambe addebitate al Sindaco CASSONI il quale nulla ha compiuto per costituire in mora la società debitrice.

In merito poi alla sussistenza dell'elemento psicologico, ritiene questo giudicante che la condotta dello stesso sia stata improntata a grave ed inescusabile negligenza in quanto, in un

Comune che, come assunto dall'avv. CARFAGNA, conta solo quattromila abitanti, la sofferta vicenda della "Norba Tourism" non poteva non essere alla costante attenzione dei vertici politici ed amministrativi, se non altro per il dichiarato fine di voler perseguire l'importante finalità di incrementare il settore turistico nella zona e, conseguentemente, i livelli occupazionali tra i residenti.

Di vero è, però, che parte della responsabilità de qua deve essere anche ricondotta ai dirigenti amministrativi che nulla hanno posto in essere - almeno dagli atti depositati - per collaborare e corroborare l'azione del Sindaco. Non vi è, infatti, alcun documento dal quale emerga che i responsabili dell'Area Economica, che pure avevano avuto parte nella vicenda, hanno sollecitato l'attenzione del Sindaco CASSONI sul fluire del tempo e la progressiva estinzione del diritto di credito.

Questa indubbia circostanza oggettiva induce il Collegio a ritenere equo addebitare al sindaco CASSONI il risarcimento di un danno complessivo, per tutte le partite di danno a lui contestate sub. a), b) e c), pari ad € 100.000,00 (euro centomila/00), comprensivo di rivalutazione monetaria sino alla data di deposito della presente decisione, dalla quale decorreranno gli interessi legali sino all'effettivo soddisfo.

Le spese legali seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio, definitivamente pronunciando

CONDANNA

il sig. **Mario CASSONI** a risarcire al Comune di Norma la complessiva somma di euro 100.000,00 (euro centomila/00), comprensiva di rivalutazione monetaria come specificato in parte motiva nonché i signori **Lorenzo Giulio CHIAVERINI, Silvia MAZZOLI, Francesco MELLONI e**

Guglielmo SCARSELLA, a risarcire al medesimo Ente la somma di euro 7020,28 (euro settemilaventi/28) ciascuno e i signori **Franco DE ANGELIS, Adele PROSEDA, Fabrizio DE ANGELIS e Mario COLLEPARDI**, sempre al Comune di Norma, la somma di euro 4680,19 (euro quattromilaseicentoottanta/19) ciascuno, da rivalutarsi dal dì della contestata delibera, con interessi legali come specificato in parte motiva.

Condanna altresì tutti i convenuti al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 982,72 (novecentoottantadue,72).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e le notificazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 4 febbraio 2008.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(dott. Luigi IMPECIATI)

(dott. Salvatore NOTTOLA)

Depositato in Segreteria il 07/05/2008

IL Direttore di segreteria

Dott.ssa Mirella FREDA