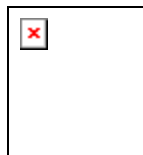


**Sentenza n. 12/2011 A****REPUBBLICA ITALIANA**

= ° =

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE**

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Piera	MAGGI	Presidente f.f.
Dott. Alberto	AVOLI	Consigliere
Dott.ssa Maria	FRATOCCHI	Consigliere
Dott. Mauro	OREFICE	Consigliere
Dott. Piergiorgio	DELLA VENTURA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di appello iscritto al n. 32779 del registro di segreteria, proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione regionale per l'Abruzzo

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Abruzzo n. 181, depositata in data 30 aprile 2008

e nei confronti dei sigg.ri:

1. Domenico AMODEI, nato a Colli al Volturno (IS) il 15 novembre 1956, nella sua qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, rappresentato e difeso nel presente giudizio dall'avv. Roberto Fiocca, domiciliato in Roma, via Flaminia n. 56;
2. Eustachio GENTILE, nato a Scanno (AQ) il 24 agosto 1953, in qualità di sindaco *pro-*

*tempore* del Comune di Scanno (AQ), rappresentato e difeso dall'avv. Anna Iannozzi di Sulmona ed elettivamente domiciliato in Roma, via Magra Grecia n. 84, presso lo studio dell'avv. Danilo d'Angelo;

3. Massimiliano LAVILLOTTI, nato a Scanno il 26 luglio 1969, in qualità, all'epoca dei fatti, di Assessore del Comune di Scanno (AQ), rappresentato e difeso dall'avv. Fabrizio Foglietti ed elettivamente domiciliato in Roma, viale Gorizia n. 14, presso lo studio legale Sabatini, Sinagra e Sancì;
4. Emanuele PAULONE, nato a Roma il 17 agosto 1956, in qualità, all'epoca dei fatti, di Assessore del Comune di Scanno, rappresentato e difeso dall'avv. Leonardo Quaranta ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo legale in Roma, circonvallazione Clodia n. 177;
5. Cesidio SPACONE, nato a Scanno il 9 ottobre 1956 ed ivi residente in via Domenico Di Rienzo, 56, in qualità, all'epoca dei fatti, di funzionario responsabile capo area amministrativa e finanziaria del Comune di Scanno.

VISTI gli atti e documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del giorno 14 dicembre 2010, il consigliere relatore dr. Piergiorgio Della Ventura, il Pubblico ministero, nella persona del Vice procuratore generale dr. Paolo Luigi Rebecchi e gli avv.ti Roberto Fiocca (per il sig. Amodei), Anna Iannozzi (in proprio per il sig. Gentile e, su delega dell'avv. Foglietti, per il sig. Lavillotti) e Leonardo Quaranta (per il sig. Paulone);

Ritenuto in

#### F A T T O

Il giudizio di primo grado, oggetto del presente gravame, trae origine da una nota in data 23 giugno 2006, con la quale il Comune di Scanno (AQ) trasmetteva alla Procura regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti, copia dell'atto di costituzione in mora emesso nei confronti della ditta individuale "Domenico AMODEI", riguardante tutta una serie di

irregolarità contabili e gestionali da riferire al rapporto in convenzione tra l'ente locale e la predetta impresa.

Quest'ultima si era aggiudicata, il 19 gennaio 1996, l'appalto del servizio automazione ruoli e tributi e contributi vari nel Comune di Scanno; la delibera di Giunta comunale n. 47 del 21 febbraio 1996, aveva omologato l'aggiudicazione della procedura di gara.

Con quest'ultima delibera, la Giunta comunale evidenziava che il corrispettivo in favore della ditta affidataria era stabilito nella misura del 4,543%.

Il contratto tra le parti veniva sottoscritto l'8 maggio 1996 ed aveva validità annuale, con esclusione di proroga o di tacito rinnovo (art. 4).

Come emergeva dal capitolato d'appalto del servizio, allegato alla delibera n. 36 del 24 maggio 1995 del Consiglio comunale, l'oggetto contrattuale riguardava:

- lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- lo smaltimento dei rifiuti speciali;
- l'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni;
- i canoni di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque rifiuto;
- l'acquedotto;
- la fatturazione dell'illuminazione cimiteriale;
- l'I.C.I.A.P.;
- le tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- i diritti di macellazione;
- le tasse di concessione comunale;
- l'I.C.I. ;
- fitti terreni e fabbricati;
- l'inventario di beni comunali e patrimoniali.

In seguito, alcuni di questi tributi sarebbero stati esclusi dal rapporto contrattuale con la ditta AMODEI o perché soppressi (I.C.I.A.P.), o perché divenuti oggetto di altre

concessioni (illuminazione cimiteriale).

Sul predetto rapporto contrattuale, successivamente, si inseriva anche la delibera di Giunta comunale n. 160 del 12 ottobre 1999 che aveva approvato un progetto presentato dalla ditta AMODEI per la realizzazione di una banca dati per il controllo e l'accertamento dell'I.C.I. dall'anno 1993 al 1999, dove si stabiliva quale compenso un aggio del 20%, da calcolarsi sulle maggiori somme accertate ed incassate, con tutte le spese postali a carico del Comune.

Il rapporto contrattuale tra la ditta AMODEI e il Comune di Scanno durava fino al 2005, così come emerge dal lodo arbitrale del 19.4.2006, emesso a seguito dell'iniziativa promossa dalla ditta, con la quale la stessa chiedeva la condanna del Comune di Scanno al pagamento di € 493.744,00, oltre IVA, dal momento che era sorto un contenzioso tra le parti.

Il Collegio arbitrale declinava la propria giurisdizione sulla controversia, trattandosi di materia rimessa al giudice amministrativo, dal momento che l'attività svolta dalla ditta atteneva ad un pubblico servizio, o comunque era attività strumentale di un pubblico servizio.

= ° =

Il Comune di Scanno, con la lettera del 10 maggio 2006 indirizzata alla Procura regionale della Corte dei conti, manifestava perplessità sul rinnovo della convenzione alla ditta AMODEI per il triennio 2003/2006, deliberato dalla Giunta comunale con atto n. 15 del 6 febbraio 2003, senza alcuna procedura di evidenza pubblica e con l'affermazione circa lo svolgimento soddisfacente del servizio e l'accertata professionalità e competenza, che peraltro non avrebbero trovato conferma da parte del responsabile dell'area finanziaria.

Nell'atto di costituzione in mora, innanzi citato, il Comune di Scanno contestava danni subiti da parte della ditta AMODEI, pari ad € 23.238,90, quale differenza tra le somme corrisposte e quelle dovute in relazione alla convenzione, più un'ulteriore somma di €

25.000,00 a titolo di risarcimento per le spese di stampa e notifica di numerosi avvisi di accertamento annullati e per la successiva stampa e notifica dei provvedimenti di autotutela emessi a causa di evidente errata elaborazione di dati. Si ipotizzava, infine, un ulteriore danno di € 154.000,00 per la mancata emissione di avvisi di accertamento relativi a posizioni sicure accertabili entro i termini di decadenza.

= ° =

La Procura regionale avviava l'istruttoria di propria competenza, ravvisando la piena sussistenza della giurisdizione di responsabilità amministrativa nei confronti della ditta individuale «Domenico AMODEI», dal momento che la stessa si trovava in rapporto di servizio con l'amministrazione danneggiata per la presenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento della medesima nell'apparato amministrativo del Comune e nell'attività propria dell'accertamento di tributi comunali, secondo i principi affermati anche dalla Corte di Cassazione, con la sentenza 26 febbraio 2004 n. 3899.

Alla luce di quanto sopra, tenuto conto degli obblighi assunti dalla ditta AMODEI con la convenzione stipulata con il Comune di Scanno, riteneva il PM regionale che le somme indicate con l'atto di costituzione in mora del comune, a causa di uno svolgimento del servizio non adeguato e non corrispondente ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità, costituissero danno erariale per il Comune di Scanno, da addebitarsi alla ditta intimata. Veniva pertanto notificato l'invito a dedurre ex art. 5 L. n. 19/1994.

Il titolare della ditta, sig. Domenico AMODEI presentava articolate deduzioni difensive, nelle quali ricostruiva la vicenda del rapporto contrattuale intercorso con il Comune di Scanno.

Faceva anche presente che con la delibera della Giunta comunale di Scanno n. 15 del 6.2.2003 si affermava che il servizio svolto era stato soddisfacente e con lo stesso servizio si contribuiva a favorire l'occupazione dei giovani del posto.

La parte intimata, richiamandosi alle contestazioni formulate dalla Procura su

denuncia dell'ente locale, evidenziava la propria estraneità agli addebiti, in particolare alla circostanza che l'ente locale avesse deliberato senza la procedura ad evidenza pubblica o senza conoscere il parere del responsabile dell'area finanziaria. Inoltre, la ditta riteneva di avere sempre operato con professionalità, così come attestato dal certificato di esatta esecuzione dei lavori dell'1.12.1999 firmato dal capo area rag. SPACONE, nonché dall'attestato di servizio e capacità tecnica firmato dal Vice Sindaco LAVILLOTTI.

Per quanto riguarda, poi, le carenze del servizio, la ditta AMODEI contestava i dati forniti dal Comune di Scanno, evidenziando che era stata presentata innanzi alla giustizia ordinaria istanza di risarcimento contro l'ente locale. Infine, la ditta intimata richiamava la vicenda arbitrale costata al Comune (ad oggi) la somma di € 96.250,00, per un nulla di fatto, dal momento che il Collegio arbitrale aveva affermato il difetto di giurisdizione.

Nel corso dell'audizione personale il sig. Domenico AMODEI confermava quanto dedotto nelle memorie depositate, sostenendo che il rapporto contrattuale con il Comune di Scanno era entrato in conflitto quando aveva chiesto di conoscere i bilanci comunali al fine di poter conteggiare con esattezza il proprio compenso.

= ° =

Sulla base delle deduzioni di cui sopra, la Procura estendeva le contestazioni preliminari nei confronti di Eustachio GENTILE (già Sindaco del Comune), Massimiliano LAVILLOTTI e Emanuele PAULONE (già Assessori) e Cesidio SPACONE (funzionario preposto al controllo sull'operato della ditta AMODEI).

