



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

documento

**RESPONSABILITA' DEGLI
AMMINISTRATORI DEGLI ENTI
PUBBLICI PER I DANNI DERIVANTI DA
PERDITE
PATRIMONIALI CAUSATI DALLA
GESTIONE DELLE
SOCIETA' PARTECIPATE**

Maggio 2010



A cura delle Commissioni

“Servizi pubblici” e “Governance delle partecipate”

Presidenti

Giuseppina Greco

Davide Di Russo

Componenti

*Giosuè Nicoletti
Marcello Barbaro
Domenico Basile
Antonio Colantuoni
Antonio D’Addio
Paolo Longoni
Silvio Maiga
Sabato Sessa
Enrico Terzani*

*Alberto PIANESE
Roberto Camporesi
Giuseppe Cardelli
Alberto Gusmeroli
Gianfranco Masci
Martino Pastore
Gustavo Ravaioli
Renato Satta
Giuseppe Venneri
Andrea Ziruolo*

Segreteria tecnica

Mara Oliverio

Mandato 2008-2012

Area di delega

Consigliere Delegato

Consiglieri Co-Delegati

Enti pubblici

Giosuè Boldrini

Andrea Bonechi - Marcello Danisi



Indice

RESPONSABILITA' DEGLI AMMINISTRATORI DEGLI ENTI PUBBLICI PER I DANNI DERIVANTI DA PERDITE PATRIMONIALI CAUSATI DALLA GESTIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

- A) [Omesso esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle partecipate](#)
- B) [Revoca degli amministratori delle partecipate](#)
- C) Inutilità delle società, Omessa Pianificazione e Controllo, Nomina di amministratori privi di competenze.
- D) Fattispecie di danno diretto al patrimonio dell'Ente collegato alla cessione di una società partecipata





RESPONSABILITA' DEGLI AMMINISTRATORI DEGLI ENTI PUBBLICI PER I DANNI DERIVANTI DA PERDITE PATRIMONIALI CAUSATI DALLA GESTIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

Con la sentenza 26806 del 19.12.2009, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, modificando un precedente orientamento in materia di società partecipate dagli enti pubblici, hanno stabilito la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine alle azioni di responsabilità degli amministratori e funzionari pubblici, quando gli atti di cattiva gestione procurano danni riferibili direttamente al patrimonio all'ente, quali ad esempio il danno all'immagine o l'omesso esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle partecipate.

La Corte ha sancito che:

“va affermata **la giurisdizione della Corte dei conti solo relativamente alla condanna di risarcimento del danno all'immagine** subita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.”

“**La giurisdizione della Corte dei conti era configurabile nei confronti di chi**, all'interno dell'ente pubblico partecipante, avesse omesso di adottare, essendo chiamato a farlo, un comportamento volto all'esercizio da parte del socio –pubblica amministrazione- **dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori, con conseguente danno della società partecipata e, dunque, dell'ente pubblico partecipante.**”

Secondo il principio stabilito dalla Suprema Corte, devono rispondere di danno erariale gli amministratori degli enti e i funzionari pubblici che hanno la disponibilità di azioni e di diritto di voto nelle società pubbliche e non adottano comportamenti idonei alla salvaguardia del patrimonio degli enti stessi.

Quando invece gli stessi atti procurano danni al patrimonio della società partecipata, viene esclusa la competenza della magistratura contabile e si rientra nella competenza del giudice ordinario.

La Corte di Cassazione “dichiara il **difetto di giurisdizione della Corte dei Conti** limitatamente ai soli **danni attinenti al patrimonio della società.**”

Con la sentenza 27092 del 22.12.2009, le SS. UU. della Corte di Cassazione hanno invece sancito la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine all'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, dipendenti e azionisti della società partecipata RAI “data la natura sostanziale di ente assimilabile ad una pubblica amministrazione che le va riconosciuta, nonostante l'abito formale di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici: Stato 99,55% e SIAE 0,45%).”

Ciò in quanto

- 1) E' concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo;
- 2) E' sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare;



- 3) E destinataria, per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento, avente natura di Imposta;
- 4) E' compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti;
- 5) E' tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti, in quanto "organismo di diritto pubblico" ai sensi delle norme comunitarie.

