

Sent. N.70/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott.ssa Piera Maggi Presidente

dott. Eugenio Musumeci Consigliere

dott. Marco Fratini Referendario Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 74323 promosso dalla Procura nei confronti di:

- VACCARI Carlo, rappresentato e difeso dall'avv. Pasquale Varone, presso il cui studio in Roma, Lungotevere della Vittoria 9, è elettivamente domiciliato;

- PERSI Vincenzo, rappresentato e difeso dall'avv. Gioia Vaccari, presso il cui studio in Roma, Via Gioacchino Rossini 18, è elettivamente domiciliato;

con l'intervento adesivo dipendente

- del Comune di Aprilia, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Apice, elettivamente domiciliato presso lo studio LTPartners in Roma, Via E. Gianturco 1;

- del Comune di Villa Santa Lucia (FR), rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Delli Colli, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, Via Vaglia 59;

- del Comune di Pomezia (RM), rappresentato e difeso dall'avv. Fabio Pisani e Giovanni Pascone, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, Circonvallazione Clodia 36/A.

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 gennaio 2017 il P.M. dott. Paolo Crea e gli avvocati Pasquale Varone, Gioia Vaccari, Domenico Apice, Fabio Pisani, Giovanni Pascone e Giacomo Delli Colli;

FATTO:

E' dedotta, nel presente giudizio, la responsabilità amministrativa dei convenuti sig. Carlo Vaccari (Direttore dell'Ufficio del Federalismo Fiscale e Presidente della Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze ai sensi dell'art. 53, c. 2, del D. Lgs. 446/1997) e del sig. Vincenzo Persi (Dirigente dell'Ufficio del Federalismo Fiscale e componente della Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze ai sensi dell'art. 53, c. 2, del D. Lgs. 446/1997), in relazione ai danni erariali arrecati dal 2007 agli enti locali (laziali) che si avvalevano del servizio di riscossione svolto da Tributi Italia S.p.a..

La responsabilità dei convenuti è ricollegata alla loro negligenza e alle omissioni di attività doverose (emissione di provvedimenti di decadenza nei confronti della Tributi Italia S.p.a.), nel quadro delle attribuzioni loro spettanti, essendo incardinati nella Direzione Centrale Fiscalità Locale e nella Commissione di vigilanza sull'albo dei riscossori.

Riferisce l'atto introduttivo del presente giudizio che:

- il Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Genova ha segnalato irregolarità nella gestione della riscossione da parte del richiamato concessionario;

- è emerso, in particolare, che la predetta società di riscossione, pur avendo incassato i tributi per conto di quattrocento comuni italiani (tra cui quindici nel Lazio), ha ommesso di effettuarne i dovuti relativi versamenti;

- il *dominus* della compagine societaria (tal Saggese Giuseppe) ha compiuto gravi atti distrattivi a danno degli enti locali predetti, tanto da condurre alla dichiarazione dello stato d'insolvenza della "Tributi Italia" in data 27.07.2010 ed alla sua sottoposizione alla procedura di amministrazione straordinaria a far data dal 18.06.2010;

- dagli accertamenti si evidenziano, fra l'altro, quotidiani prelevamenti in contanti di € 10.000,00 dalla cassa di Tributi Italia (€ 2.510.000,00 per l'anno 2008, € 1.450.923,00 per il 2007 ed € 4.620.531,48 per l'anno 2006), così come sono risultati numerosi bonifici bancari (ammontanti complessivamente per l'anno 2008 ad € 2.261.600,00 ed ad € 4.515.000,00 per l'anno 2007), giustificati quali contratti di consulenza e da una scrittura privata, senza che, tuttavia, risulti alcuno studio, parere, report o qualsiasi altro documento relativo ai predetti incarichi;

- il Commissario Straordinario della Tributi Italia ha reso noto che la massa passiva ammessa alla procedura fallimentare ammonta, alla data del 26.9.2012, a complessivi € 56.384.228,10;

- tra i comuni del Lazio che hanno subito ingenti danni dall'attività truffaldina della Tributi Italia vi è anche quello di Aprilia (LT), che alla data del 22.07.2010 vantava un credito di € 21.522.180,74 (in tale quadro questa Sezione Giurisdizionale ha disposto un sequestro conservativo per € 45.305.508,86 - decreto in data 4.5.2010, confermato con ordinanze n. 432/2010, 72/11 e 278/2011);