Il sig. GENTILE nelle proprie memorie eccepiva, in via preliminare, la prescrizione in ordine ai provvedimenti da lui assunti fino al 12 marzo 2002, mentre per il periodo successivo, ovvero dal giugno 2003, le vicende della vertenza sarebbero state da riferire esclusivamente a carico dei soggetti titolari dei poteri di gestione del rapporto contrattuale, senza interessare l'organo deputato all'attività di indirizzo politico. In ogni caso, la responsabilità della fattispecie riguardava il rag. Cesidio SPACONE e il Segretario

Comunale, che avevano espresso i previsti pareri sulla deliberazione n. 15/2007 della Giunta.

Il sig. LAVILLOTTI affermava che il rinnovo del servizio alla ditta AMODEI aveva recato vantaggi per il Comune, mentre, per quanto riguarda gli obblighi di vigilanza, questi spettavano al Dirigente; inoltre, egli nel maggio 2003 cessava dall'incarico assessorile.

Il rag. SPACONE presentava una memoria con la quale ricostruiva la vicenda del rapporto contrattuale e aggiungeva, a propria discolpa, di avere subito le scelte politiche degli Amministratori e che si era trovato ad operare in condizioni precarie per l'assenza di personale.

= ° =

Il Procuratore, non ritenendo le deduzioni presentate dagli interessati idonee ad evitare addebiti di responsabilità, depositava l'atto di citazione in giudizio.

Evidenziava il PM una responsabilità amministrativa a carico del titolare della ditta individuale AMODEI, nonché degli Amministratori e del funzionario comunale, i quali non avevano esercitato con efficacia la funzione di controllo sullo svolgimento del servizio di riscossione dei tributi comunali.

Lo svolgimento dei fatti consentiva secondo il PM la pretesa di risarcimento, sussistendo tutti gli elementi per l'imputazione della responsabilità amministrativa. La Procura provvedeva, peraltro, ad escludere dalla propria richiesta di risarcimento quanto connesso con la vicenda del lodo arbitrale che aveva coinvolto il Comune di Scanno su richiesta della controparte Domenico AMODEI, e che pure aveva comportato la spesa per l'ente locale di € 96.250,00: il Requirente riteneva infatti non sindacabile la scelta di difesa processuale operata dal Comune tramite il proprio difensore, come pure non è sindacabile il giudizio del Collegio arbitrale.

Per il resto, era innanzi tutto evidenziata l'esistenza di un rapporto di servizio con l'ente danneggiato. Altrettanto evidente era per l'Accusa l'elemento psicologico, sotto il

profilo della colpa grave, per non avere i medesimi operato nell'esercizio delle proprie funzioni con la dovuta attenzione, efficienza e precisione nella delicata funzione di riscossione ed accertamento dei tributi comunali.

Sussisteva poi un danno finanziario a carico del Comune di Scanno in ragione del *modus operandi* della ditta individuale Domenico AMODEI: danno che sarebbe emerso, precisava la citazione, anche da quanto riportato nell'Ordinanza n. 37 dell'1.6.2006 della medesima Sezione giurisdizionale Abruzzo, e che riguardava il giudizio di conto per lo stesso comune.

Era riportato da PM quanto affermato dal Responsabile Capo Area Amministrativa e Finanziaria – rag. SPACONE – con la relazione prot. 570 del 4 febbraio 2006: “... *la Ditta AMODEI, ad eccezione della predisposizione per alcune annualità degli elenchi dei contribuenti, peraltro sempre errati (come avvenuto anche per l'anno 2005), non ha svolto alcuna attività propedeutica alla riscossione dell'imposta. Né ha provveduto alla contabilizzazione delle somme riscosse annualmente, curata fin dal 1996 dalla GERIT S.p.A. e dal 2000 direttamente (per la maggior parte dei versamenti) dalle Poste Italiane S.p.A.*”. Sempre il rag. SPACONE affermava che “...*il personale è alle prese con un lavoro che non risulta essere mai stato svolto dalla Ditta AMODEI e che porta a confermare quanto già relazionato sul mancato espletamento delle attività previste nel capitolato d'oneri allegato al contratto in essere dal 1996, riferito, per semplificazione, alla gestione anno dopo anno del servizio relativo alla liquidazione e riscossione dell'imposta sull'I.C.I.*”.

Affermava, infine, il rag. Cesidio SPACONE che la scelta dell'amministrazione comunale effettuata nel novembre 1999 ha causato l'ulteriore disservizio del doppio binario nel pagamento dell'imposta I.C.I. con danno per le finanze comunali: dall'anno 2000 Poste Italiane S.p.A. e GERIT S.p.A. hanno svolto il medesimo compito (riscossione e contabilizzazione delle entrate), mentre, come affermato dal funzionario comunale, la ditta AMODEI non svolgeva le attività previste nel capitolato d'oneri.



Il tutto era confermato, proseguiva la citazione, dall'acquisizione dei dati informatici presso Poste Italiane S.p.A. e GERIT S.p.A.

Dalle relazioni trasmesse dal Comune di Scanno sarebbe risultato, ancora, che le attività svolte dalla Ditta AMODEI non avevano accresciuto l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la flessibilità organizzativa e gestionale dell'ente pubblico: non risultava migliorato il servizio (in precedenza svolto dalla GERIT S.p.A.), così come non era stata razionalizzata la spesa, dal momento che diverse attività erano state addirittura duplicate (citava la delibera n. 180 del 9.11.1999 con cui si affidava alle Poste italiane S.p.A. il servizio di riscossione delle entrate comunali).

Ebbene, innanzi ad una tale situazione (duplicazioni di attività, corresponsione del compenso del 4,543% anche senza avere svolto alcuna attività di riscossione, pagamento di stampati mai forniti, annullamento di avvisi di accertamento), secondo il PM gli amministratori comunali e il competente funzionario non avendo mai verificato anomalie nello svolgimento del servizio, anzi esprimendo il parere che il servizio svolto da parte della Ditta AMODEI era stato soddisfacente, dovevano essere chiamati a rispondere per il corrispondente danno, essendo venuti meno alla funzione tutoria che dovevano espletare nell'interesse della propria amministrazione.

In particolare, gli amministratori (Eustachio GENTILE, Massimiliano LAVILLOTTI ed Emanuele PAULONE) avrebbero dovuto porsi il problema della verifica dell'efficienza del servizio svolto dalla ditta AMODEI, invece si erano limitati ad assumere le delibere d'incarico alla Ditta in parola, omettendo qualsivoglia accertamento.

Per completare il quadro probatorio offerto dal Comune di Scanno, il PM chiedeva alla Sezione giurisdizionale di acquisire formalmente le testimonianze, ai sensi dell'art. 15 del R.D. 13.8.1933, n. 1038 e degli artt. 244 e 245 del codice di procedura civile, del Sindaco in carica del Comune di Scanno, dott. Angelo CETRONE e dell'Assessore al Bilancio, dott. Roberto NANNARONE. Sempre nella stessa ottica, chiedeva alla Sezione

giurisdizionale – quando ritenuto necessario – di disporre, in corso di giudizio, apposita consulenza tecnica d'ufficio. Nondimeno, la Procura non riteneva fondati gli argomenti difensivi diretti ad evidenziare l'eventuale prescrizione (cfr. deduzione di Eustachio Gentile), perché il danno si configurava per la prima volta, al momento degli accertamenti sul servizio della Ditta AMODEI e, in ogni caso, gli stessi dovevano essere denunciati a questa Procura proprio dall'allora Sindaco Eustachio Gentile, convenuto nel giudizio.

In definitiva, la Procura regionale contestava il danno di € 202.238,00 (somma indicata dal Comune di Scanno), da ripartire, salva la diversa valutazione da parte del giudice, nella seguente misura: € 120.000,00 per la Ditta AMODEI, € 30.000,00 per il Sindaco Gentile, € 30.000,00 per il Vice Sindaco LAVILLOTTI, € 11.119,00 per PAULONE e SPACONE.

= ° =

Con la decisione n. 181/2008 depositata il 30.4.2008, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Abruzzo ha respinto la domanda attorea.

Il Giudice territoriale ha infatti affermato il difetto della sussistenza del profilo di attualità e certezza del pregiudizio economico e, dunque, di responsabilità amministrativa dei convenuti, perché secondo la Sezione giudicante, nel caso concreto, *“è carente, in sintesi, qualsiasi accertamento in ordine ai punti in questione; il corredo riguardante la probatio è inesistente, situazione che, del resto, viene equiparata, secondo la migliore dottrina, alla insufficienza di elementi poiché la prova insufficiente è, a tutti gli effetti, prova mancante”*, quindi per la sentenza appellata non è certo ed attuale il danno.

La Sezione afferma, inoltre, che *“è lo stesso pubblico ministero ad ammettere la necessità di completare il quadro probatorio e a manifestare l'opportunità di ulteriori accertamenti di natura contabile, atteso che la ditta Amodei sostiene argomenti contrari a quelli del Comune per i quali la medesima ditta ha avviato un'iniziativa presso la*

*giurisdizione civile (atto di citazione in giudizio, pagine 18 e 19)".*

= ° =

Avverso tale decisione ha interposto appello la Procura regionale per l'Abruzzo.

La motivazione della sentenza appare, all'appellante Procura, immotivata ed illogica, nonché carente sotto il profilo argomentativo e completamente avulsa dal contesto oggettivo dei fatti e dalla documentazione acquisita agli atti, con particolare riferimento a tutto ciò che è stato trasmesso dal Comune di Scanno.

Non vi sarebbe dubbio che la Sezione di prime cure non ha effettuato nessuna valutazione in ordine ai fatti rappresentati con l'atto d'iniziativa risarcitoria, con particolare riferimento alla richiesta della prova testimoniale ed eventualmente della C.T.U. necessaria non per provare il danno per la prima volta, ma per definirlo nella sua interezza, in ragione del fatto oggettivo che il Comune ha fornito la prova dell'esistenza del pregiudizio.

Pertanto, i punti della decisione relativi all'accoglimento dell'eccezione circa la carenza dell'attualità del danno, sarebbero illogicamente motivati, poco approfonditi, erronei e privi di riscontro nella corretta ricostruzione dei fatti e degli atti di causa.