Il principio enunciato dalla sentenza è il seguente:

"Compete al giudice contabile la giurisdizione in ordine alle azioni di responsabilità amministrativa esercitate per ottenere il risarcimento dei danni che si assume essere stati cagionati alla s.p.a. RAI – Radiotelevisione Italiana da componenti del suo consiglio di amministrazione e da dipendenti della stessa società e degli enti pubblici azionisti, in seguito alla nomina del direttore generale e alla conclusione di contratti attinenti al trattamento economico del direttore generale e degli ex direttori generali;"

La Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Regionale per il Friuli Venezia Giulia, con sentenza n.53 del 18.3.2010, ha preso spunto dalla sentenza 27092 delle SS.UU. della Cassazione per condannare gli amministratori della società partecipata "Trieste Expo Challenge", affermando che "tale società consortile, costituita nell'anno 2002 tra la Provincia di Trieste, il Comune di Trieste e la Camera di Commercio di Trieste e posta in liquidazione dagli stessi enti nell'anno 2005, è stata in piena sostanza un ente pubblico strumentale degli enti pubblici suoi fondatori."

Dai principi enunciati dalla Corte di Cassazione si può dedurre che, nei casi di "natura privata" della società partecipata, la limitazione della giurisdizione della magistratura contabile sposterà inevitabilmente la contestazione di eventuali responsabilità dai componenti degli organi delle partecipate, agli amministratori, revisori, funzionari degli enti pubblici, per i danni arrecati con i loro comportamenti al patrimonio dell'ente.



Di seguito si segnalano alcune delle fattispecie di responsabilità, che potranno essere contestate agli amministratori e revisori degli enti pubblici, individuate dalle sentenze delle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei Conti:

A) Omesso esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle partecipate

Lazio 1015/1999

La prima decisione di rilievo è quella della Sezione Giurisdizionale per il Lazio, che in data 10.9.1999, con la sentenza n.1015, ha riconosciuto la responsabilità dei Sindaci del Comune di Tivoli che avevano omesso di esercitare l'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori di una S.p.A. partecipata.

Per effetto della cattiva gestione, il Comune, azionista unico, aveva dovuto ripetutamente ripianare le perdite. Ai sindaci succedutisi alla guida del Comune si è imputato di non avere convocato il consiglio comunale per esercitare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di avere lasciato cadere in prescrizione tale possibilità.

“Sussiste la responsabilità dei Sindaci (comunali) che **hanno omesso di esercitare nei confronti degli amministratori revocati l'azione sociale di responsabilità prevista** dall'articolo 2393 codice civile, **causando la prescrizione della pretesa risarcitoria**. Al sindaco competeva convocare il consiglio comunale per deliberare in merito all'azione di responsabilità e questo non è stato fatto.”

Confermata da Appello Seconda sez. Giurisdiz. Centrale 96/2002 La Cassazione 13702 2004 ha confermato la giurisdizione della Corte dei Conti precisando che “la controversia ha ad oggetto non l'utilizzo di poteri discrezionali da parte dei sindaci bensì l'omesso esercizio di qualsiasi elementare forma di tutela del patrimonio comunale, che avrebbe dovuto esprimersi principalmente nella proposizione **dell'azione di responsabilità degli amministratori della società**. Tale omessa attività non rientra, pertanto, nel contesto delle attività discrezionali dell'amministrazione, rimesse a valutazioni di merito, ma consiste in una violazione di precisi obblighi di tutela del patrimonio comunale conseguenti al prescelto modulo organizzativo dell'attività (s.p.a. a capitale interamente pubblico).”

Abruzzo 801/2005

Sempre in tema di mancato esercizio di azione di responsabilità in data 2.12.2005 la Sezione Giurisdizionale per l'Abruzzo, con la sentenza n. 801, ha assolto il Presidente della Giunta Regionale dalla richiesta di condanna per il fallimento di una società partecipata. Tra le contestazioni anche l'omesso esercizio



dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori. La Corte ha ritenuto di procedere con l'assoluzione per mancanza del requisito soggettivo della colpa grave.

“Alla luce del passivo fallimentare e della perdita in patrimonio subita dagli enti pubblici sopra richiamati, nonché delle ricordate valutazioni critiche del predetto assessore e rappresentante nell'assemblea societaria, **si evidenziava un danno per la pubblica finanza, discendente da un carente esercizio dei poteri di vigilanza e dall'omesso o intempestivo esercizio delle azioni di responsabilità o di diverse iniziative di revoca nei riguardi degli** amministratori e, in ogni caso, di salvaguardia del capitale investito, cosicché questa Procura Regionale procedeva alla contestazione dei fatti nei confronti degli amministratori regionali che, nell'arco di tempo contemplato in riferimento all'operatività ed al dissesto societario, risultavano titolari dei poteri diretti o delegati di vigilanza e di rappresentanza istituzionale.”

