

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA**

Composta dai seguenti magistrati:

Francesco Pezzella

Francesco D'Isanto

Paola Briguori

ha pronunciato la seguente

Presidente

Consigliere

Consigliere Rel.

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **59337/REL** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di:

- **BURATTI Umberto**, nato a Forte dei Marmi (LU) il 29.3.1960 – cf BRTMRT60C29D730H, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Saldarelli e dall'avv. Sandro Guerra

(lucasaldarelli@pec.avvocatifirenze.it), presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Firenze

alla via Lorenzo il Magnifico n.53;

- **QUADRELLI Laura**, nata a Pietrasanta (LU) il 14.5.1964 – cf QDRLRA64E54G628Q, rappresentata e difesa dall'avv. Cino Benelli (cinobenelli@pec.avvocati.prato.it), elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Massimiliano Manzo in Firenze, via Alfieri n.28;

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 18 dicembre 2013, il relatore, dr.ssa Paola Briguori, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore generale, dr.ssa Letizia Dainelli;

Uditi l'avv. Alessandro Domenicali, in sostituzione dell'avv. Sandro Guerra, per Umberto Buratti e l'avv. Laura Innocenti per Cino Benelli, in sostituzione dell'avv. Cino Benelli.

Esaminati gli atti ed i documenti di causa.

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione depositato il 12 ottobre 2012, il Procuratore Regionale conveniva in giudizio dinanzi a questa Corte i nominati in epigrafe per sentirli condannare *al pagamento, a favore del Comune di Forte dei Marmi, della somma di € 68.861,72, nella misura del 60% a carico di Quadrelli Laura e la restante quota a carico di Buratti Umberto, salva ogni diversa valutazione da parte del Collegio, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.*

Il danno prodotto al Comune di Forte dei Marmi sarebbe derivato dalla gestione poco accorta che costoro avrebbero fatto dello spazio espositivo del Palazzetto dello sport di Forte dei Marmi per aver concesso a condizioni inique l'affitto delle relative aree. Il danno sarebbe stato quantificato nella differenza tra i costi sostenuti dal Comune per i relativi allestimenti e le somme corrisposte dagli organizzatori degli eventi espositivi con riferimento agli anni 2008 (€ 21.461,72), 2010 (€ 27.600,00) e 2011 (€ 28.800,00), come da prospetto in citazione.

In sostanza, secondo il requirente, la messa a disposizione di tali aree non avrebbe comportato alcuna utilità per l'amministrazione comunale ma solo diseconomie (*recte*, perdite).

2. All'udienza del 6 marzo 2013 il Collegio disponeva – al fine di una più completa istruttoria - un supplemento istruttorio al fine di chiarire se negli anni 2008, 2010 e 2011 erano pervenute presso il Comune altre offerte per utilizzare la struttura del palazzetto dello sport oltre alle ditte aggiudicatarie, investendo dell'accertamento il Nucleo della Guardia di Finanza di Lucca.

Il suddetto Nucleo dava riscontro con nota 18.9.2013 con cui precisava:

- a) Mancanza di uniformità procedurale nelle modalità di aggiudicazione degli spazi espositivi;
- b) Eventi 2008: il Comune aveva dato in concessione gli spazi sulla base di richieste dirette della Società Arteforte (detta società si costituiva solo dopo che era stato deliberato l'utilizzo in suo favore) e dell'Associazione Giovani Antiquari; per i periodi non coperti aveva proceduto a emettere l'invito a presentare proposte fieristico espositivo a cui nessuna dava riscontro.
- c) Eventi 2010: il Comune aveva emesso regolare invito in data 26.10.2010 per il periodo 1 luglio/31 agosto, a cui davano riscontro le due società aggiudicatarie, Arteforte e Fortino (quest'ultima si costituiva dopo l'aggiudicazione l'1.7.2010);
- d) Eventi 2011: Con deliberazione di giunta n.131 del 19.4.2011 si autorizzava genericamente l'utilizzo degli spazi per il periodo 15.7/31.8 su richiesta degli aggiudicatari dell'anno precedente, Arteforte e Fortino. Dopo l'invito del 20.4.2011 a presentare proposte per tale periodo, perveniva solo la richiesta di Arteforte a cui venivano assegnati gli spazi.