L'affermazione della Sezione territoriale abruzzese circa l'inesistenza di un danno attuale sarebbe sicuramente affrettata, giacché escluderebbe perentoriamente qualsivoglia valore probatorio e documentale agli atti acquisiti in corso di istruttoria; inoltre, non sarebbe fornita alcuna motivazione in ordine ai profili di responsabilità contestati con l'atto di citazione, specie con riferimento alle note con cui il Comune di Scanno ha più volte contestato i fatti allegati all'istruttoria proprio per le evidenti ed oggettive difficoltà di gestione finanziaria dovuta all'assenza di un regolare accertamento dei tributi.

L'insufficienza argomentativa della sentenza appellata sarebbe evidente, ad avviso del PM appellante, nel momento in cui la stessa riporta quasi per intero, la parte in fatto ricostruita dalla Procura regionale (cfr. pagg. 2 – 16 della sentenza) dedicando poche righe alle eccezioni difensive, mentre, nelle restanti pagine della parte in diritto (cfr. 19 - 24) si

limiterebbe a richiamare, in maniera avulsa, una serie più o meno ampia della giurisprudenza della Corte dei conti in materia di danno, senza alcuna valutazione della condotta amministrativa.

La decisione non fornirebbe nemmeno – sempre secondo parte appellante - una minima ponderazione sulle carenze del servizio di accertamento e riscossione dei tributi, nonché sull'opera carente di controllo degli Amministratori e/o funzionari convenuti, senza nulla dire in ordine alla richiesta di acquisizione della prova testimoniale e della eventuale C.T.U. formulata dalla Procura all'udienza, condivisa anche dai convenuti.

I fatti oggettivamente acclarati ed acquisiti agli atti del giudizio non sarebbero stati correttamente esaminati dalla Sezione Abruzzo, la quale ha affermato che manca la «*prova circa il depauperamento certo, concreto ed attuale del comune di Scanno*», senza dare - secondo l'appellante - una pur minima motivazione e considerazione in ordine all'evidente grave carenza sulla gestione inefficiente ed inefficace del servizio tributi del Comune.

Evidenzia poi l'appellante di parte pubblica che la stessa Sezione giurisdizionale Abruzzo, con la propria ordinanza n. 37 del 1.6-2006, di rimessione alla Corte Costituzionale, aveva sospeso il giudizio di conto nei confronti del Comune di Scanno, sollevando d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, nella parte in cui limita il giudizio di conto alla gestione del Tesoriere, e del successivo art. 226, nella parte in cui prevede la trasmissione alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ai fini del giudizio, del solo conto della propria gestione di cassa, nonché dell'art. 274 dello stesso decreto nella parte in cui abroga l'art. 310, comma 4, del R.D. 3/3/1934 n. 383 (confermando implicitamente l'abrogazione dell'art. 226 del R.D. n. 297 del 1911 disposta con l'art. 64, comma 1, della legge n. 142/1990), che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia dell'Ente che del tesoriere, ed in particolare del merito giuridico e contabile delle poste di bilancio, in relazione agli artt. 3, primo comma, 11, secondo periodo, 103 secondo comma e 119 della

Costituzione.

Il tutto, perché il magistrato relatore, sempre sul medesimo Comune aveva evidenziato *“... nei conti in parola, dubbi sulla reale consistenza delle entrate, con la loro possibile sopravvalutazione e il notevole scostamento fra previsioni, accertamento e riscossione delle stesse entrate; sulla consistenza dei residui attivi, con eventuale iscrizione di residui inesistenti; sul mancato pagamento di spese obbligatorie ed, in generale, sull'esistenza di debiti fuori bilancio; il tutto con aspetti tali da generare dubbi sulla attendibilità del risultato di amministrazione ... in data 31 marzo 2006, il Sindaco del Comune di Scanno ha trasmesso in ordine ai citati giudizi una memoria nella quale si fa presente che, a seguito dell'accertamento dei residui attivi effettuato dal responsabile dell'Area amministrativa, con determinazione n. 89 del 10 giugno 2004, ai sensi dell'art. 288, comma 3 del D.Lgs. 18 agosto n. 267, è risultato che una massa rilevante dei residui attivi, pari a euro 638.922,55, come riportato dal Responsabile del servizio nella sua relazione, non erano fondati su titoli giuridici certi ed attendibili, per cui si è provveduto alla loro cancellazione ... si evincerebbe che non solo erano state messe in atto alchimie contabili, ma che a queste alchimie si ricorreva sistematicamente”*.

A fronte di ciò, il PM lamenta che la Sezione Abruzzo, da un lato investiva la Corte costituzionale perché ravvisava “alchimie contabili” presso il Comune di Scanno che pregiudicavano l'efficacia del giudizio di conto; mentre dall'altro, una volta che le venivano portati a conoscenza fatti gravi, precisi e concordanti, in ordine ad un processo di responsabilità amministrativa per il pregiudizio riscontrato nella gestione e nell'accertamento dei tributi, chiudeva tutte le porte sulla verifica delle responsabilità, specialmente quando il Sindaco di quel Comune chiedeva chiarezza sulle reali disponibilità finanziarie necessarie per svolgere il proprio mandato: la Sezione, qualora avesse ritenuto che gli elementi forniti dall'attore pubblico non fossero sufficienti, essendo presente, comunque, un danno, avrebbe potuto disporre una C.T.U..

A giudizio della Procura regionale appellante, emerge nella fattispecie la piena responsabilità dei convenuti sotto il profilo di una condotta di rilevante gravità nell'azione di accertamento e riscossione dei tributi, oltre che nel controllo del servizio che ha prodotto il danno erariale nella misura indicata fin dal primo atto di citazione. Chiede, pertanto, la conseguente riforma della sentenza di primo grado, con l'affermazione dell'infondatezza dell'eccezione del difetto di carenza dell'attualità del danno e la dichiarazione di responsabilità amministrativa degli appellati.

= ° =

Si sono costituiti in giudizio tre degli appellati.

L'ing. Paulone (avv. Leonardo Quaranta) ritiene del tutto corretta la pronuncia oggetto di appello. Fa rilevare che tuttora pende un giudizio civile promosso dalla ditta Amodei contro il comune di Scanno, con richiesta di € 1.500.000, circostanza che evidenzerebbe ancora di più la genericità delle accuse di cui all'originaria citazione, che ben avrebbe dunque fatto il primo Collegio a ritenere sfornita di prova. Ancora sul punto, rileva che il PM nel proprio appello non indica un solo documento che proverebbe il danno dedotto, e che il primo Giudice non avrebbe considerato.

Sotto diverso profilo, l'appellato evidenzia il suo ruolo di assessore al turismo e alla programmazione, che mai avrebbe potuto giustificare un'accusa di *culpa in vigilando*, come quella ipotizzata dall'appellante, tenuto conto da un lato che secondo lo stesso PM regionale la responsabilità sarebbe connessa non con la stipula del contratto, ma con la sua mancata esecuzione e dall'altro delle enormi, diverse incombenze che egli disimpegnò nel periodo. In ogni caso, sarebbero qui carenti il dolo o la colpa grave, poiché legittimamente l'assessore al turismo faceva affidamento sui funzionari comunali per la vigilanza della corretta esecuzione del contratto. Ciò renderebbe nulla in radice la domanda del PM, per indeterminatezza dell'oggetto. Da ultimo, ripropone l'eccezione di prescrizione dell'azione, il cui termine non potrebbe decorrere (come sostenuto dall'appellante) dalla data degli

accertamenti svolti, poiché ciò contrasterebbe con il disposto dell'art. 1, c. 2, L. n. 20/1994.

Il sig. Lavillotti, con l'avv. Fabrizio Foglietti, deduce, *in primis*, l'esenzione da responsabilità in relazione a quanto previsto dall'art. 17, c. 30-ter della legge n. 102/2009, norma secondo la quale il PM è tenuto a prospettare una specifica e concreta notizia di danno, che nel caso sarebbe mancata. Precisa poi che il Lavillotti era assessore per il traffico e viabilità, commercio ed artigianato e promozione culturale, per cui esclude che sullo stesso potessero gravare specifici compiti di vigilanza sull'esecuzione dell'appalto di pubblico servizio. Invoca la c.d. scriminante politica di cui all'art. 1, comma 1-ter L. n. 20/1994. Evidenzia infine che dal 2004 egli non era più assessore.

L'ex sindaco Gentile, con l'avv. Anna Iannozzi, afferma la correttezza della pronuncia appellata. Evidenzia, nella specie, come lo stesso PM abbia ipotizzato la responsabilità degli amministratori in relazione non alla stipula del contratto, ma alla mancata esecuzione: e in tale ottica, ogni eventuale addebito non potrebbe essere rivolto agli amministratori, ma dovrebbe riguardare la ditta esecutrice, e semmai i funzionari del comune, secondo i principi di separazione tra indirizzo politico e gestione, di cui al D.Lgs. n. 267/2000.

I sigg.ri Amodei e Spacone non si sono costituiti.

= ° =

All'esito della precedente udienza dibattimentale è stata emessa ordinanza istruttoria n. 11, depositata il 26.4.2010.

Ha infatti ritenuto il Collegio che – *prima facie* e fatte salve tutte le valutazioni da riservare ad un esame più approfondito – possano effettivamente sussistere alcuni dubbi sulla correttezza della prima decisione, la quale ha escluso a priori la sussistenza di un danno certo e attuale, semplicemente assumendo un insufficiente corredo probatorio dello stesso. E' stato anche rilevato come, al contrario, la possibile fondatezza della domanda

attore formulata dal PM in prime cure si fondi, da un lato, sulla stessa circostanza che pende in sede civile un contenzioso tra la ditta Amodei e il comune, relativo proprio ai rapporti di debito/credito connessi con la convenzione oggetto dell'originaria citazione in giudizio; dall'altro lato, sull'esame della documentazione allegata all'atto introduttivo del giudizio, dalla quale emergono dubbi sul corretto svolgersi del su detto rapporto convenzionale.