- la gestione gravemente anomala della predetta società si è protratta indisturbata per anni, nella sostanziale indifferenza dei soggetti officiati dei controlli interni alla società e degli organi di vigilanza esterni (ai quali ultimi appartengono i convenuti dott. Vaccari e dott. Persi);

- i comuni laziali hanno subito un rilevantissimo danno, da ricollegare ai mancati riversamenti da parte del concessionario "Tributi Italia", a decorrere dal 2007 (epoca dalla quale la Direzione Centrale Fiscalità Locale e la Commissione per la gestione dell'Albo dei soggetti privati abilitati a effettuare l'attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali avrebbero potuto e dovuto adottare i provvedimenti di decadenza della "Tributi Italia S.p.a." (già "San Giorgio S.p.a."), pari a € 28.634.728,87;

- a decorrere almeno dall'anno 2007, sono giunti alla predetta Direzione Centrale varie segnalazioni di enti locali che denunciavano mancati versamenti delle riscossioni effettuate dalla "Tributi Italia S.p.A.", o sue incorporate e/o collegate, o gravi irregolarità della sua gestione, in particolare:

- Comune di Monte Sant'Arcangelo (FG) (segnalazione del 5.3.2007);

- Comune di Villarosa (EN) (in data 25.9.2007 segnalava il mancato riversamento dei tributi per il periodo 2006-2007);

- Città di Manfredonia (FG) (in data 5.11.2007 chiedeva la cancellazione dall'albo della società di riscossione);

- Comune di Sannicandro Garganico (FG) (in data 15.11.2007 e 26.7.2007);

- Comune di Albano (in data 23.6.2008 chiedeva la cancellazione dall'albo della società di riscossione);

- Comune di Pozzuolo Martesana (febbraio 2009);

- Città di Sulmona (AQ) (in data 12.2.2009);

- Comune di Cicciano (NA) (in data 13.2.2009);

- Comune di Maddaloni (CE) (in data 16.2.2009);

- Comune di Apricena (FG) (in data 17.2.2009);

- Comune di Capaci (PA) (in data 17.2.2009);

- Comune di Melilli (SR) (in data 19.2.2009);

- Comune di Augusta (SR) (in data 21.2.2009);

- Comune di Nettuno (RM) (in data 27.3.2009, che ha chiesto la cancellazione dall'albo della società di riscossione, sollecitata

anche in data 10.7.2009 e successivamente in data 6.8.2009 con nota che, tra l'altro, trasmetteva il decreto di sequestro preventivo chiesto ed ottenuto dalla Procura della Repubblica di Velletri. Poi ancora in data 5.10.2009);

- Comune di Albano (in data 11.5.2009);

- Comune di Frosinone (in data 1.7.2009 e in data 23.10.2009);

- Comune di Augusta (in data 24.9.2009 notificava ai componenti della predetta Commissione, Carlo Vaccari, Ermelinda Scola, Vincenzo Persi, Lucio D'Ubaldo, Silvia Scozzese, Francesco Delfino, Giovanni Ravelli, Pietro di Benedetto e Antonio Foderaro, l'atto di messa in mora e diffida mirante alla cancellazione d'ufficio della Tributi Italia dall'albo in argomento).

L'ufficio inquirente ha chiesto la condanna dei convenuti, secondo il criterio di riparto ritenuto congruo, al pagamento della complessiva somma di € 28.364.728,87, in relazione ai seguenti fatti.

Secondo la prospettazione della Procura:

- le acquisizioni documentali hanno consentito, tra l'altro, di verificare che, in data 20 giugno 2008, con nota n. 14634 a firma del direttore dell'Ufficio Federalismo Fiscale, dott. Carlo Vaccari, il Dipartimento delle Finanze -Direzione del Federalismo Fiscale -, per la prima volta scriveva alla San Giorgio SpA (poi Tributi Italia SpA, come da verbale di assemblea straordinaria a rogito del Notaio Grilli di Genova in data 20.11.2008) segnalando un sensibile numero di lamentele provenienti da vari enti locali

per il ritardo nei versamenti degli incassi dei tributi e di altre entrate, ricevendo dalla San Giorgio SpA ammissioni circa alcuni casi di rendicontazione ed assicurazioni sul recupero di efficienza;

- successivamente, in data 22.10.2008, il medesimo Dipartimento scriveva nuovamente alla San Giorgio evidenziando che continuavano a sopraggiungere una notevole mole di segnalazioni dai Comuni circa il perdurare della situazione di mancato riversamento delle riscossioni;