3. Buratti si costituiva con memoria in data 13 febbraio 2013, con il quale eccepiva:

- a) *Inammissibilità e/o nullità* dell'atto di citazione per *mutatio libelli*, poiché i fatti contestati nell'invito a dedurre non sarebbero i medesimi che hanno formato oggetto dell'atto di citazione, né costituirebbero questi ultimi una mera esplicitazione o precisazione ulteriore degli addebiti originariamente contestati;
- b) *Carenza di giurisdizione*, in quanto i fatti contestati riguarderebbero scelte discrezionali – relative alle concrete modalità di gestione dell'utilizzo del Palazzetto dello Sport - rientranti nella cd. "riserva di amministrazione", non sindacabili nel merito dal giudice (art. 1, l. 20/94);
- c) *Infondatezza della domanda* per diversi motivi: per l'insussistenza del danno erariale; per i vantaggi conseguiti dall'ente e dalla comunità amministrata in relazione ai comportamenti ascritti al sindaco; per la non corretta ricostruzione dei fatti offerta dalla Procura.

Quadrelli si costituiva con memoria in data 18 dicembre 2013, nella quale eccepiva:

- a) *Inammissibilità e/o nullità dell'atto di citazione per mutatio libelli*, poiché il fatto contestato nell'invito a dedurre sarebbe dissimile da quello contestato nell'atto di citazione e sarebbe stato cambiato anche il titolo da colposo a doloso. Inoltre, la convenuta non sarebbe stata posta in condizioni di esercitare il diritto di difesa di cui agli artt. 24, 111 e 113 Cost, poiché le sarebbe stato precluso l'accesso al fascicolo istruttorio, richiesto durante al fase preprocessuale;
- b) *Carenza di giurisdizione*, in quanto i fatti contestati riguarderebbero scelte discrezionali – relative alle concrete modalità di gestione dell'utilizzo del Palazzetto dello Sport - rientranti nella cd. "riserva di amministrazione", non sindacabili nel merito dal giudice (art. 1, l. 20/94);
- c) *Infondatezza della domanda* per diversi motivi: per l'insussistenza del danno erariale; per i vantaggi conseguiti dall'ente e dalla comunità amministrata in relazione ai comportamenti ascritti alla dirigente; per la carenza dell'elemento soggettivo.

2.1. In sostanza, entrambi i convenuti concludevano chiedendo:

- *In via preliminare*, di dichiarare l'inammissibilità e/o la nullità dell'atto di citazione; di dichiarare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria; *nel merito*: in tesi, di respingere la domanda risarcitoria avanzata dalla Procura Regionale, essendo l'azione proposta infondata, in fatto e in diritto; in ipotesi: ridurre nel minimo il quantum eventualmente riconosciuto a titolo di risarcimento ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 1 quater l. 20/94.

3. All'udienza del 18 dicembre 2013 il giudizio era trattenuto in decisione.

Motivi della decisione

1. In primo luogo, il Collegio ritiene destituite di fondamento le eccezioni preliminari di rito.

1.1. Innanzi tutto, destituita di fondamento è l'eccezione del difetto di giurisdizione secondo cui la cognizione del giudizio sarebbe devoluta al giudice ordinario, trattandosi di fatti riferiti a scelte insindacabili della p.a. (cd. riserva di amministrazione).

A parte il rilievo che se si vertesse in un'ipotesi di puro merito amministrativo non vi sarebbe spazio di valutazione da parte di un giudice, neppure da parte del giudice ordinario, si osserva che nella fattispecie il Collegio è stato chiamato ad esaminare non già una mera scelta discrezionale ma una scelta discrezionale accertata come illecita, antieconomica e arbitraria.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Suprema Corte, il limite dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), non vieta alla Corte dei conti di valutare che l'attività amministrativa si sia svolta in violazione dei fini pubblici assegnati all'Amministrazione dalla legge nonché la congruenza, adeguatezza, razionalità e logicità dell'azione amministrativa (Cass., sez. un., 29 gennaio 2001, n.33; Cass., sez. un., 6 maggio 2003, n. 6851; Cass., sez. un., 29 settembre 2003, n.14448; Cass., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19661; Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7024; Cass., sez. un., 9 luglio 2008, n. 18757 e 18758; Cass., sez. un., 13 ottobre 2009, n. 21660 - "*Non vi è dubbio che l'insindacabilità "nel merito" sancita dall'art. 1, primo comma, della citata legge 20/94, non priva, la Corte dei Conti della possibilità di controllare, la conformità alla legge dell'attività amministrativa. E che tale conformità debba essere verificata anche sotto l'aspetto funzionale, vale a dire in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore. [...] il giudice, rispetto agli atti discrezionali, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente*"; in termini, più di recente, Cass., sez. un., 21 febbraio 2013, n. 4283: "*La Corte dei Conti non viola il limite giuridico della "riserva di amministrazione" - da intendere come preferenza tra alternative, nell'ambito della ragionevolezza, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico - sancito dall'art. 1, comma 1, L. 14 gennaio 1994, n. 20, e s.m.i., "...ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali ..." - nel controllare anche la giuridicità sostanziale - e cioè l'osservanza dei criteri di razionalità, nel senso di correttezza e adeguatezza dell'agire, logicità, e proporzionalità tra costi affrontati e obbiettivi conseguiti, costituenti al contempo indici di misura del potere amministrativo e confini del sindacato giurisdizionale - dell'esercizio del potere discrezionale*").