In conseguenza di quanto innanzi, ai fini di una più illuminata giustizia e per un'esatta ricostruzione della complessiva vicenda posta all'esame di questo Giudice, è stata ritenuta opportuna un'ulteriore attività istruttoria. In particolare, il Collegio ha ritenuto necessario disporre idonei accertamenti, da effettuarsi a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, il quale è stato a tale scopo incaricato:

- 1) di acquisire, da parte del comune di Scanno, copia dei provvedimenti giudiziari relativi al contenzioso in sede civile con la ditta "Amodei", di cui innanzi, oltre alla restante documentazione riguardante la convenzione tra il comune di Scanno e la ditta medesima, oggetto dell'odierna vicenda processuale;
- 2) di esperire ulteriori, autonomi accertamenti, qualora ritenuti necessari, sempre limitatamente all'oggetto del presente appello (eventuale sussistenza di danni ingiusti per il comune di Scanno relativamente al rapporto contrattuale con la ditta "Amodei") e da svolgersi, comunque, garantendo la partecipazione degli appellati. Tutto quanto innanzi, al fine di accertare se sussista, in tutto o in parte, il danno finanziario per il comune di Scanno, come ipotizzato dalla Procura regionale, a causa della (dedotta) irregolare gestione del servizio da parte della ditta e, in caso positivo, di quantificare tale danno. Tale verifica sarebbe stata da eseguire con riferimento alle specifiche voci di danno prese in considerazione nell'atto di citazione del Procuratore regionale, tenendo anche presenti le deduzioni difensive degli appellati e la relativa documentazione da essi già depositata o che essi avrebbero potuto produrre;



Per i su detti accertamenti è stato assegnato all'Ispettorato generale di finanza il termine di 120 giorni, decorrenti dalla data di ricevimento dell'ordinanza.

= ° =

In data 2.11.2010 l'ispettore incaricato ha depositato la propria relazione, ampia e corredata da ricca documentazione.

Nelle conclusioni di tale elaborato, l'ispettore afferma che, nonostante le difficoltà di ricostruzione della vicenda e pur in presenza di un'incompleta acquisizione della documentazione richiesta, risultano evidenti le carenze e le inadempienze che hanno contraddistinto i rapporti contrattuali tra il comune di Scanno e la ditta Amodei nell'intero periodo 8 maggio 1996 – 31 ottobre 2005.

L'intera fase di esecuzione del contratto di appalto relativo alla gestione delle entrate comunali, in particolare, sarebbe stata segnata dall'assenza di procedure e meccanismi strutturati e permanenti di verifica e controllo delle prestazioni rese dalla ditta Amodei; il medesimo rilievo riguarderebbe anche la gestione della c.d. "convenzione ICI". Tale mancata attivazione di sistemi di controllo spiegherebbe a sua volta molte delle anomalie riscontrate, tra le quali segnala le modifiche unilaterali apportate dall'Amministrazione comunale al contratto n. 2445/1996; le duplicazioni e sovrapposizioni di compiti in capo a più soggetti, con la conseguente formazione di aggravii di spesa e disfunzioni nell'erogazione del servizio; le violazioni delle norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, con particolare riferimento a quelle che dispongono l'obbligo di effettuare le spese solo in presenza di un preventivo impegno contabile; la violazione delle norme in materia contrattuale, con l'assenza di un valido titolo contrattuale regolatore dei rapporti tra le parti per il periodo 8 maggio 1999 – 31 ottobre 2005.

Con riferimento al contratto di appalto relativo alla gestione delle entrate comunali, sono state formulate nella relazione ispettiva due diverse ipotesi di lavoro: la prima, che investe l'intero periodo in cui la ditta Amodei ha reso le sue prestazioni, ha determinato un

credito della ditta verso il comune di Scanno di € 59.349,24, IVA inclusa; la seconda ipotesi, valida per il periodo 8 maggio 1996 – 8 maggio 1999, ha determinato un credito del comune di Scanno verso la ditta Amodei di euro 20.206,56, IVA inclusa e, per quanto riguarda il successivo periodo 8 maggio 1999 – 31 ottobre 2005, l'impossibilità di far riferimento ad un prezzo contrattuale ha reso necessario il rinvio della definizione delle reciproche posizioni di debito e/o credito alla misurazione dell'indennizzo, posto pari all'eventuale diminuzione patrimoniale subita dalla ditta Amodei.

Con riferimento alla c.d. "convenzione ICI" – la quale assumeva quale parametro di riferimento per la determinazione del compenso da riconoscere alla ditta il valore complessivo delle somme incassate per effetto dell'attività accertativa posta in essere – l'ispettore lamenta anzi tutto il mancato rinvenimento agli atti di tutti gli avvisi di accertamento notificati ai contribuenti (ne sono stati individuati solo 2.010 su 4.410) e degli atti di annullamento di tali avvisi (solo 1.378 su 3.203). In maniera altrettanto negativa egli valuta la discrasia accertata circa il numero delle posizioni contenute nei cc.dd. "*elenchi di liquidazione*" predisposti dalla ditta, sulla quale l'amministrazione non ha saputo fornire alcuna spiegazione.

Per tale convenzione, in definitiva, gli accertamenti istruttori hanno determinato un credito complessivo del comune di Scanno verso la ditta Amodei pari ad € 19.362,74, oltre IVA per € 3.872,55, per un totale di € 23.235,28. Sempre a tale proposito, la relazione evidenzia la sovrapposizione dell'attività di accertamento, oggetto della convenzione del 1999, con quella oggetto del precedente appalto del 1996 con la medesima ditta Amodei, con conseguente maggior aggio ( $20\% - 4,543\% = 15,457\%$ ) che il comune di Scanno ha corrisposto sulle somme incassate per effetto degli (ulteriori) accertamenti ICI, individuato in € 14.901,15, oltre IVA; ciò costituirebbe un'altra voce di danno patrimoniale per le finanze dell'ente locale.

In ordine agli accertamenti effettuati sulle spese di gestione regolate da ambedue i

rapporti contrattuali in esame, ritiene la relazione ispettiva che i pagamenti alla ditta Amodei della complessiva somma di € 23.860,38 per “stampati” e di € 7.000,00 per l’acquisto del software “ICI Archivi”, del computer e della stampante laser siano avvenuti in violazione dei vigenti principi contabili in materia di erogazione delle spese e delle clausole contrattuali individuate dalle parti.

Per quanto riguarda, poi, l’uso dei locali comunali da parte della ditta Amodei, evidenzia che non si è data attuazione all’art. 2 del contratto di rep. n. 2445/1996, che stabiliva che gli oneri di gestione dell’ufficio fossero a totale carico della ditta medesima: nel periodo 8 maggio 1996 – 31 ottobre 2005, la ditta Amodei avrebbe quindi avuto in uso i locali comunali senza essere stata chiamata a sostenere alcun onere per il pagamento del canone di fitto o per rimborso dei servizi forniti dal Comune (luce, riscaldamento, telefono).

L’ispettore, da ultimo, ritiene indispensabile ricordare che potrebbe costituire ulteriore fonte di depauperamento del patrimonio dell’amministrazione comunale l’esito dei due giudizi civili in corso: infatti, un’eventuale soccombenza del comune di Scanno potrebbe determinare il sorgere di altri danni patrimoniali, con conseguente responsabilità amministrativa per gli amministratori e i funzionari comunali coinvolti.

= ° =

All’udienza dibattimentale odierna, l’avv. Fiocca eccepisce l’impossibilità dei difensori di esaminare la perizia, circostanza per cui chiede un rinvio. Rileva poi, più in generale, la nullità del procedimento, poiché il perito non ha convocato i difensori e le parti a prendere parte alle operazioni (si è limitato a chiedere agli interessati di inviare la documentazione ritenuta utile). L’avv. Quaranta si associa alla richiesta di rinvio, per poter procedere all’esame della perizia (che comunque risulta essere stata depositata in ritardo rispetto ai 120 gg. indicati nell’ordinanza). L’avv. Iannozzi non si oppone al rinvio, ma ritiene comunque pregiudiziale l’esame dell’eccezione di nullità.

Il Presidente chiede ai legali di precisare se intendono insistere per il rinvio

(circostanza che impedirebbe il prosieguo del dibattito), o se ritengono invece pregiudiziale l'esame dell'eccezione di nullità.

I difensori, concordemente, optano per la richiesta di rinvio come prima istanza.

Il PM, al riguardo, ritiene che vi sia stato tempo e modo per gli interessati, per esaminare la relazione ispettiva. Non si è poi trattato di una formale CTU, ma di semplice attività istruttoria collegiale. Si oppone, pertanto, al rinvio richiesto.

Il Collegio si ritira per decidere in merito alla richiesta di rinvio.

Al rientro, viene letta l'ordinanza presidenziale, di rigetto dell'istanza di rinvio formulata dalle difese, che è allegata al verbale d'udienza.

Prende quindi la parola il PM. Ricorda che le attività affidate alla ditta riguardavano lo svolgimento di attività di natura pubblica, attribuite dall'ordinamento al comune. Nel merito, richiama la relazione ispettiva, che conferma l'ipotesi di danno a suo tempo formulata dal PM regionale, sia pure delineando e riducendo l'importo iniziale prospettato in citazione. Ritiene, pertanto, che l'appello vada accolto.

L'avv. Fiocca, per Amodei, insiste sull'eccezione di nullità della consulenza tecnica, i cui accertamenti ritiene essere inutilizzabili. Il Collegio ha ritenuto essenziali tali accertamenti, per cui la loro inutilizzabilità rende necessaria la conferma della prima decisione. Contesta poi che la ditta Amodei fosse stata inserita organicamente nelle attività comunali: il contratto è espressamente qualificato come appalto e non già concessione, con la conseguenza che non vi è stato alcun trasferimento in capo alla ditta di prerogative pubbliche, e in particolare non vi era potere (pubblico) di riscossione delle imposte; l'appaltatore in quanto tale non potrebbe incorrere in responsabilità amministrativo-contabile.