- in seguito, in data 14.11.2008, con nota n. 22450, il citato Dipartimento provvedeva a convocare la San Giorgio SpA ad una riunione, tenuta in data 24.11.2008, in cui la San Giorgio e la Gestor assicurarono il ripristino di una gestione regolare;

- a detta riunione parteciparono, in rappresentanza del MEF, il direttore, Ing. Carlo Vaccari, il Dott. Vincenzo Persi, dirigente dell'Ufficio Federalismo Fiscale, ed il Dott. Luca Bonadonna, nonché, per la Tributi Italia, l'Avv. Patrizia Saggese, l'Ing. Vito Paolo Matti e Pasquale Froio per la società San Giorgio, Gianfranco Froio per la società Gestor e, infine, il Dott. Arcangelo Taddeo delle Finanze;

- in data 22.1.2009 la Tributi Italia esponeva al Dipartimento il piano di risanamento e di riequilibrio della situazione debitoria;

- in data 16.6.2009, nell'ambito di una ulteriore riunione, i funzionari della Direzione Federalismo Fiscale, ing. Vaccari e Dr.

Persi, consegnavano nelle mani dei rappresentanti della Tributi Italia l'elenco dei Comuni che lamentavano il mancato riversamento delle somme riscosse di loro spettanza con conseguente ammonizione alla società di risolvere, entro il termine del 30.6.2009, gli inadempimenti riscontrati;

- giunta tale scadenza, la Tributi Italia ha reso nota al Ministero l'impossibilità di rispettare il termine di adempimento, chiedendo un'ulteriore proroga di dieci giorni;

- successivamente, tale società comunicava di avere saldato diverse pendenze con alcuni Comuni chiedendo, nel contempo, al Ministero di soprassedere all'assunzione di provvedimenti che potessero arrecare pregiudizio o ritardo alle iniziative di rientro che la stessa stava attuando;

- in data 17 luglio e 16 settembre 2009 il dott. Vaccari informava il Capo Dipartimento, Prof. Fabrizia Lapecorella, della situazione debitoria della Tributi Italia (già San Giorgio spa), delle segnalazioni degli enti e del fatto che, nonostante i solleciti del Ministero e dei Comuni danneggiati, la società di riscossione non aveva adottato alcuna azione al fine di risanare il debito con gli enti, e rendeva noto che la Commissione, nella seduta del 26 gennaio 2009 aveva preso atto della situazione di grave crisi della Tributi Italia incaricando la Direzione di procedere ad una ricognizione della massa debitoria della società nei confronti degli enti locali, evidenziando che, all'esito di detta attività, era risultato che, al luglio 2009, dei 102 Comuni

che avevano segnalato gravissimi inadempimenti e ritardi, solo per 30 di essi la situazione si era regolarizzata;

- il monitoraggio aveva, comunque, fatto rilevare la continua difficoltà della società a far fronte ai pagamenti nei confronti dei Comuni, tanto che fu istituita un'apposita commissione per discutere in merito ai problemi posti dalla Tributi Italia;

- in data 16.10.2009 il Ministero comunicava l'avvio del procedimento per la cancellazione dall'albo a cui, in data 19.10.2009 la Tributi Italia, prendendo atto dell'iniziativa, chiedeva un incontro, avvenuto in data 21.10.2009, dove rendeva noto di essere stata ammessa alla procedura prevista dall'art. 182 bis della legge fallimentare;

- in data 9 dicembre 2009 la Commissione sopra citata, con provvedimento n. 1\2009, disponeva la cancellazione della Tributi Italia dall'Albo dei concessionari, provvedendo, il successivo giorno 14, a comunicare detta decisione a tutti i Comuni perché prendessero atto della mutata situazione;

- la prima attivazione della Commissione è avvenuta in data 11 luglio 2008, in grave ritardo rispetto alle prime allarmanti segnalazioni dei Comuni, risalenti, come detto, almeno al 5 marzo 2007, che evidenziavano reiterate condotte dell'agente della riscossione di mancato riversamento delle somme riscosse, anche per annualità antecedenti all'anno 2007;

- la successiva riunione della Commissione fu fissata ad oltre sei mesi di distanza in data 26 gennaio 2009, nonostante, nel

frattempo, continuassero a giungere, e ad essere reiterate al DFF, allarmanti denunce circa il mancato o incompleto riversamento nelle casse degli enti di quanto riscosso nel loro interesse;

- nel frattempo la Tributi Italia continuava a riscuotere ingentissime somme di spettanza pubblica che poi non avrebbe riversato nelle casse comunali;

- nonostante la conoscenza di gravi inadempimenti della concessionaria, né la Direzione Fiscalità Locale, né la Commissione, che avrebbe potuto e dovuto procedere alla cancellazione dall'Albo, attesa la gravità della situazione, hanno adottato alcun provvedimento, nemmeno nelle forme più blande e cautelative;

- ciò ha consentito alla San Giorgio di mantenere l'iscrizione al n. 75 dell'Albo per ulteriori due anni consecutivi, pur non avendone titolo ed alla Tributi Italia, di non subire alcuna conseguenza.