In altri termini, se non sono sindacabili le opzioni discrezionali frutto di valutazioni di opportunità e di convenienza - le scelte in concreto operate sono sindacabili quando si pongono in contrasto con norme espresse o principi giuridici: tra questi, ovviamente, i principi del buon andamento dell'azione

amministrativa, nonché di economicità, efficacia ed efficienza della stessa (cfr. Sez. III, sent. n. 24/A del 28 gennaio 2003, richiamata anche da Sez. III, sent. n. 325 del 23 ottobre 2008). Sono, insomma, in concreto sindacabili le condotte solo formalmente conformi alla normativa ma con essa sostanzialmente contrastanti perché irrazionali, alla luce dei parametri desunti dalla comune esperienza amministrativa (cfr. Sez. III, sent. n. 9/A richiamata dalla già citata sentenza n. 325 del 2008) e la Corte ben può apprezzare l'adeguatezza dei mezzi impiegati per il perseguimento delle scelte di merito, verificando la coerenza dell'attività posta in essere con i fini istituzionali dell'ente e con gli obiettivi concretamente perseguiti (diffusamente, Sez. Terza Giurisd. D'Appello, sent. 786 n. 11.12.2013).

Pertanto, nella fattispecie, poiché il Collegio è stato chiamato a valutare la dannosità delle scelte del Comune di Forte dei Marmi in ordine alla concessione degli spazi espositivi del Palazzetto dello Sport, non v'è dubbio che la sussista la giurisdizione della Corte dei conti.

1.2. Parimenti destituita di fondamento è l'eccezione di nullità/inammissibilità dell'atto di citazione. Si osserva che nella specie inequivocabilmente la differenza rilevata tra invito a dedurre e atto di citazione rientra nel concetto di *emendatio libelli*, assolutamente ammessa dalla giurisprudenza di questa Corte, anche laddove si contesta il mutamento dell'imputazione a titolo di dolo da colpa grave (Quadrelli).

Come noto, per giurisprudenza consolidata, non è necessario che vi sia assoluta identità tra invito a dedurre e atto di citazione. La nullità dell'atto di citazione viene riconosciuta ed affermata, in relazione al contenuto dell'invito a dedurre, solo nell'ipotesi di vera e propria *mutatio libelli* (Corte dei conti, Sez. Terza Centrale 16.9.2013 n.659). In sostanza, essendo per sua natura l'invito a dedurre un atto assunto a fini istruttori, appare del tutto logico che la conoscenza degli elementi disponibili per la Procura regionale verrà arricchita proprio dagli esiti dell'invito stesso, nonché dal resto degli atti istruttori. Cioè a dire che il Procuratore regionale, nel momento in cui concepisce l'atto di citazione è ovviamente a conoscenza di elementi di maggior dettaglio e certamente più completi rispetto alla domanda inizialmente proposta con l'invito a dedurre. Ciò comporta naturalmente una diversità della citazione rispetto all'invito stesso nei limiti del mantenimento della medesima contestazione e della medesima domanda formulati *ab initio*. Quindi, che la citazione sia diversa nel contenuto rispetto all'invito resta plausibile in caso di *emendatio libelli* e non certo di *mutatio libelli*, che comporterebbe una vera modificazione della domanda proposta con la violazione del diritto di contraddittorio (cfr. questa Sezione sent. 3.4.2014 n.50). Nel caso di specie il fatto della illegittima e dannosa concessione degli spazi espositivi del palazzetto dello sport è rimasto sempre il medesimo oggetto di contestazione sia nell'invito a dedurre sia nella citazione.