Toscana 372/2008 (collegata alla 616/2009)

In data 3.6.2008 la Sezione Giurisdizionale per la Toscana, con la sentenza n. 372, ha condannato i componenti della giunta comunale per avere costituito una società partecipata al solo scopo di assumere il personale per il tramite dello schermo societario, concorrendo alla gestione della partecipata con criteri contrari ad ogni principio di efficienza ed economicità.

(Né il socio (Comune) aveva esercitato alcun strumento di tutela, di ordine amministrativo o civile, per porre fine all'inutile esposizione del rischio, **non avendo il Comune esercitato alcuna azione di responsabilità nei confronti degli organi societari**, considerato che, secondo la giurisprudenza, allorquando l'assemblea eserciti l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e sindaci, il danno alla società può essere quantificato in misura pari alla perdita, ovvero essere parametrato alla stessa ed individuato in concreto attraverso l'uso del potere equitativo del giudice) Toscana 267/2009

Sempre la stessa Sezione Giurisdizionale per la Toscana, più recentemente, in data 28.4.2009, con sentenza 267, ha riconosciuto la responsabilità del Cda, del collegio sindacale e dei Sindaci quotisti del mattatoio comunale.

Ai sindaci quotisti viene contestata:

- 1) la nomina, a componenti del C.d.A., di persone prive dei necessari requisiti benché lo statuto del Consorzio prevedesse, per essi, (all'art. 8) il “possesso di una specifica competenza professionale tecnica e/o amministrativa nella gestione di aziende e servizi pubblici o privati
- 2) l'omessa vigilanza sulla gestione - l'aver approvato (02.09.2003) “dando atto dell'ottimo lavoro svolto” la relazione del presidente del C.d.A. nonostante dalla stessa risultasse una situazione non ottimale ed omettendo, pur in presenza di un'esplicita sollecitazione da parte di quest'ultimo, di adeguare il capitale sociale della costituenda s.r.l.



3) **Omesso esercizio dell'azione di responsabilità degli amministratori** I Sindaci quotisti in carica dal giugno 2004 omisero, a loro volta, di attivare prima della delibera di scioglimento della società (26.11.2004) e della conseguente istanza di fallimento (dichiarato il 02.12.2004) — **di esperire l'azione di responsabilità di cui all'art. 2393 c.c. nei confronti degli amministratori**, - compito espressamente demandato all'assemblea dei soci dall'art. 14/e dello statuto della s.r.l. - benché il Sindaco di Montevarchi, con sua nota del 21.07.2004 diretta agli altri Sindaci quotisti ed al collegio sindacale, ne avesse manifestato l'intenzione. Da tale omessa attività – che non rientra nel contesto di quelle discrezionali dell'amministrazione, rimesse a valutazioni di merito, e che consiste in una violazione di precisi obblighi di tutela del patrimonio comunale, conseguenti al prescelto modulo organizzativo dell'attività commerciale (s.r.l. a capitale interamente pubblico) – sarebbe derivata, con notevole probabilità, una condanna in sede civile degli ex amministratori della società, con ristoro, sia pure parziale, del patrimonio sociale e, quindi, delle finanze comunali. Lo attestano numerose ed univoche circostanze, tutte conosciute dai Sindaci stessi, ai quali spettavano le relative doverose funzioni propulsive che, invece non hanno esercitato. Non può, dunque, revocarsi in dubbio l'inerzia degli stessi e la correlata gravità, in termini omissivi, del loro comportamento (sul punto, vgs. anche sentenza 2^a sez. c.le n. 96/2002).

Hanno assunto la carica nel giugno 2004, ed hanno adottato le pertinenti iniziative, deliberate nell'assemblea del 30.09.2004. Pur tuttavia, hanno approvato, senza osservazioni, il bilancio 2003, nonostante le **negative relazioni dei revisori e del perito**, e non hanno attivato, **prima dello scioglimento della società, l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori**.



B) Omessa revoca degli amministratori delle partecipate

Valdaosta 2/2009

La Sezione Giurisdizionale per la Valdaosta, in data 9.4.2009, con sentenza n.2 ha condannato Assessore regionale, rappresentante dell'azionista di maggioranza, e Presidente della Giunta Regionale per i danni derivanti dalle continue perdite di esercizio della partecipata.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 5083 del 27.02.2008, avevano dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti. "il ricorrente P. è stato convenuto per avere, nell'esercizio delle funzioni amministrative di e **quale rappresentante (per delega del presidente della regione) dell'azionista di maggioranza**, imposto alla partecipata indirizzi incompatibili con il perseguimento di un risultato positivo di esercizio e per non avere comunque adottato le iniziative volte ad impedire le perdite della predetta società per azioni, quasi totalmente partecipata dalla Regione.