La Procura regionale, con atto di citazione del 9 settembre 2015, ha convenuto in giudizio i sig.ri Carlo Vaccari (Direttore dell'Ufficio del Federalismo Fiscale e Presidente della Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze ai sensi dell'art. 53, c. 2, del D. Lgs. 446/1997) e del sig. Vincenzo Persi (Dirigente dell'Ufficio del Federalismo Fiscale e componente della Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze ai sensi dell'art. 53, c. 2, del D. Lgs. 446/1997), in relazione ai danni erariali arrecati dal 2007 agli

enti locali (laziali) che si avvalevano del servizio di riscossione svolto da Tributi Italia S.p.a., chiedendo la condanna dei convenuti al risarcimento del danno di € 28.364.728,87. La responsabilità dei convenuti è ricollegata alla loro negligenza e alle omissioni di attività doverose, sostanziatesi nella mancata emissione di provvedimenti di decadenza nei confronti della Tributi Italia S.p.a..

I convenuti si sono costituiti in giudizio, come sopra rappresentati e difesi, eccependo la nullità dell'istruttoria e del procedimento, il difetto di giurisdizione di questa Corte, la prescrizione dell'azione di responsabilità, l'infondatezza della domanda di responsabilità.

I Comuni di Aprilia, Pomezia e Villa Santa Lucia, come sopra rappresentati e difesi, hanno presentato intervento adesivo sostenendo le ragioni della Procura.

Con ordinanza di questa Sezione n. 44 del 2016 è stata disposta l'acquisizione, da ciascuno degli enti locali interessati, una relazione contenente le seguenti informazioni:

- quanto incassato per i Comuni in questione da "Tributi Italia S.p.a." (già "San Giorgio S.p.a. e società ad essa collegate) nei singoli esercizi finanziari 2007, 2008, 2009;

- quanto riversato a tali Comuni da "Tributi Italia" nei medesimi esercizi finanziari.

In esito a tale ordinanza è stata acquisita la nota del 18 aprile 2016, con cui la Procura regionale ha rappresentato che la

differenza tra le somme effettivamente riscosse dalle società di riscossione e quelle riversate nella casse dei Comuni è complessivamente pari a € 58.640.659.

Sul punto, i convenuti hanno precisato che la predetta somma si riferisce anche a mancati versamenti che non sono imputabili alla società Tributi Italia s.p.a., ma a società di riscossione non iscritte all'Albo, in relazione al cui operato non è individuabile alcun profilo di responsabilità in capo agli stessi convenuti.

All'odierna pubblica udienza il P.M., le parti presenti e gli intervenienti hanno confermato, ampiamente illustrandoli, gli scritti.

DIRITTO:

1) Il quadro normativo

Presso il Ministero delle Finanze -Dipartimento delle Finanze - Direzione per la Fiscalità locale - (oggi denominata Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo fiscale) - è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare l'attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali, ai sensi dell' art. 53, comma 3, del d.lgs. 15.12.1997, n. 446, che prevede anche l'istituzione di una specifica Commissione per la gestione del menzionato Albo con il compito di effettuare le valutazioni circa il possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione all'Albo e la loro permanenza nel tempo.

A tal fine sono stati emanati appositi regolamenti ministeriali: il n. 89 del 9.3.2000, recante norme relative alla Commissione ed il n. 289 dell'11.9.2000, recante il regolamento relativo all'Albo. L'art. 16 del richiamato DM n. 289\2000 dispone che, al fine di consentire alla Commissione le valutazioni di sua spettanza, <la Direzione centrale per la fiscalità locale effettua d'ufficio le attività istruttorie ritenute necessarie per verificare il possesso e il permanere della idoneità tecnica e finanziaria delle società, dei requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale sociale e l'assenza delle cause di incompatibilità necessari per la gestione delle attività...>. Per lo svolgimento di detti compiti istruttori la Direzione Centrale si avvale dei competenti uffici, nonché, per il tramite delle direzioni regionali delle entrate, <delle informazioni assunte in merito dalla Guardia di Finanza, anche mediante accessi, verifiche ed ispezioni, presso le sedi degli iscritti e dei richiedenti l'iscrizione>; l'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza dalla gestione sono effettuate dalla Commissione, in cui è, tra l'altro, prevista un'adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI.