L'avv. Iannozzi, per Lavillotti si riporta agli scritti. Per Gentile, solleva eccezione di nullità per violazione del contraddittorio e per impossibilità di esaminare la relazione, della quale il giorno 10.12.2010 non ha potuto ottenere copia da parte della segreteria. Nel merito, fa presente che il sindaco non aveva alcuna attribuzione in punto di vigilanza sullo

svolgimento del contratto, poiché tali compiti sono attribuiti al dirigente del settore (il quale, peraltro, aveva fatto presente il corretto e soddisfacente andamento del servizio). Lo stesso revisore dei conti nulla di anomalo evidenziò in proposito. Evidenzia poi che il sindaco omise di pretendere il pagamento del fitto per l'utilizzo dei locali da parte della ditta, perché era prassi in tal senso di tutti i comuni della regione e, comunque, anche tale incombenza era del dirigente e non degli amministratori. Al sindaco si potrebbe contestare una mera ingenuità, e giammai alcuna colpa grave. Chiede il rigetto dell'appello.

L'avv. Quaranta, per Paulone, si riporta alle precedenti difese e alle eccezioni preliminari dei suoi colleghi. Fa presente che copia della relazione era stata da lui chiesta lo scorso 7 dicembre, ma non fu possibile ottenerla. In ogni caso, la relazione evidenzia le carenze "genetiche" della convenzione in essere, non già una sua irregolare esecuzione, oggetto invece dell'appello. Chiede il rigetto delle pretese attoree.

## DIRITTO

1. In rito, va esaminata per prima l'eccezione, formulata dall'appellato sig. Amodei, relativa alla - pretesa – carenza di giurisdizione della Corte dei conti nei suoi riguardi.

L'eccezione è infondata e, come tale, va respinta.

Invero, è nota e oramai consolidata la posizione del Giudice della nomofilachia (e di questa stessa Corte) in ordine alla giurisdizione su soggetti, sia pure privati, laddove esercitino funzioni pubbliche o, comunque, gestiscano denaro pubblico; in tali casi, non v'è dubbio sussista, a pieno titolo, il rapporto di servizio con l'ente (pubblico) di riferimento, anche in mancanza di un rapporto d'impiego: è cioè sufficiente, per il radicarsi della giurisdizione contabile, che il soggetto abbia contribuito allo svolgersi dell'attività amministrativa, in virtù della particolare posizione, giuridica o anche di mero fatto, da lui stesso assunta all'interno dell'apparato organizzativo dell'ente pubblico (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, n. 5467/1979 e n. 12367 del 9 ottobre 2001). In tale ottica, ad esempio, viene pacificamente riconosciuta l'esistenza di un rapporto di servizio nel caso del direttore dei

lavori di un'opera pubblica, anche se libero professionista incaricato dall'amministrazione (cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, 13 marzo 1998, n. 401; id., 20 gennaio 2000 n. 81; Sezione giurisdizionale Lazio, 23 ottobre 2002, n. 2876), come pure nei confronti di una persona giuridica privata (Sezione I app., 23 settembre 1998, n. 196).

Può poi farsi riferimento, per fattispecie del tutto analoghe a quella in esame, a Cassazione, Sezioni Unite, 26 febbraio 2004, n. 3899, che ha affermato l'esistenza di un rapporto di servizio – e quindi della giurisdizione contabile - tra un comune e una società per azioni, alla quale il comune medesimo aveva affidato in concessione alcuni servizi; hanno rilevato nell'occasione le SS.UU. che il rapporto tra l'ente locale e la società in tali casi è caratterizzato “... dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo”: il che, appunto, costituisce il presupposto “... per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale”. Nello stesso senso sono le considerazioni espresse, sempre dalle SS.UU. della Cassazione, nell'ordinanza 2 luglio 2004, n. 12192, che ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti su una società, costituita da un ente pubblico (ACI) per la gestione dei parcheggi a pagamento su suolo comunale.

Insomma, non sussistono dubbi in ordine alla piena sussistenza, nel caso di specie, della provvista di giurisdizione di questa Corte: e ciò – si ripete - a prescindere dalla natura o tipologia del rapporto contrattuale intercorso tra comune e ditta; natura che, contrariamente a quanto opina l'appellante, non ha alcun rilievo in questa sede.

**2.** Sempre in via pregiudiziale, questo Giudice deve pronunciarsi in ordine alla nullità, dedotta dal sig. Lavillotti, connessa con la violazione dell'art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2009, conv. con legge n. 102/2009 e succ. mod., e consistente nella mancanza di una specifica e concreta denuncia di danno.

La norma citata dispone testualmente: *“Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta”*.

Ciò posto, la pretesa dell'appellato è priva di fondamento e deve essere respinta.

Ed infatti, dalla semplice lettura del testo della norma, sopra riportato, è evidente come nella presente fattispecie la sanzione di nullità non possa trovare applicazione, per la fondamentale ragione che è appunto intervenuta, anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 78/09, la sentenza di primo grado: per cui l'emissione di una sentenza di appello è consentita, per l'irrelevanza, nel presente giudizio, dello *ius superveniens* (inapplicabile appunto in presenza di una decisione, anche non definitiva): cfr., *in terminis*, Corte dei conti, Sezione I app., 5.10.2009, n. 569.

**3.** E' stata poi sollevata da tutti gli appellati, in sede di udienza, la questione della nullità della relazione ispettiva acquisita a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 11/2010. Più esattamente, è stata lamentata la nullità del procedimento, poiché il perito non ha convocato i difensori e le parti a prendere parte alle operazioni, limitandosi a chiedere agli interessati di inviare la documentazione ritenuta utile.

Anche tale eccezione è priva di pregio e va disattesa.

**3.1.** In proposito occorre chiarire, innanzi tutto, l'infondatezza dell'assunto di partenza degli appellati, i quali danno per scontato che con l'ordinanza su ricordata il Collegio abbia inteso esperire una formale consulenza tecnica d'ufficio.

Si ricorda, in proposito, che questo Giudice contabile, nel processo di responsabilità amministrativa, ha ampia facoltà di richiedere pareri ad organismi pubblici, senza dover necessariamente attivare, laddove non lo ritenga necessario, il complesso procedimento finalizzato all'acquisizione di una vera e propria CTU.

Per effetto dell'art. 73 del R.D. n. 1214 del 1934 e degli artt. 14 e 15 del R.D. n. 1038 del 1933 – norme, tutte, regolarmente richiamate dall'ordinanza di riferimento - questa Corte può infatti promuovere qualsiasi accertamento ritenuto necessario ai fini della decisione, in aggiunta o ad integrazione delle prove prodotte in giudizio dalle parti; i citati articoli prevedono rispettivamente, che “... *la Corte può disporre l'assunzione di testimoni ed ammettere gli altri mezzi istruttori che ritiene necessari*” (art. 73) e “... *richiedere all'amministrazione e ordinare alle parti di produrre gli atti e documenti che crede necessari alla decisione della controversia e può ordinare al Procuratore Generale (ora, regionale) di disporre accertamenti diretti anche in contraddittorio con le parti*”, applicando, per quanto possibile, le norme di procedura civile (artt. 14 e 15).

Si tratta in effetti, come più volte chiarito dalla giurisprudenza, di un potere ricollegabile al particolare interesse tutelato e alla finalità che il giudizio mira a realizzare, cioè la reintegrazione del pubblico patrimonio (Sezione I app., sentenza 16.6.2003 n. 210; Sezione III app., 3.6.2003, n. 244; Sezione II app., 7.6.2004, n. 186).

Si deve allora ritenere, data l'espressa, ampia formulazione delle norme richiamate e - più in generale - alla luce delle caratteristiche stesse del processo contabile, che non esista un numero chiuso delle possibilità istruttorie di questo Giudice, il quale può anzi disporre l'acquisizione di tutti quei mezzi istruttori necessari all'accertamento della realtà dei



fatti posta al suo scrutinio: cfr., oltre alle pronunzie sopra citate, SS.RR., 11.2.1994, n. 929; Sezione II app., 29.7.1997, n. 119; Sezione I app., 14.2.2002, n. 47.

In altri termini, nessuna illegittimità o irregolarità procedimentale potrebbe sussistere a proposito della richiesta di relazione alla Ragioneria generale dello Stato (cfr. Sez. III app., n. 244/2003, cit.); e ciò, proprio perché questo Collegio, con l'ordinanza in contestazione, non aveva certo inteso disporre di una CTU (la quale, proprio per le sue caratteristiche di mezzo di prova, deve essere accompagnata e assistita da tutte le garanzie procedurali ricordate dagli appellati), bensì, più semplicemente, disporre di ulteriori elementi di conoscenza i fini del decidere.

**3.2.** E comunque, *ad abundantiam*, si evidenzia come l'ordinanza medesima, proprio allo scopo di garantire la massima trasparenza e partecipazione degli interessati, si è preoccupata di precisare espressamente che gli accertamenti da parte dell'ispettore della RGS si sarebbero dovuti limitare all'oggetto del presente appello (eventuale sussistenza di danni ingiusti per il comune di Scanno relativamente al rapporto contrattuale con la ditta "Amodei") e, sopra tutto, avrebbero dovuto "... *comunque svolgersi garantendo la partecipazione degli odierni appellati*", nonché in particolare "... *tenendo anche presenti le deduzioni difensive degli appellati, sopra illustrate e la relativa documentazione da essi già depositata o che essi potranno produrre*".

Da parte sua, l'ispettore incaricato ha avuto cura di invitare gli appellati, per il tramite del comune di Scanno, a far pervenire gli eventuali documenti ritenuti utili; tutti gli interessati, risulta dagli atti, hanno ricevuto tale comunicazione in data 7 ottobre 2010. Con successiva nota del successivo 28 ottobre, il comune ha fatto presente all'ispettore medesimo che nessun documento era stato prodotto.

Insomma, nel concreto – e anche a voler tralasciare le assorbenti considerazioni di cui innanzi – ciascuno dei partecipanti al giudizio ha avuto ampia possibilità di partecipazione al procedimento istruttorio di cui innanzi, senza limitazioni di sorta, e ha

(legittimamente) scelto di non utilizzare tale possibilità. Del resto, il sostanziale disinteresse degli appellati in proposito è testimoniato anche dal comportamento successivo: pur essendo chiaramente indicata, nell'ordinanza loro notificata, la data in cui si sarebbe svolta l'udienza dibattimentale di prosecuzione del giudizio (e, dunque, essendo chiari i termini per la presentazione di eventuali memorie integrative), essi non hanno ritenuto neppure di prendere tempestiva visione della relazione ispettiva in argomento, riducendosi a chiederne copia (per la prima volta) pochi giorni orsono, a termini ormai scaduti.