Tra le contestazioni mosse dal Procuratore Regionale, la mancata revoca degli amministratori della spa.

"Delle due l'una, se la Regione riteneva che la società potesse raggiungere il pareggio economico, pur in presenza dei vincoli impostigli sull'acquisto del latte, **dovevano provvedere all'immediata revoca degli amministratori della spa, perché evidentemente incapaci di raggiungere gli obiettivi prefissati** ; se, al contrario, ritenevano corretta l'analisi degli amministratori della spa, relativamente alle cause strutturali delle perdite, dovevano intervenire rivedendo le decisioni a suo tempo prese in termini di prezzo e volume del latte acquistato."

"Questa Corte deve stabilire se le perdite accumulate dalla Centrale costituiscono, nella concreta fattispecie all'esame, una modalità lecita e consapevole di impiego del pubblico denaro oppure un "danno" patrimoniale ingiusto, e quindi risarcibile, arrecato alla Regione dai due convenuti."

"la veste societaria non può costituire uno schermo volto ad eludere inderogabili principi di diritto pubblico, domestico e comunitario."

"Sono, quindi, sicuramente censurabili dinanzi alla Corte dei conti tutti quei comportamenti manifestamente devianti che, contravvenendo a basilari norme giuridiche ovvero di buon senso, siano causa di un inaccettabile "sperpero" di pubbliche risorse o di altre voci di danno patrimonialmente valutabili.

Tra i suddetti illeciti amministrativi può senz'altro annoverarsi , beninteso in linea teorica, **anche l'abuso di uno schema societario o di una struttura di gruppo**, qualora si dimostri che ciò abbia comportato, per il socio pubblico, un'elusione di inderogabili vincoli pubblicistici (domestici o comunitari) od anche solo una



lievitazione o moltiplicazione dei costi gestionali sproporzionata o comunque immotivata o inutile rispetto all'obiettivo finale perseguito (si pensi, a titolo di mero esempio, non solo ai compensi pagati ad una pletera di amministratori e revisori – le c.d. “poltrone” – ma anche alle imposte ed agli altri costi “di struttura”).”

“ appare fin troppo evidente che negli anni in giudizio la “regia” della gestione della società (e del settore lattiero) fu curata attivamente e consapevolmente dall'Assessore; egli stesso, all'epilogo della vicenda, dinanzi al Consiglio Regionale, si dichiarò conscio “di non poter più tollerare un ulteriore ripianamento delle perdite della società”.

Si trattava, come efficacemente rilevato dall'Assessore, **di perdite e di ripiani “intollerabili”;** **pertanto, chi quelle perdite non solo “tollerò”, ma contribuì in parte anche a produrre**, lo fece con grave colpa e **deve farsi carico dei conseguenti profili di responsabilità amministrativa**, correttamente contestatigli dal Pubblico Ministero. Sotto altro profilo, in disparte la preponderante giurisprudenza contabile sulla materia, la stessa Suprema Corte, in punto di giurisdizione, ha ormai chiarito che il principio di “insindacabilità nel merito” non solo delle scelte “politiche” (in sede legislativa), ma anche di quelle “discrezionali” (in sede amministrativa) non può risolversi in un totale esonero da responsabilità amministrativo contabile a fronte di atti macroscopicamente esorbitanti o in palese violazione del mandato ricevuto (cfr. Cass., SS.UU., Ord. 4582 del 02.03.2006 Sono, quindi, sicuramente censurabili dinanzi alla Corte dei conti tutti quei comportamenti manifestamente devianti che, contravvenendo a basilari norme giuridiche ovvero di buon senso, siano causa di un inaccettabile “sperpero” di pubbliche risorse o di altre voci di danno patrimonialmente valutabili.”

Marche 22/2009

La Sezione Giurisdizionale per le Marche, con sentenza n. 22 del 27.1.2009, ha assolto il sindaco del Comune di Camerino in merito ad una vicenda di sottrazione di ingenti somme attuata da due dipendenti dell' I.P.A.B. di Camerino, Ente vigilato dal Comune.

“Dalla constatazione discende l'insussistenza, in radice, d'ogni nesso di causalità con il prefigurato danno, in disparte il fatto che del tutto aleatoria si appaleserebbe anche l'eventuale ipotesi di colpa grave del Sindaco eventualmente correlata **all'omessa revoca degli amministratori dell'Ente** per il segnalato fatto, oltretutto in costanza di accertamenti sulla gestione finanziaria complessiva dell'Istituto assistenziale.”