L'art. 11 del citato regolamento n. 289 prevede la cancellazione d'ufficio della società, tra l'altro, nel caso in cui ometta di

riversare le somme dovute agli enti affidanti, alle prescritte scadenze, comportando la decadenza da tutte le gestioni.

L'art. 12 prevede la sospensione dall'albo, tra l'altro, in caso di ritardo nell'esibizione della documentazione o per le irregolarità nella gestione del servizio che non comporti la cancellazione dall'albo. La sospensione, inibisce la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi.

L'art. 13 prevede la decadenza nel caso in cui il concessionario abbia commesso gravi abusi o irregolarità nella gestione. Il gestore decaduto cessa, con effetto dalla notifica del provvedimento, dalla conduzione del servizio ed è privato di ogni potere in ordine all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione dei tributi.

2) L'atto di citazione

Secondo la prospettazione della Procura, a decorrere almeno dall'anno 2007, sono giunti alla predetta Direzione Centrale varie segnalazioni di enti locali che denunciavano addirittura i mancati versamenti delle riscossioni effettuate dalla Tributi Italia SpA, o sue incorporate e/o collegate, o gravi irregolarità della sua gestione.

Le omissioni perpetrate dalla Commissione e l'inconsistenza dell'istruttoria, quando compiuta, avrebbero consentito l'aggravarsi del danno perpetrato alle amministrazioni comunali che si avvalevano del servizio di riscossione effettuato dalla Tributi Italia o dalle società poi in quest'ultima confluite.

3) *Gli atti di intervento*

Nel proprio atto di intervento, i Comuni di Aprilia, Pomezia e Villa Santa Lucia, aderendo alle richieste della procura, hanno rilevato la gravissima responsabilità erariale dei convenuti Carlo Vaccari e Vincenzo Persi: se essi avessero correttamente e tempestivamente adempiuto ai loro doveri di ufficio, la Tributi Italia S.p.a. non avrebbe potuto più continuare a riscuotere, e non riversare, i tributi degli enti locali almeno dall'inizio dell'anno 2007; con la conseguenza che sarebbero stati evitati ai Comuni intervenienti gli ingentissimi danni erariali sopra indicati.

4) *Le deduzioni dei convenuti*

4.1) I convenuti hanno eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti. E ciò in quanto la loro responsabilità è stata affermata a seguito di una generica attività di controllo - che si è spinta fino ad analizzare tutte le scelte, ivi comprese quelle aventi un contenuto ampiamente discrezionale, della Commissione, dei singoli membri della stessa e dei Dirigenti della Direzione Generale del MEF che forniva supporto alla Commissione - che esula dalla giurisdizione della Corte dei Conti. La responsabilità, inoltre, si riferisce ad una fattispecie di danno derivante da contratto e nella materia dei danni da contratto non sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti.

4.2) I convenuti hanno eccepito la nullità della istruttoria e del procedimento ai sensi del d.l. 78/2009: sarebbe mancata la

notizia di danno certa e concreta per legittimare le attività istruttorie della Procura Regionale ed in particolare il sequestro della documentazione esistente presso l'Amministrazione finanziaria, relativa alle attività che hanno condotto alla cancellazione della società Tributi Italia dall'Albo dei concessionari da parte della commissione. E ciò in quanto i fatti dannosi dei quali è stata fornita notizia dalla GdF di Genova alla Procura Regionale Laziale su autorizzazione della A.G. di Genova si riferiscono - secondo i convenuti - non alle circostanze oggetto del presente giudizio, ma alle truffaldine attività di prelievo di somme dalla cassa di Tributi Italia da parte del sig. Saggese che avrebbero condotto alla insolvenza della società ed in base alle quali è stato instaurato a carico di questi nella sede competente il procedimento penale.

4.3) I convenuti hanno anche eccepito la prescrizione della azione di responsabilità, sostenendo che la Procura Regionale si basa sul preteso quanto inesistente occultamento della documentazione da parte del convenuto e dell'ing. Vaccari, occultamento che farebbe sì che solo dalla scoperta dei documenti si sarebbe potuto accertare che, fatti ampiamente prescritti, erano invece produttivi di un preteso danno erariale.