Per concludere sul punto, insussistente si appalesa la dedotta irregolarità dell'istruttoria esperita, con piena validità ed utilizzabilità della relazione depositata.

**4.** In via preliminare, è stata sollevata eccezione di prescrizione dell'azione contabile dagli appellati Amodei, Lavillotti e Paulone; essi ritengono in sostanza che il decorso del termine prescrizionale quinquennale debba essere fatto risalire alla data delle delibere censurate ovvero dei singoli pagamenti che hanno provocato il depauperamento dell'ente.

Anche quest'ultima pretesa è priva di pregio e deve essere rigettata.

**4.1.** A tale riguardo, si rammenta che la giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito, con riferimento al termine iniziale di decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, che non può ritenersi sufficiente a dare inizio al periodo prescrizionale il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio; tale assunto discende in maniera evidente dalla lettura sistematica del su detto art. 1 L. n. 20/1994 (che parla di "*fatto*" dannoso), coordinata con il fondamentale principio dell'art. 2935 del c.c., secondo cui "*la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*" (giurisprudenza pacifica: v., *ex plurimis*, Corte dei conti, Sezioni riunite, 25.10.1996, n. 62 e 13.2.1997, n. 23; Sezione I app., 18 novembre 2010, n. 634, 25.11.2008, n. 508 e 4.12.2007, n. 497; Sezione II app., 20.9.2007, n. 296; Sezione giurisdizionale Sicilia, 1.4.2010, n. 650; Sezione giurisdizionale Lazio, 16.10.2007, n. 1526).

In applicazione dei su detti principi, sempre la giurisprudenza di questa Corte ha

precisato, con riferimento alle fattispecie illecite consistenti nell'irregolarità di gestioni finanziarie, causative di nocumento patrimoniale per l'ente pubblico di riferimento, che il termine di decorrenza della prescrizione deve porsi alla data di scoperta, in sede ispettiva, delle illegittimità gestionali; prima di tale momento, infatti, non potrebbe venire rilievo alcuna responsabilità, giacchè "... *una situazione di mera inosservanza dei doveri di ufficio comporta, fino al momento in cui non sia percepita dall'amministrazione, la sospensione del corso della prescrizione dei diritti del creditore leso*" (v. Corte dei conti, Sezione I app., 30.3.2004, n. 124). Nello stesso senso, è stato anche precisato che, poiché il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data in cui la p.a. ha la giuridica possibilità di rilevare il danno, per ciò che concerne le gestioni contabili non caratterizzate dall'obbligo di resa del conto, il termine decorre dalla scoperta delle anomalie gestionali, poiché solo da tale momento l'ente ha la possibilità di far valere il diritto stesso (Corte dei conti, Sezioni riunite, 5.4.1990, n. 657; cfr. anche, *in terminis*, Sezione I app., 18.10.2005, n. 332; Sezione giurisdizionale Lombardia, 4.6.2010, n. 251; Sezione giurisdizionale Liguria, 2.5.2003, n. 417; nonché, per una fattispecie diversa - opera pubblica affetta da vizi costruttivi occulti - ma per la quale è utilizzato lo stesso schema logico-interpretativo, v. Sezione II app., 18.3.2002, n. 86).

**4.2.** Questo Collegio condivide i su detti principi, pienamente applicabili alla presente vicenda: invero, nel caso all'odierno esame l'ipotesi dannosa dedotta in giudizio riguarda, appunto, una serie indefinita di irregolarità caratterizzanti una complessiva gestione finanziaria, per le quali sarebbe materialmente impossibile individuare in una o più date il compiersi effettivo del danno, che è emerso solo alla fine, né avrebbe potuto essere diversamente. Anche le stesse date di pagamento dei singoli ratei del corrispettivo contrattuale da parte del comune al concessionario non potevano costituire voci di danno, per la fondamentale ragione che le somme erano corrisposte periodicamente, salvo verifica finale del dovuto (calcolato sui maggiori tributi incassati); e dunque, solo con l'effettiva

scoperta dell'intera vicenda da parte del comune si sono realizzate le condizioni giuridiche per l'inizio dell'azione tesa al recupero dell'indebito.

Tale data può essere, ragionevolmente, fissata al 23 giugno 2006 - data della notifica, alla ditta Amodei, della relazione finale contenente anche la richiesta di pagamento e la contestuale costituzione in mora – o, tutt'al più, al precedente 4 febbraio 2006, allorchè il responsabile area amministrativa e finanziaria, rag. Spacone, depositava la propria relazione prot. 570 sulla gestione del servizio in esame, in tal modo consentendo al comune di por mano alle dovute, ulteriori verifiche.

Di conseguenza, l'atto di citazione in giudizio depositato e notificato ai convenuti nel luglio 2007, si pone come ampiamente tempestivo; né la situazione muterebbe se si volesse, a tutto concedere, fissare il *dies a quo* al 14 luglio 2004, data di ricevimento da parte del comune, con prot. n. 3770, della nota del 7 luglio 2004, con la quale il sig. Amodei sollecitava il comune di Scanno a provvedere al pagamento delle spettanze a lui dovute (nota dalla quale ha avuto origine il successivo contenzioso).

L'eccezione di prescrizione proposta, secondo quanto sopra chiarito, va rigettata.

**5.** Per quel che riguarda dunque il merito della vicenda in esame, emerge dagli atti di causa – ed è confermato senza più margini di ulteriore dubbio dalla relazione depositata di recente dall'ispettore del Ministero dell'economia e finanze, e sopra tutto dalla relativa documentazione acquisita – che la genesi, e il successivo svolgimento del rapporto tra il comune di Scanno e la ditta Amodei ha recato notevole pregiudizio finanziario, certo ed attuale, all'amministrazione del comune di Scanno.

Vanno dunque accolte, in linea di massima e salvo quanto sarà precisato tra poco con riferimento al *quantum*, le censure mosse alla sentenza di prime cure da parte del PM appellante: ha errato, invero, il Giudice territoriale, nel ritenere insussistente (o quanto meno non dimostrata) la situazione dannosa che, viceversa, emergeva dalla vicenda *de qua*. La decisione impugnata deve dunque essere riformata.

6. Tale situazione dannosa deve essere fatta risalire, in primo luogo, al comportamento della ditta concessionaria, la cui gestione del contratto è risultato essere stata del tutto insoddisfacente, con numerose e gravi inadempienze nei confronti del comune.

Più in particolare, con riferimento alle voci di entrata afferenti alle tasse di concessione comunale, ai fitti di terreni e fabbricati ed alla TOSAP temporanea, la relazione ispettiva ha evidenziato la totale assenza di elementi documentali a supporto dell'avvenuto svolgimento, da parte della ditta Amodei, delle attività indicate nel capitolato d'oneri. Allo stesso modo, con riferimento ai RR.SS.UU. e all'imposta sulla pubblicità, non è stata rinvenuta dall'ispettore alcuna documentazione contabile e amministrativa che comprovi l'effettuazione, da parte della ditta Amodei, delle attività contrattualmente previste e finalizzate all'accertamento del tributo; lo stesso infine per quel che riguarda le attività in materia di affissioni di manifesti e materiale pubblicitario, che risulta essere stata svolta dall'economista e da personale comunale, e non dalla ditta che se ne era assunto l'onere.

Né infine è risultato, per quel che riguarda l'ICI (oggetto del secondo contratto del 1999), che la ditta abbia effettivamente svolto le attività indicate dal capitolato d'oneri ai fini della riscossione ordinaria dell'imposta, fatta salva - come ha anche evidenziato, nel 2005, il responsabile dell'area economico-finanziaria - "*... la predisposizione per alcune annualità degli elenchi dei contribuenti, peraltro sempre errati*".

E' poi risultato - v. pag. 45 della relazione ispettiva, e l'allegata documentazione - che per la gestione delle entrate comunali, di cui al contratto rep. 2445/1996, sono state pagate in più alla ditta, nel totale, somme per € 53.550,16 (pagati € 326.761,43, a fronte di un fatturato pari a € 273.211,27), somme che vanno considerate tra quelle, indicate dal PM nella citazione, afferenti alla mancata emissione di avvisi di accertamento viceversa doverosi.

Sempre a tale proposito, rilevano anche le somme addossate dalla ditta al comune a titolo di maggiori (inutili) spese per stampati relativi ad avvisi di accertamento poi annullati e

per l'acquisto del *software* "ICI archivi", oltre al mancato pagamento (espressamente previsto invece dal contratto) delle spese di gestione (cioè il corrispettivo per l'utilizzo dei locali comunali, luce, telefono, etc.).

Insomma, dalla documentazione di causa, sia quella originaria che quella ulteriormente acquisita di recente, compresa l'ampia e precisa relazione RGS, emerge in maniera non contestabile come la ditta Amodei sia venuta meno a molti dei propri obblighi contrattuali e, comunque, abbia causato la maggior parte del complessivo danno che è derivato al comune dall'intera vicenda.

7. Con riferimento invece alla posizione degli amministratori (sigg.ri Gentile, Lavillotti e Paulone - una prima tematica da affrontare riguarda il riferimento all'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, di cui all'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, sollevato in particolare dal dr. Lavillotti.

La norma su detta 1994, a seguito della modifica apportata dalla legge n. 639/1996, espressamente recita: "*La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata agli atti ed alle omissioni commesse con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*" da parte del giudice contabile.

7.1. In realtà, ha chiarito la giurisprudenza che la disposizione su riportata non ha modificato i principi giurisprudenziali già in precedenza consolidatisi in tema di sindacato del giudice contabile sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione (tra l'altro, lo stesso tenore letterale della norma vale ad escludere una specifica volontà innovativa da parte del Legislatore: "... *ferma restando l'insindacabilità*"): principi secondo i quali al Giudice della responsabilità amministrativa è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e di opportunità compiute dall'autorità deliberante, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi. E' viceversa consentito - e anzi connaturato alla tipologia di questo giudizio - il vaglio dell'attività discrezionale degli

amministratori, con riferimento alla rispondenza della stessa a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa, al fine di stabilire se la scelta risponda a quei criteri di prudente apprezzamento cui deve sempre ispirarsi l'azione dei pubblici apparati.