C) Inutilità delle società, Omessa Pianificazione e Controllo, Nomina di amministratori privi di competenze.

Lazio 1015/1999

La sentenza n.1015 del 10.9.1999 della Sezione Giurisdizionale per il Lazio, oltre a contestare ai Sindaci dei Comuni l'omesso esercizio dell'azione di responsabilità ha ravvisato una condotta omissiva tradotta in inadempimento di specifici obblighi di ufficio costituente grave e colpevole negligenza.

“Va affermata la responsabilità per culpa in vigilando dei Sindaci (comunali) che non hanno controllato il generale andamento della gestione di una S.p.A., consentendo il verificarsi di fatti pregiudizievoli e, dopo esserne venuti a conoscenza, non hanno fatto quanto disposto dalla legge per eliminare o attenuare le conseguenze dannose.”

Abruzzo 378/2005

La Sezione Giurisdizionale dell'Abruzzo, con sentenza n. 378 del 13.4.2005, ha assolto l'Assessore all'ambiente e rappresentante dell'azionista Comune dell'Aquila da responsabilità per i danni causati al patrimonio comunale dalle perdite della società partecipate. Il pubblico Ministero aveva evidenziato il prolungato stato di inattività societaria ed aveva chiesto il risarcimento per le perdite derivanti principalmente dagli oneri sostenuti per gli organi societari.

“Va, pertanto, chiamato a rispondere del pregiudizio arrecato alla finanza del Comune dell'Aquila, per **omesso esercizio delle funzioni di vigilanza**, e con grave trascuranza delle doverose attribuzioni componente della Giunta comunale responsabile per il settore ambiente, nonché di partecipante alle assemblee della Società Aquilambiente s.p.a. in rappresentanza del Comune proprietario, in diretta dipendenza dei fatti contestati con il presente atto, per un danno di € 23.653,55 e fatti salvi ulteriori pregiudizi ricadenti sulla finanza comunale per effetto della ricapitalizzazione della Società Aquilambiente s.p.a.”. Il rappresentante dell'azionista è stato assolto perché, avendo il socio privato interamente assorbito tutte le perdite con rinuncia irrevocabile ad una somma pari a quella contestata, allo stato degli atti si era in “assenza di depauperamento certo, concreto ed attuale a carico delle finanze del Comune”.

Marche 492/2005

La Sezione Giurisdizionale delle Marche, con sentenza 492 del 12.7.2005, ha condannato il Consiglio Comunale al risarcimento dei danni causati dalla delibera di ricapitalizzazione di una società partecipata, in assenza di progetti e piani gestionali, mettendo in atto, secondo la procura, “una soluzione gestoria ispirata alla privatizzazione, con la distribuzione degli utili ai privati ed il carico delle perdite all'ente pubblico.”

Ha condannato altresì l'Amministratore Unico e il Sindaco del Comune di Apiro in qualità di rappresentante dell'ente pubblico di maggioranza al risarcimento del danno consistente nel mancato introito dei canoni di locazione da parte della società per utilizzo di locali affidati dal Comune con contratto di comodato alla



società partecipata e da questa assegnati quasi gratuitamente a privati In merito all'addebito al Consiglio Comunale per ricapitalizzazione:

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

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

“A ciò deve aggiungersi che appena tre mesi dopo la ricapitalizzazione (8 maggio 2001), la società già addiveniva alla stipula di un contratto di collaborazione con terzi soggetti (27 agosto 2001) rinunciando, in pratica, alla gestione diretta dell'intera struttura. E sta proprio in tale rinuncia la **dimostrazione di quanto fosse inutile la Società, cosicché**, se per realizzare il progetto sociale fosse stato proprio necessario ricorrere a soggetti privati, tanto valeva che il Comune stipulasse direttamente il contratto di collaborazione, senza ricorrere all'artificio di creare (o, più propriamente, di mantenere in vita) una società che, da un lato, era priva di contenuti e, dall'altro, comportava in ogni caso spese continue di mantenimento”.

“Posta dunque la non convenienza, già evidente ex ante, di non procedere al rifinanziamento della Società, il danno derivante dalla inutilità di tale rifinanziamento deve farsi risalire alla deliberazione n. 24 dell'8 maggio 2001, della quale devono rispondere, in eguale misura, i componenti del Consiglio che la votarono, ossia il sindaco i consiglieri comunali.”