Si afferma nell'atto di citazione che, "in data 20.11.2013, il Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, delegato dalla Procura, ha sequestrato tutta la documentazione relativa alla Tributi Italia presente negli uffici del Federalismo Fiscale del Dipartimento

delle Finanze presso l'omologo Ministero. La documentazione sequestrata, analiticamente indicata nei verbali all'uopo redatti, è compendiata nella relazione della P.G. n.0476821 del 5.11.2014. Su successiva richiesta di ulteriori dettagli dell'operazione, avanzata dalla Procura, il medesimo organo di P.G. ha chiarito con nota n. 0219047 del 14.5.2015, come ulteriormente integrata dalla nota n. 0255098 del 5.6.2015, che le suddette operazioni di sequestro, sono iniziate presso l'archivio del suddetto Ufficio con esito negativo, in quanto in esso non è stata rinvenuta alcuna documentazione riguardante Tributi Italia. Solo a seguito dell'intervento di un funzionario dell'Ufficio, individuato dall'allora dirigente, la P.G. era condotta in una stanza dello stabile <adibita a ripostiglio e deposito di vari oggetti> in cui <vi era allocata, senza ordine alcuno, documentazione varia *ictu oculi* risalente ad anni addietro. Tra tali atti, il dott. Barone Ricciardelli individuava quella afferente alla Tributi Italia, stipata in alcune scatole di cartone riposte in un angolo del locale>.

La P.G. chiariva, inoltre, che <la mancanza di qualsivoglia criterio di catalogazione, induceva gli operanti a estendere le ricerche nei ... locali adibiti ad archivio, situati nei piani inferiori, con l'assistenza del personale delegato che procedeva alla loro apertura> e nei quali, come sopra detto, non si rinveniva alcuna documentazione della Tributi Italia. Altrimenti detto, la documentazione della Tributi Italia non si trovava nei

locali dell'archivio, ma in un ripostiglio, confusamente accatastata con altri oggetti in disuso. In sostanza è stata occultata. Il convincimento della Procura, circa l'occultamento doloso delle denunce sull'operato della Tributi Italia che giungevano alla direzione centrale retta dal Dott. Vaccari e/o presso l'ufficio concernente la Commissione, il cui dirigente era il dott. Persi, è stata ulteriormente confermata dalla circostanza che diverse denunce pervenute negli anni 2007 e 2008 presso i predetti uffici, sono state anche occultate in sede di audizione nella Commissione Parlamentare che si è occupata della vicenda.

4.3.1) I convenuti hanno eccepito l'insussistenza dell'occultamento doloso che escluderebbe la prescrizione della azione di responsabilità. E ciò in quanto gli odierni convenuti erano già andati in pensione prima del trasferimento della sede di lavoro. La direzione del federalismo fiscale fino a che i convenuti sono stati in servizio aveva avuto sede in Via di Villa Ada, Roma. Successivamente al pensionamento dei dirigenti, la sede della direzione del federalismo fiscale è stata trasferita in Via dei Normanni ove ha sede il dipartimento delle Finanze. E' stato dunque effettuato il trasloco di tutti i beni, oggetti, strumenti, documenti esistenti in Via di Villa Ada a cura del consegnatario, con inizio attività in via dei Normanni il 3.10.2012, successivamente al pensionamento degli odierni contenuti.

Quanto affermato dalla GdF relativamente al suo accesso presso la direzione del federalismo fiscale in via dei Normanni ai fini

del sequestro documentale ("solo a seguito dell'intervento di un funzionario dell'Ufficio la P.G. era condotta in una stanza dello stabile adibita a ripostiglio e deposito di vari oggetti in cui vi era allocata senza ordine alcuno, la documentazione varia, *ictu oculi* risalente anni addietro") non è imputabile al convenuto dott. Persi che, come documentato, era già pensionato da tempo al momento del trasloco degli uffici della direzione del federalismo fiscale.

Ciò varrebbe a smentire l'affermazione esposta nella citazione secondo la quale la documentazione "in sostanza è stata occultata."