Infine, in ordine alla dedotta illegittima negata ostensione degli atti del fascicolo istruttorio, il Collegio ritiene che quanto affermato in merito non sia supportato da prove documentali (la richiesta di accesso della convenuta e il diniego del PM) da cui si desuma un diniego esplicito e immotivato di accedere a documenti asseritamente nuovi e non conosciuti.

2. Passando all'esame del merito, ritiene il Collegio che la domanda meriti accoglimento.

Dagli atti di causa si desume inequivocabilmente che la scelta di destinare gli spazi espositivi *de quibus* non ha apportato alcuna utilità al Comune di Forte dei Marmi. Anzi, come dimostrato *per tabulas* dalla Procura, l'aver concesso l'uso della struttura alla condizioni praticate nel concreto si è rivelata una scelta viepiù antieconomica, poiché l'amministrazione ha subito forti perdite conseguenti alla spese per allestimento e condizionamento di tali spazi, che non hanno trovato neppure copertura con i canoni di affitto versati dagli aggiudicatari. Il differenziale tra le due voci di spesa e di entrata ammonta a € 68.861,72 e deve considerarsi una perdita netta per la finanza comunale.

Né può ritenersi che tale esborso trovi giustificazione nell'utilità – *recte*, nel vantaggio – che ne sarebbe conseguito per l'immagine della città di Forte dei Marmi e per il rilancio del turismo, poiché in atti non è stata fornita prova di tale circostanza. Addirittura, secondo la difesa, ciò avrebbe giustificato, proprio, anche la concessione degli spazi ad un canone inferiore rispetto a quello in astratto esigibile.

Deve osservarsi che Forte dei Marmi è già una città di grande richiamo turistico nei mesi estivi e, quindi, le parti – per dimostrare l'assenza del danno - avrebbero dovuto provare che l'esposizione

allestita nel Palazzetto dello Sport dalle diverse ditte aggiudicatrici avrebbe assunto un peso determinante nell'aumento delle presenze in loco anche procedendo a dei raffronti delle presenze negli anni in cui non vi si erano tenute tali iniziative.

In sostanza, a fronte della rilevante perdita economica nell'arco del periodo 2007-2011 il generico richiamo ai vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione restano affermazioni prive di pregio soprattutto se accompagnate dall'affermazione che *negli anni 2008-2011 si viveva un clima politico amministrativo che non era certamente quello della spending review e del cieco virtuosismo contabile* (difesa Buratti). Appare evidente che le perdite subite restano diseconomie – e quindi danno erariale – nel bilancio comunale se non sono accompagnate da reali utilità a prescindere dall'epoca in cui si siano verificate.

In sostanza, accertate le progressive perdite economiche, l'unica logica alternativa sarebbe stata, appunto, quella di evitare la spesa e di lasciare il Palazzetto dello sport alla sua naturale destinazione ovvero di proporre agli interessati condizioni più favorevoli per la finanza locale.

2.1. Pertanto, non v'è dubbio che sussista la responsabilità a titolo di colpa grave del dirigente – dr.ssa Quadrelli – che non solo ha redatto la relazione per la giunta, quale responsabile del servizio, sulle concessioni *de quibus* ma ha addirittura rivestito il ruolo del responsabile del procedimento. Costei risulta aver gestito le trattative, sottoscrivendo i contratti con i concessionari e con le ditte che procedevano all'allestimento, e aver anche orientato le scelte del Comune in ordine alle tariffe da applicare: per es., aveva proposto alla giunta di accettare la richiesta di sconto della ditta già aggiudicatrice e si procedeva all'applicazione dello sconto del 25% su tutte le settimane e del 50% sulla seconda settimana e successive per l'anno 2010.

Diversamente da quanto dedotto dalla difesa, costei ricopriva un ruolo preciso e determinante anche in ordine alla valutazione della legittimità della spesa: ne deriva che, se risultava che la spesa affrontata dal comune era stata antieconomica e non coperta dalle entrate provenienti dall'affitto della struttura alla luce dei principi di contabilità pubblica – come in effetti lo era –, Quadrelli ne era a conoscenza e avrebbe dovuto farlo presente e non continuare con le trattative a inique condizioni, cercando soluzioni conformi alle regole della buona amministrazione (anche valutando di proporre la modifica delle condizioni contrattuali).