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

In merito all'addebito al sindaco del Comune:

“Pertanto, tenuto conto che il valore locativo degli immobili e delle attrezzature assegnati ai privati, secondo obiettiva stima dell'Agenzia del Territorio di Macerata, ammonta a complessivi euro 82.180, e che l'importo complessivamente versato dai collaboratori è di euro 12.394, il danno patito dalla Società Abbazia a causa del contratto in questione risulta di euro 69.786. Di questo danno devono rispondere l'amministratore unico della Società, che ha stipulato il contratto di collaborazione, e **il sindaco del Comune di Apiro, in qualità di rappresentante dell'ente pubblico di maggioranza.**”

Trentino 19/2008



La Sezione Giurisdizionale per il Trentino, con sentenza n.19 del 10.4.2008, ha condannato gli amministratori del Comune per i danni quantificati in misura corrispondente:

- a) agli investimenti per la relativa costituzione di una società partecipata;
- b) ai versamenti connessi alle operazioni di ripianamento delle perdite sociali e di aumento del capitale;
- c) alla definizione della liquidazione del patrimonio societario, con contestuale pagamento delle obbligazioni passive.

Il Procuratore, inoltre, contestando agli amministratori il fatto di avere agito “nella piena consapevolezza dell'inutilità economica e della inidoneità dello strumento societario alla realizzazione delle aree di parcheggio”, aveva ravvisato la sussistenza, nella fattispecie, dell'ulteriore ipotesi del danno “da disservizio” quantificandolo in via equitativa in 30.000 euro.

La Sezione Giurisdizionale non aveva accolto la richiesta perché “questo tipo di danno deve essere effettivamente provato e costituirebbe ingiustificata duplicazione dell’addebito.”

“La Procura Regionale ha prospettato la “inutilità economica” della società per azioni Vigo di Fassa, per l'impossibilità, giuridica e fattuale, di realizzare le finalità di pubblica rilevanza, costituenti la causa negoziale dell'accesso della P.A. al modello societario, e la conseguente fattispecie del danno erariale in misura corrispondente all'investimento finanziario nella costituzione della società per azioni, ed ai versamenti destinati alle operazioni di ripianamento delle perdite sociali e di aumento del capitale, indicando, quali ulteriori componenti patrimoniali lesive della integrità del bilancio pubblico, le spese ed i costi di costituzione della società per azioni, ed il disservizio connesso alle disfunzioni arrecate all'organizzazione dell'ente locale per l'accertamento e la eliminazione degli effetti negativi e diseconomici della gestione societaria.”

“L'attore ha contestato l'ipotesi della responsabilità amministrativa agli amministratori i quali avevano deliberato la costituzione della società di capitali e provveduto al ripianamento delle perdite nonché all'aumento di capitale sociale, nella piena consapevolezza dell'inutilità economica e della inidoneità dello strumento societario alla realizzazione delle aree di parcheggio.”

“A ben considerare, la non convenienza di tutte le suddette operazioni era chiaramente intuibile e/o individuabile a priori alla luce della palese irrealizzabilità dell'effettivo scopo societario sotto il profilo giuridico ancor prima che fattuale. Nonostante ciò, **la condotta degli amministratori**

comunali fu caratterizzata, dapprima, da massima disattenzione

nell'utilizzazione dello strumento societario - per il perseguimento di un fine non

immediatamente e concretamente realizzabile - e, in seguito, da progressivo disinteresse per



le vicende della società da loro stessi creata e forzosamente alimentata con apporto di fondi pubblici. Un comportamento, dunque, che palesa evidente carenza del dovuto e minimo grado di diligenza nella cura dell'interesse pubblico e che, appare scriteriato.”

Lazio 765 2008

La Sezione Giurisdizionale del Lazio, con sentenza n.765 del 7.5.2008, ha condannato Sindaco, Assessori e Consiglieri Comunali per indebita riduzione del canone di locazione a società partecipata, con effetto retroattivo.

“quello che si censura è una sostanziale “rinuncia al credito” che concretizza un puro atto di liberalità non ammissibile, ove non si rinvenga un interesse pubblico significativamente idoneo a supportarlo.

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

“La Giunta, assumendo come dato favorevole il **ripianamento delle perdite** (effettuato dallo stesso Comune), ha deciso ugualmente (e contraddittoriamente rispetto alle attestate potenzialità economiche dell'iniziativa) la riduzione del canone di affitto anche per il 1997. Una tale decisione, ad avviso del Collegio, dimostra una **disattenta e riprovevole gestione delle risorse finanziarie pubbliche**, vulnerate dalla rinuncia ad una risorsa economica non giustificata da alcuna esigenza di soddisfazione di un pubblico interesse, neanche di supporto all'iniziativa imprenditoriale, ma solo da una sorta di “assistenzialismo” che appare fuor di luogo ove si voglia intraprendere un'attività collocata sul libero mercato.”