L'insindacabilità delle scelte amministrative, di cui alla norma appena ricordata, non esclude cioè la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale stesso; verifica che si avvale di parametri esterni (quali la competenza, il termine e la materia) ed interni (rapporto fra fine istituzionale e fine concreto; congruità e proporzionalità delle scelte; principi di razionalità, imparzialità e buona amministrazione): v. Corte dei conti, Sezione II app., 27.5.1999, n. 162. La nuova disposizione, in altri termini, riafferma più semplicemente la necessità - già comunque tenuta presente dalla giurisprudenza - di distinguere tra merito dell'azione amministrativa (in ordine al quale non è ammissibile il sindacato del giudice) e conformità di tale azione ai canoni generali su ricordati (Corte dei conti, Sezione III app., 10.3.2003, n. 100).

In sostanza, la discrezionalità cui si riferisce l'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 comporta che il pubblico amministratore, nella scelta tra molteplici possibilità operative, tutte ugualmente lecite, opti per una di esse ritenendola la più opportuna nel caso di specie: in tal caso, il giudizio comparativo operato dall'amministrazione sarà insindacabile da parte della Corte (Corte dei conti, Sezione III app., n. 2/2003, cit.). In altri termini, il merito rappresenta la sfera libera dell'azione amministrativa discrezionale, ossia l'ambito nel quale la stessa, essendo stati rispettati i limiti anzidetti, può svolgersi senza essere soggetta al sindacato del giudice (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, 17.11.2003, n. 1224).

I principi su riportati, occorre aggiungere, sono stati condivisi anche dalla giurisprudenza recente della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, che con una prima pronuncia, 29.1.2001, n. 33, ha evidenziato che "*... la Corte dei conti ... può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente ma, per non*

*travalicare i limiti esterni del suo potere giurisdizionale, una volta accertata tale compatibilità, non può estendere il suo sindacato all'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa dal pubblico amministratore, la quale rientra nell'ambito di quelle scelte discrezionali di cui la legge stabilisce l'insindacabilità ...".* Nella successiva sentenza 29.9.2003, n. 14448, il medesimo Giudice regolatore della giurisdizione ha posto in luce la rilevanza, dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, dell'efficienza, efficacia ed economicità tra i parametri di legittimità dell'azione amministrativa, come tali conoscibili dal Giudice contabile, in quanto la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. Nel medesimo senso, infine, si vedano SS.UU., 6.5.2003, n. 6851 e 17.12.2003, n. 19356, secondo le quali rientra nelle prerogative della Corte dei conti sindacare - oltre all'assoluta inconferenza del mezzo prescelto - la conformità del fine concretamente realizzato, rispetto al novero di quelli astrattamente perseguibili dall'amministrazione.

Sempre sulla scorta dei canoni generali innanzi esposti, la giurisprudenza ha poi ulteriormente precisato come debba essere esclusa la insindacabilità delle scelte discrezionali, laddove il comportamento contestato si ponga *contra legem* (v. Corte dei conti, Sezione III app., 16 dicembre 2003, n. 569 e Cassazione, SS.UU., 22.12.2003, n. 19661).

**7.2.** Orbene, appare chiaro a questo Giudice, tenendo presente quanto appena precisato, che nella fattispecie odierna non viene in alcun modo in rilievo il tema dell'insindacabilità nel merito dell'attività degli amministratori coinvolti: ciò che il Collegio è chiamato a verificare, infatti, è la coerenza delle scelte amministrative da essi compiute, e dei successivi comportamenti, con i fini pubblici dell'ente locale amministrato; se, cioè, l'aver attivato un rapporto contrattuale con quelle caratteristiche – ci si riferisce alla mancata previsione iniziale di meccanismi periodici e tempestivi di controllo - ma sopra tutto (è questa la principale censura mossa dall'atto di citazione) se la successiva assenza di verifiche



sull'operato dell'appaltatore potesse obiettivamente costituire, secondo una valutazione da compiersi *ex ante*, un fattore di danni per le finanze comunali nell'occasione.

**8.** Ciò posto, secondo quanto innanzi evidenziato deve ritenersi accertato, anche a seguito dei definitivi chiarimenti forniti dalla relazione RGS e dall'ampia documentazione probatoria allegata, che il rapporto contrattuale tra il comune la ditta Amodei era nato sotto pessimi auspici e comunque più di un elemento avrebbe dovuto consigliare, ad amministratori accorti, di seguire il suo *iter* con particolare attenzione.

In proposito, sarà sufficiente rammentare quanto fatto presente dalla relazione RGS di cui innanzi, la quale ha bene posto in evidenza come il contratto di appalto relativo alla gestione delle entrate comunali (1996), ma anche la successiva "convenzione ICI" (1999), siano stati fin dall'inizio segnati da una serie di irregolarità, ulteriormente aggravate (appunto) dalla concreta assenza di meccanismi strutturati e permanenti di verifica e controllo delle prestazioni rese dalla ditta Amodei. Tra le più gravi anomalie riguardanti la fase di definizione dei rapporti bilaterali, la relazione medesima ha in particolare segnalato:

- le modifiche unilaterali apportate dall'amministrazione comunale al contratto di rep. n. 2445/1996, con conseguente illegittima variazione dell'ambito oggettivo di estensione del contratto medesimo;
- le duplicazioni e sovrapposizioni di compiti in capo a più soggetti, con la conseguente formazione di aggravii di spesa e disfunzioni nell'erogazione del servizio. In questo senso, assume rilievo la deliberazione n. 160/1999, per effetto della quale si è determinata la sovrapposizione della nuova attività di accertamento con quella già oggetto del precedente appalto del 1996 con la medesima ditta Amodei, con conseguente, inutile maggiore aggio ( $20\% - 4,543\% = 15,457\%$ ) che il comune di Scanno ha di fatto corrisposto su gran parte delle medesime posizioni contributive.
- la violazione delle norme vigenti in materia contrattuale, con l'assenza di un valido titolo contrattuale regolatore dei rapporti tra le parti per il periodo 8 maggio 1999 – 31 ottobre

2005, nel quale il rapporto è proseguito di fatto, pur in presenza di un divieto espresso, stabilito contrattualmente (e in violazione delle norme che regolamentano i contratti delle pubbliche amministrazioni).

Si tratta, a bene vedere, di difetti “genetici” del rapporto contrattuale posto in essere, i quali – pur non costituendo specifico *petitum* dell’atto di citazione - non potevano non chiamare in causa (anche) il ruolo e la responsabilità degli odierni appellati, i quali si disinteressarono, pressochè totalmente, delle vicende del servizio, per quel che riguardava le proprie, rispettive attribuzioni: prova ne sia l’adozione della delibera di Giunta 6 febbraio 2003, n. 15 (alla quale hanno preso parte tutti e tre gli amministratori *pro-tempore*, odierni appellati), con la quale veniva approvato il rinnovo del servizio in questione, peraltro già scaduto da anni, e che stava proseguendo di fatto a fronte di un espresso divieto in tal senso nel contratto originario. Ebbene, tale rinnovo veniva motivato proprio con i soddisfacenti risultati del servizio medesimo; oltre a ciò, neppure dopo tale delibera faceva seguito un formale contratto tra le parti, in divieto palese delle prescrizioni del contratto scaduto, ma anche delle norme di legge in materia (le quali, come noto, da sempre obbligatoriamente stabiliscono, per i contratti stipulati da enti e amministrazioni pubbliche, la forma scritta *ad substantiam*).

Le determinazioni assunte con il su detto provvedimento (e i successivi comportamenti) dimostrano, in maniera chiarissima, la grave negligenza degli amministratori: a chi altri competeva una, sia pur minimale, indagine sull’effettivo andamento del servizio, prima di avventurarsi in giudizi tanto impegnativi quanto clamorosamente smentiti di lì a poco? A chi sarebbe spettato accertare come e perché un contratto scaduto nel (lontano) 1999 era proseguito di fatto (e in quali termini), in spregio alla legge e alle sue stesse, proprie clausole? Chi, infine, avrebbe dovuto preoccuparsi, almeno per il futuro, di seguire con una certa attenzione il successivo *iter* di quel servizio, proprio perché si era già palesata l’anomalia rappresentata dall’inesistenza, da anni, di un valido contratto con la

ditta?

Né – si ripete - potrebbe parlarsi di sindacato nel merito delle scelte discrezionali degli amministratori, perché qui non si intende contestare la decisione di curare un servizio in un modo o nell'altro, ma di verificare *come* il sistema prescelto sia stato regolamentato e seguito nel suo corso, secondo le rispettive attribuzioni. In altri termini: nessuna critica alla scelta di affidare alcuni servizi ad una ditta privata, ma gravi censure a come, nel concreto, sono stati definiti e si sono successivamente dipanati quei rapporti contrattuali.

Per non parlare della sciagurata gestione del contenzioso intercorso con la ditta, che ha condotto ad ulteriori spese e che prosegue tuttora, con la prospettiva di altri, ingenti danni, anch'essi doverosamente segnalati nella relazione della RGS.

Né, per concludere sul punto, potrebbero avere rilievo, tenuto conto delle precisazioni appena recate, le deduzioni dei due assessori *pro-tempore* (Lavillotti e Paulone), laddove lamentano la rispettiva mancanza di attribuzioni nella materia tributaria: nel caso di specie si censurano le decisioni di Giunta – tra cui quella appena citata - assunte con il loro determinante e fattivo contributo, nonché il comportamento, di sostanziale e gravemente colpevole disinteresse.

**9.** La gestione dei rapporti contrattuali in questione chiama poi in causa, e pesantemente, anche le responsabilità del funzionario addetto al settore finanziario del comune (rag. Spacone).

Anche qui, l'ipotesi accusatoria formulata dal Requirente ha trovato puntuale conferma nei risultati della relazione ispettiva e nella documentazione raccolta.