Parimenti si ritiene responsabile il sindaco Buratti. Costui, in qualità di sindaco, non può andare esente da responsabilità poiché ha omesso qualsivoglia controllo, anche superficiale, sulla gestione degli spazi del Palazzetto dello sport, lasciando che l'amministrazione comunale si esponesse a perdite sempre più crescenti. Conosceva bene i fatti e il bilancio dell'ente, come pure sapeva che un componente del consiglio comunale (circostanza stigmatizzata dalla Procura in atti) – Monteforte Gabriele – era socio costituente della srl “Arteforte” che aveva goduto delle predette favorevoli concessioni. Nel concreto Buratti era stato destinatario diretto delle richieste delle ditte e quindi conosceva bene la situazione l'andamento delle trattative: per es., a lui era indirizzata la richiesta 21.5.2010 dell'associazione il Fortino, con cui si avanzavano richieste di sconti sulle tariffe, nonché la richiesta 20.10.2007, 6.8.2009, 19.2.2009, 6.3.2009, 26.10.2009, 6.5.2010 di Arteforte srl, la richiesta 11.3.2009 dell'Associazione Antiquari d'Italia (questa era diretta anche agli assessori), la richiesta 29.3.2009 della Galleria Poleschi, la richiesta 17.8.2009 degli organizzatori della mostra dell'antiquariato.

Pertanto, questi non può restare estraneo a imputazioni di responsabilità per effetto del suo ruolo apicale “politico”, poiché la realtà dei fatti ha smentito la ricostruzione dei fatti offerta dalla difesa: era stato accertato che costui aveva conoscenza diretta delle trattative e delle perdite che scaturivano dalle concessioni. In altri termini, costui, pur sapendo, aveva omesso di vigilare con diligenza sull'iniziativa, contribuendo a produrre le perdite sopra accertate.

In conclusione, l'intera gestione delle trattative si è rivelata dannosa e poca accorta poiché non ispirata a criteri di economicità, di convenienza e di buona amministrazione, permettendo che la finanza comunale subisse passività prive di alcuna reale giustificazione. Le condotte gravemente colpose dei due convenuti devono ritenersi particolarmente censurabili poiché ripetute nel tempo. Pur conoscendo esattamente delle spese cui doveva farsi carico il Comune per l'allestimento, si era

proceduto comunque, con leggerezza e poco acume, a concedere sconti sulle tariffe previamente fissate e deliberate, su proposta della Quadrelli, che avrebbe dovuto tutelare le ragioni dell'erario e non quelle dei privati concessionari.

2.1.1. Passando ad esaminare il *quantum debeatur*, ritiene il Collegio che il danno quantificato dalla Procura debba essere posto a carico di entrambi i convenuti nelle percentuali indicate dal requirente in considerazione dell'efficienza causale delle loro condotte.

Pertanto, la Quadrelli deve risarcire il 60% (€ 41.317) e il Buratti il 40% (€ 27.544,7) delle perdite (€ 68.861,72).

Su dette somme, in ragione della natura di debito di valore, la rivalutazione monetaria e gli interessi legali devono essere calcolati secondo i criteri che seguono:

- la rivalutazione va calcolata secondo l'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), a decorrere dal 1° settembre 2011 (primo giorno del mese successivo a quello in cui si è tenuta l'ultima mostra – periodo 15-7/31-8.2011 -);

- gli interessi legali vanno calcolati dalla stessa data fino al soddisfo sulla somma rivalutata, anno dopo anno, cioè con riferimento ai singoli momenti con riguardo ai quali la predetta somma si incrementa nominalmente in base agli indici di rivalutazione monetaria (Cass. Sez. 2, n. 18028 del 2010 Sez. III n. 5671 del 2010, Sez. I n. 4587 del 2009, SS.UU. n. 1712 del 2005).

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza sono, altresì, dovuti, sulla somma come sopra incrementata, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno, quindi, poste a carico di entrambi i convenuti.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità iscritto al n. **59337/Rel** del registro di segreteria, respinta ogni contraria istanza, eccezione o deduzione:

- **Condanna** Buratti Umberto e Quadrelli Laura a risarcire al comune di Forte dei Marmi la somma di € 68.861,72, somma da imputarsi per il 40% a carico di Buratti (€ 41.317) e per il 60% a carico della Quadrelli (€ 27.544,7), oltre agli interessi e alla rivalutazione su dette somme, calcolati come in parte motiva.

- **Condanna**, altresì, entrambi, in ragione della soccombenza, al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano, fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, in euro 863,12----- (euro ottocentosessantatre/12)-----

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2013.

L'Estensore
f.to Dr.ssa Paola Briguori

Il Presidente
f.to Dr. Francesco Pezzella

Depositata in Segreteria il 23 MAGGIO 2014

Il Direttore di Segreteria
f.to dr.ssa Paola Altini