Né può affermarsi che, durante il rapporto di lavoro, il dott. Persi abbia tenuto, in modo personalistico, le segnalazioni ed i documenti afferenti all'Ufficio Gestione Tributi Locali, in sostanza occultandone alcuni, considerato che, come risulta dall'atto di notorietà del sig. Leonello De Vito, questi, in quanto archivistica della direzione, ha dichiarato che tutta la documentazione che perveniva alla direzione era protocollata e regolarmente tenuta negli archivi della direzione. Identico atto di notorietà è stato sottoscritto dal dirigente presso la direzione del federalismo fiscale, dott. Emanuele Barone Ricciardelli, che attesta che, nella sede di Via di Villa Ada, sino a quando è stato in servizio il dott. Persi, e dunque sino al 31.1.2012, tutta la documentazione relativa all'Albo dei

concessionari era mantenuta negli armadi appositamente dedicati e regolarmente tenuti.

Nessun occultamento è dunque esistente.

L'occultamento non può neppure essere desunto dall'audizione parlamentare del 12.11.2009, cui partecipò anche il direttore del federalismo fiscale, ing. Vaccari. Il documento allegato a pag. 27 e ss. del resoconto stenografico della audizione riporta le risposte dei comuni alla procedura di ricognizione per l'avvio del procedimento di cancellazione dall'albo. I comuni indicati nell'elenco sono quelli che hanno esposto di avere una situazione debitoria e i comuni di Sannicandro, Manfredonia e Gallipoli non hanno dato ulteriori risposte alla richiesta dell'ufficio di gestione dell'albo dei gestori dei tributi degli enti locali, per la indicazione dei debiti esistenti.

La situazione rappresentata è, dunque, quella risultante dalle risposte pervenute in sede di ricognizione, disposta dalla commissione competente, nelle date indicate nel prospetto. Al proposito, va tenuto presente che, come da allegato a pag. 58 del resoconto stenografico, Tributi Italia con la lettera del 10.7.2009, precedente alla chiusura della ricognizione, ha indicato il ripiano del debito per numerosi comuni, evidenziando, per molti di questi, che le convenzioni erano cessate, precisando altresì che per alcuni comuni, tra cui Sannicandro Garganico c'erano controversie in corso, che per Manfredonia risultava un credito del concessionario, che per Gallipoli il contratto era

stato risolto consensualmente con l'integrale corresponsione delle somme (si veda l'allegato al resoconto citato).

Da ciò - secondo i convenuti - si ricaverebbe che la conoscenza di tutti i dati relativi alla eseguita ricognizione, ai fini della cancellazione dall'albo, erano stati forniti, informando altresì doverosamente, la commissione finanze della Camera dei deputati, della risposta di Tributi Italia alla richiesta di chiarimenti evidenziante, in particolare, che i comuni sopraindicati, che avevano presentato esposti nel 2007, o avevano un contenzioso e dunque un debito incerto o non avevano posizioni debitorie al luglio 2009.

Non è quindi vero che alla Camera dei Deputati non sia stata fornita l'informazione relativa anche ai comuni che avevano esposto mancati riversamenti nel 2007 e 2008, tanto è vero che è stata allegata la lettera di Tributi Italia riferita alle varie posizioni debitorie all'epoca segnalate.

Non sussistendo alcun occultamento di documenti o di dati da parte dei convenuti, l'azione di responsabilità è prescritta. Dalla data del 9.12.2009, nella quale è stata disposta la cancellazione dall'albo di Tributi Italia, data alla quale il preteso danno da omissione, che avrebbe aggravato il danno prodotto dalla società, sarebbe stato sanato con l'emanazione della delibera della commissione, sono decorsi oltre cinque anni.

4.4) Nel merito, secondo le difese di parte, la responsabilità erariale dei convenuti non sussisterebbe, in quanto deriverebbe

dall'adozione di un atto di cui è stata statuita la legittimità da parte del giudice amministrativo proprio in ragione della sua corretta emanazione nel momento in cui l'inadempimento della società concessionaria era divenuto stabile (e non prima). Come deciso dal Tar Lazio con la sentenza n. 1009/2010, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 8687/2010, la cancellazione dall'albo è stata correttamente adottata sull'accertamento della stabilità del mancato riversamento, ed è stata pienamente legittima.

L'iter delle vicende del mancato riversamento da parte delle società poi confluite in Tributi Italia è stato correttamente seguito dall'amministrazione, che ha investito la commissione della questione, in relazione alla quale i suoi componenti non hanno mai sollecitato successive urgenti riunioni per l'adozione immediata di provvedimenti ed anzi si sono mossi con molta cautela come attestano i verbali delle riunioni a cura del segretario delle stesse, nei confronti del quale non è stata prospettata alcuna mancanza di rappresentazione delle richieste dei componenti la commissione.