Sardegna 2051 2008

La Sezione Giurisdizionale della Sardegna, con la sentenza 2051 del 20.10.2008, ha condannato il Sindaco e il responsabile amministrativo di un Comune al risarcimento della somma erogata per “la partecipazione a cooperativa sociale come socio sovventore e **per la mancata realizzazione del piano di impresa** in relazione al quale l'intervento finanziario pubblico era stato deliberato dal Consiglio Comunale” “Il pregiudizio subito dal comune di Segariu, infatti, sarebbe causalmente riferibile – secondo l'assunto di parte attrice – nella elevata negligenza della condotta tenuta dal Sindaco in occasione della valutazione del piano d'impresa presentato dalla Cooperativa.”

Friuli 98/2009

La Sezione Giurisdizionale del Friuli, con sentenza n. 98 del 18.3.2009, ha condannato Giunta, Consiglio e Commissione Consultiva, al risarcimento del danno derivante dalla perdita del capitale sociale, a seguito del fallimento della partecipata. I convenuti sono stati riconosciuti responsabili degli esiti fallimentari della società e della scelta del socio privato con un bando illegittimo, pubblicato solo sull'albo pretorio. La mancanza di pubblicità aveva prodotto la partecipazione di un solo soggetto individuato quale socio di



maggioranza e amministratore delegato, “la cui offerta era stata valutata positivamente pur se non corredata di alcun concreto progetto.”

“il socio privato, illegittimamente individuato, giovandosi della sua posizione di socio di maggioranza nonché di Presidente del Consiglio di Amministrazione, ha costantemente tenuto comportamenti contrastanti con l’interesse della società (ad esempio, vendendo alla società beni personali sopravvalutati e prelevando, senza giustificazione, somme dai conti della società) dai quali è derivato un consolidamento di passività tale da determinare il fallimento della società stessa, senza che si fosse conseguito alcun risultato positivo in termini di attuazione dell’oggetto sociale.”

“Osserva il Collegio a questo punto che alle evidenziate illegittimità che hanno interessato la fase genetica della costituzione della società sia ricollegabile sotto il profilo causale l’esito fallimentare della società stessa e quindi l’evento di danno di cui è causa, **in ragione della sostanziale irrealizzabilità del programma societario, imputabile, sulla base di un giudizio di “prognosi postuma”, a coloro che hanno promosso ed approvato l’operazione tesa alla nascita di un soggetto societario, che non avrebbe potuto ragionevolmente realizzare il proprio scopo sociale.**”

Toscana 267/2009

La Sezione Giurisdizionale per la Toscana, già citata in materia di omissione di azione di responsabilità, con sentenza 267 del 28.4.2009, ha riconosciuto la responsabilità dei Sindaci quotisti del mattatoio comunale, contestando:

- **la nomina, a componenti del C.d.A., di persone prive dei necessari requisiti** benché lo statuto del Consorzio prevedesse, per essi, (all’art. 8) il “possesso di una specifica competenza professionale tecnica e/o amministrativa nella gestione di aziende e servizi pubblici o privati”;
- **l’aver approvato, come evidenziato nell’atto di citazione, l’inizio di un’attività imprenditoriale** (la trasformazione del consorzio in s.r.l.) **senza alcuna istruttoria** (comprendente anche l’elaborazione di un organico piano aziendale) o **valutazione ponderata** – che avrebbero dovuto essere particolarmente approfondite in considerazione dei negativi risultati ottenuti fino a quel momento e di quanto riportato nel bilancio di previsione 2003 - benché tale dovere incombesse su di loro sulla scorta dei compiti previsti dallo statuto (art. 6);
- **l’aver approvato, l’11 giugno 2003, fuori dai termini, il bilancio di previsione per quell’anno** “ritenuto idoneo a garantire una corretta gestione finanziaria dell’Ente per l’anno 2003” nonostante il Collegio sindacale scrivesse di non avere “particolari elementi di riscontro sui valori indicati dal Consiglio” e da esso



risultasse una perdita, poi rivelatasi sottostimata, di oltre € 44.000, non dovuta, come poi è risultato dalla relazione del nuovo collegio sindacale, datata 25.06.2004, a “fatti contingenti circoscrivibili all’anno 2003;”

- **l’omessa vigilanza sulla gestione**, nonostante lo statuto (agli artt. 6 e 11) attribuisse all’assemblea il controllo amministrativo, oltre che politico, della stessa, la definizione “dei relativi programmi e delle linee programmatiche” e l’art. 2746/2° c.c. desse loro il diritto di avere notizie;

- **l’aver approvato** (02.09.2003) “dando atto dell’ottimo lavoro svolto” la relazione del presidente del C.d.A. nonostante dalla stessa risultasse una situazione non ottimale ed omettendo, pur in presenza di un’esplicita sollecitazione da parte di quest’ultimo, di adeguare il capitale sociale della costituenda s.r.l.