E' emerso in primo luogo, sotto tale profilo, un diffuso, mancato rispetto delle norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali; vengono citate ad esempio la ripetuta violazione dell'obbligo di effettuare le spese solo in presenza di un preventivo impegno contabile, come pure l'emissione di numerosi mandati di pagamento in assenza del necessario titolo giustificativo, la violazione delle norme vigenti in tema di liquidazione delle

spese.

E' stato poi fatto presente, con particolare riferimento alla convenzione ICI del 1999, il mancato rinvenimento agli atti di oltre la metà degli avvisi di accertamento notificati ai contribuenti (ne sono stati individuati solo 2.010 su 4.410) e degli atti di annullamento di tali avvisi (solo 1.378 su 3.203); sono state inoltre accertate gravi inesattezze circa il numero delle posizioni contenute negli elenchi di liquidazione predisposti dalla ditta, sulla quale gli uffici non hanno saputo fornire alcuna spiegazione.

In ordine alle spese di gestione regolate da ambedue i rapporti contrattuali in esame, è risultata l'irregolarità dei pagamenti alla ditta Amodei per "stampati" e per l'acquisto del software "ICI Archivi", del computer e della stampante laser, in quanto avvenuti in violazione dei vigenti principi contabili in materia di erogazione delle spese e (sopra tutto) delle clausole contrattuali individuate dalle parti; così pure non è stata data attuazione all'art. 2 del contratto n. 2445/1996, che stabiliva che gli oneri di gestione dell'ufficio fossero a totale carico della ditta Amodei: nel periodo 8 maggio 1996 – 31 ottobre 2005, la ditta medesima ha utilizzato i locali comunali senza essere mai chiamata a sostenere alcun onere per il pagamento del canone di fitto o per rimborso dei servizi forniti dal Comune (luce, riscaldamento, telefono).

In definitiva, gravi risultano essere state le mancanze della struttura, il cui maggiore (e doveroso) impegno nel seguire l'attuazione dei rapporti contrattuali, avrebbe certamente potuto evitare ampia parte dei danni successivamente emersi.

Senza tralasciare di evidenziare la gravità del comportamento del medesimo rag. Spacone, che dapprima relazionò positivamente sull'operato della ditta concessionaria (e ripetutamente, con attestati di servizio del 1.12.1999, 4.9.2000 e 6.3.2004), per poi, solo in un secondo momento, come già ricordato in fatto, riconoscere che "... *la Ditta AMODEI, ad eccezione della predisposizione per alcune annualità degli elenchi dei contribuenti, peraltro sempre errati (come avvenuto anche per l'anno 2005), non ha svolto alcuna attività*

*propedeutica alla riscossione dell'imposta. Né ha provveduto alla contabilizzazione delle somme riscosse annualmente, curata fin dal 1996 dalla GERIT S.p.A. e dal 2000 direttamente (per la maggior parte dei versamenti) dalle Poste Italiane S.p.A. ... il personale è alle prese con un lavoro che non risulta essere mai stato svolto dalla Ditta AMODEI e che porta a confermare quanto già relazionato sul mancato espletamento delle attività previste nel capitolato d'oneri allegato al contratto in essere dal 1996".*

In definitiva, vanno accolte le prospettazioni di parte appellante, in ordine alla sussistenza, nel caso di specie, di gravi anomalie gestionali, causative di ingiusto pregiudizio patrimoniale per l'ente locale e risalenti in primo luogo ad inadempimenti del concessionario, ma favorite anche dal negligente comportamento degli amministratori e del funzionario responsabile.

**10.** Per quel che riguarda invece la quantificazione del nocumento patrimoniale in questione, non possono essere accolte totalmente le prospettazioni del PM appellante, che parla di un danno ammontante nel totale a € 202.238.

Ritiene invece questo Giudicante maggiormente ragionevole riferirsi alle puntuali indicazioni che emergono dalla relazione RGS e alla documentazione allegata, che testimonia importi sensibilmente inferiori.

In particolare, per quel che riguarda la gestione delle entrate comunali, di cui al contratto rep. 2445/1996, risultano (come già innanzi accennato) essere state pagate in più alla ditta Amodei, rispetto a quanto da essa fatturato e risultante in atti, € 53.550,16 (cioè € 326.761,43 - € 273.211,27): e dunque, la cifra complessivamente e indistintamente proposta dal PM a questo titolo (€ 154.000), va decisamente ridimensionata.

Con specifico riferimento alla convenzione ICI del 1999, gli accertamenti esperiti hanno determinato innanzi tutto un credito del comune di Scanno, verso la ditta Amodei, pari a € 23.238,90. Si giunge a tale importo (v. pag. 61 della relazione) considerando che la convenzione prevedeva un aggio, per la ditta, pari al 20% dei maggiori incassi comunali per

l'ICI. Tali maggiori riscossioni (cioè gli avvisi emessi nel periodo e pagati dai contribuenti), ammontano a € 96.388,84, il cui 20% è pari a € 19.277,76; poiché il comune ha invece liquidato alla ditta per tale causale € 38.643,51, la differenza (cioè € 19.365,75) deve essere ripetuta, oltre all'IVA di € 3.873,15: appunto € 23.238,90. Altra voce di danno, connessa sempre con la convenzione ICI del 1999, è costituita dall'aggio pagato in più per la (inutile ed illogica) sovrapposizione dell'attività di accertamento concordata nel 1999, con quella oggetto del precedente appalto del 1996, e di cui s'è parlato innanzi: il maggiore aggio del 15,457% (20% - 4,543%) che il comune di Scanno ha corrisposto sulle somme incassate per effetto degli accertamenti ICI, è stato individuato in € 14.901,15, oltre IVA = totale € 17.881,38.

Da ultimo, vanno considerate le spese di gestione: maggiori pagamenti per stampati, dovuti a negligenze della ditta (che hanno portato all'emissione di molti avvisi infondati e quindi annullati), per € 23.860,38; acquisto del software "ICI archivi" (che non competeva al comune), per € 7.000,00; da ultimo il mancato rimborso, da parte della ditta, delle spese per l'uso dei locali comunali. Tale ultima voce può essere quantificata equitativamente in € 5.000,00, considerato che la ditta ha occupato locali del comune per 113 mesi (dall'8.5.1996 al 31.10.2005), come risulta in atti, per cui sembra equilibrato prevedere una somma di circa 45 euro mensili, comprensivi di fitto e spese.

Il totale di tutte le voci innanzi riportate, contenute – si ha motivo di ritenere – nei limiti di un'ampia ragionevolezza, ammonta a € 130.530,82 (somma, appunto, di euro 53.550,16 + 23.238,90 + 17.881,38 + 23.860,38 + 7.000,00 + 5.000,00); tale è l'importo, corrispondente all'impostazione accusatoria originaria e del quale esiste in atti specifica e positiva dimostrazione, che deve essere risarcito al comune di Scanno.

**11.** Occorre, a questo punto, provvedere a ripartire il carico della condanna tra i responsabili, come innanzi indicati, tenendo conto del differente apporto causale di ciascuno alla produzione del danno. Anche qui, le indicazioni proposte dal PM sono da seguire solo in

linea di massima.

Nel concreto, si ritiene doveroso attribuire il carico maggiore di condanna al sig. Amodei, tenuto conto del ruolo rivestito nella vicenda, delle carenze accertate nell'espletamento del servizio e (infine) della circostanza che una parte di detta condanna assume mero carattere restitutorio, poiché corrisponde, come prima precisato, ad indebite locupletazioni a danno del comune (pagamenti non spettanti).

Per tali ragioni, all'interessato va attribuito il 60% del totale di condanna, vale a dire € 78.318,49.

Ai sigg.ri Gentile (sindaco *pro-tempore*) e Lavillotti (assessore al commercio nonché vice-sindaco) è da addebitare, in considerazione del rispettivo ruolo, il 10% ciascuno, vale a dire € 13.053,08; all'ing. Paulone (assessore al turismo), il 5% (€ 6.526,54); il restante 15% (corrispondente a € 19.579,62) va infine posto a carico del rag. Spacone, la cui responsabilità appare maggiore, sia pure non di molto, rispetto agli altri tre.

**12.** In conclusione, l'appello proposto dal Procuratore regionale per l'Abruzzo deve essere parzialmente accolto, con conseguente riforma dell'impugnata sentenza di primo grado.

Per l'effetto, gli appellati devono essere condannati al risarcimento, nei confronti del comune di Scanno, delle somma innanzi indicate.

Gli importi di condanna medesimi vanno maggiorati della rivalutazione monetaria, a decorrere dal 23 giugno 2006 – data di costituzione in mora della ditta, qui fissata convenzionalmente (e favorevolmente) come data di commissione del danno - alla data di deposito della presente sentenza. Vanno poi aggiunti gli interessi nella misura legale, dalla predetta ultima data e fino al soddisfo.

Le spese del presente grado di giudizio, in favore dello Stato, seguono da ultimo la soccombenza e sono poste, in via solidale, a carico dei condannati.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, previa riunione in rito, ogni contraria istanza ed eccezione reiette,

ACCOGLIE PARZIALMENTE

l'appello proposto dal Procuratore regionale e, per l'effetto:

- CONDANNA gli appellati di cui in epigrafe al risarcimento, nei confronti del comune di Scanno, delle somme di seguito indicate, maggiorate della rivalutazione monetaria dal 23 giugno 2006 alla data di deposito della presente sentenza e degli interessi nella misura legale dalla predetta ultima data sino al soddisfo:
  - Domenico AMODEI, € 78.318,49;
  - Eustachio GENTILE, € 13.053,08;
  - Massimiliano LAVILLOTTI, € 13.053,08;
  - Emanuele PAULONE, € 6.526,54;
  - Cesidio SPACONE, € 19.579,62;
- CONDANNA gli appellati medesimi, in solido ed in parti uguali, alla rifusione delle spese del presente grado di giudizio in favore dello Stato; spese che, all'atto dell'odierna decisione, sono liquidate in € 2672,44 (€ duemlaseicentosestantadue/44)

---

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2010.

L'ESTENSORE

(f. to Piergiorgio Della Ventura)

IL PRESIDENTE F.F.

(f.to Piera Maggi)

Depositata in Segreteria

il .....20/01/2011.....



Il Dirigente

f.to Massimo Biagi