D) Fattispecie di danno diretto al patrimonio dell'Ente collegato alla cessione di una società partecipata

Sempre in tema di società partecipate, pur non essendo correlata a mala gestione societaria, si segnala la sentenza di condanna per cessione di società partecipata per un valore inferiore a quello effettivo.

Prima Appello sentenza 518 del 2.9.2009

Conferma della condanna della sezione giurisdizionale del Veneto 1375/05 del 31.10.2005.

Danno diretto arrecato dal sindaco, dal vice segretario generale e responsabile di settore, da quattro assessori e dai revisori per:

- 1) una cessione di società partecipata, senza gara e con perizia affidata a soggetto in conflitto di interessi che ha consentito per l'acquirente il realizzo di notevoli plusvalenze;
- 2) la concessione di rateizzazione senza interessi del corrispettivo.

In merito alla responsabilità del Sindaco: La Corte dei Conti afferma che:

“Il Sindaco ,infatti, ha incaricato il perito di redigere la stima, pur essendo il medesimo legato da pregressi rapporti professionali con la s.p.a.; il medesimo ha gestito di propria iniziativa la trattativa con la ditta, esternando una volontà dell'Amministrazione – mai espressa in precedenti delibere – di alienare la quota societaria al prezzo risultante dalla perizia; ha trascurato la doverosa attenzione da prestare a sensibili preoccupazioni dei consiglieri di minoranza e alle reiterate rimostranze emerse dalla discussione in seno all'organo consiliare, dando corso ad una procedura svolta con approssimazione, in tempi insolitamente solleciti e alla dismissione patrimoniale secondo un prezzo contrattuale stabilito – con erronea sottovalutazione – sulla base della sola perizia, senza avvalersi di alcun altro riferimento comparativo.”

In merito alla responsabilità del Vice Segretario: La Corte dei Conti afferma che:

“Il Vice Segretario, pur avendo un minore coinvolgimento nella vicenda rispetto al Sindaco, ha tuttavia dimostrato notevole superficialità esprimendo parere favorevole di regolarità tecnica sulla proposta di delibera e confermando la correttezza della procedura seguita rispetto alla decisione di non procedere, come dovuto, a gara pubblica, senza segnalare l'esistenza di richieste di supplemento istruttorio della commissione consiliare e la mancanza di pronuncia del collegio dei revisori, in ciò condizionando in maniera rilevante la votazione da parte dei consiglieri comunali nella seduta del 6.03.2000.”



In merito alla responsabilità dei revisori: La Corte dei Conti afferma che:

“responsabilità in primo luogo, del Presidente del collegio dei revisori dell’ente, che, in totale accordo con il Sindaco, respinse le richieste del consigliere di procedere ad una più approfondita valutazione della perizia in considerazione dell’errore in cui era incorso il perito, ritenendo erroneamente che ciò lo avrebbe indotto a sindacare le scelte politiche dell’ente a lui precluse.”

“ già all’atto del deposito della perizia e nel 2000, un consigliere comunale, e dunque un soggetto giuridicamente qualificato, aveva manifestato perplessità sul reale valore del cespite e sollecitato specificamente il collegio, così potendo destare, in qualsiasi controllore minimamente avveduto, almeno un dubbio in ordine all’opportunità di invitare l’ente locale a svolgere ulteriori approfondimenti.”

“obbligo dei revisori non era quello di sostituirsi al perito e di procedere a valutare, essi stessi, il cespite patrimoniale oggetto di cessione ma, come non ha trascurato di rilevare la sentenza, di accertare l’esistenza di un evidente errore nel computo delle immobilizzazioni materiali, di conseguenza semmai suggerendo all’Ente un più adeguato e attento approfondimento tecnico sul punto, tanto più che la questione oggetto di richiesta di parere rivestiva un particolare rilievo contabile, di incidenza sul bilancio e sul patrimonio comunale e gestionale, specie se rapportata alla dimensione del comune, la cui unica partecipazione societaria esterna era oggetto di ipotesi di dismissione, con manifestate segnalazioni di rischi di una notevole sottovalutazione del cespite.”