Nella sentenza del Tar Lazio si afferma che *"rettamente la Commissione ha iniziato il procedimento de quo soltanto a fronte di indizi numerosi, gravi, precisi e concordanti sulle predette criticità, al contempo svolgendo un monitoraggio sui 128 enti denunciati ed assegnando un termine, che, in ogni caso, non sarebbe mai potuto esser né indefinito, né tampoco comodo per la*

ricorrente - a pena d'arrecare a tali enti un cospicuo danno mercè il prolungamento sostanziale di rapporti ormai falliti -, per consentirle di sanare gli omessi riversamenti. Non è allora chi non veda come la Commissione abbia proceduto solo al momento in cui, secondo una valutazione tecnica in sé né manifestamente irrazionale, né certo iniqua o in mala fede verso la ricorrente, le vicende critiche dei rapporti di questa con gli enti concedenti erano pervenuti a maturazione nella loro reale consistenza. Non prima, dunque, ma solo in questo momento, la Commissione ha potuto procedere al fine d'assumere legittimamente e sulla scorta di argomenti forti, a seconda dell'effettivo stato di decozione, o meno di detta Società - e, quindi, della di lei capacità di risanamento, o no dei rapporti medesimi -, un provvedimento, pur sempre delicato per i suoi effetti verso questa e verso gli enti, di natura espulsiva, oppure no".

Secondo la prospettazione delle parti, il procedimento di monitoraggio, deliberato dalla commissione nel giugno 2008, ha richiesto i tempi necessari per inviare le richieste ai comuni segnalanti per la precisazione del loro credito e per ottenere le necessarie risposte di Tributi Italia in ordine alla effettiva esistenza dei crediti e notizie documentate in ordine al loro pagamento. La società ha rimediato, sino al 2009, ai ritardi, anche mediante pagamenti parziali ed adducendo anche giustificazioni che hanno riguardato l'esistenza di contenziosi.

La commissione ha seguito quanto accadeva e, così, l'Ufficio del federalismo fiscale. La ricognizione deliberata dalla commissione, in presenza di dati evidenziati ritardi successivi al monitoraggio, ha avuto un iter complesso, dovendo le iniziali segnalazioni essere messe in confronto con le deduzioni di Tributi Italia e con le successive comunicazioni dei Comuni, ciò sino al novembre 2009, quando il mancato riversamento di Tributi Italia, da quanto emerso, è risultato dotato di stabilità.

Una cancellazione in epoca precedente a quella in cui è stata deliberata dalla commissione non avrebbe trovato un sindacato positivo per mancanza dei presupposti che il giudice amministrativo ha affermato essere esistenti solo quando effettivamente la cancellazione è stata disposta.

La gestione del rapporto con i concessionari della riscossione locale era di esclusiva pertinenza degli Enti locali, e l'Amministrazione finanziaria non aveva la potestà di controllare l'esecuzione dei contratti che disciplinano tale rapporto.

Di conseguenza anche le richieste di procedere alla cancellazione dall'Albo inviate dai Comuni alla Amministrazione finanziaria non erano mai accompagnate dalla documentazione contrattuale relativa al rapporto tra singolo Comune e società concessionaria dalla quale potesse evincersi se la Soc. Tributi Italia fosse inadempiente alle pattuizioni intercorse.

Ciò spiega perché la Commissione, prima di cancellare la Tributi Italia S.p.A. dall'Albo, abbia deliberato di monitorare le singole

posizioni dei comuni onde acquisire dati relativi alle risoluzioni contrattuali deliberate e alle misure di recupero adottate.

4.4.1) I convenuti, in forza delle predette circostanze di fatto, hanno altresì eccepito l'insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

3.4.2) Riguardo al nesso di causalità e al danno, i convenuti hanno dedotto che la responsabilità nei confronti dei comuni laziali per omesso riversamento di somme riscosse è comunque imputabile alla società Tributi Italia e non certo ai convenuti medesimi. E concorre con la responsabilità di Tributi Italia quella degli enti locali, che avevano a disposizione tutte le iniziative contrattuali per la risoluzione del rapporto e per il recupero delle somme.

5) L'eccezione di difetto di giurisdizione è palesemente infondata.

Ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., "la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge".

L'art. 103, comma 2, Cost. assume il significato di norma di riserva e di garanzia conservativa della giurisdizione della Corte dei Conti nelle materie di contabilità pubblica.

Ai sensi dell'art. 1 del nuovo codice di giustizia contabile, la Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario.

La legge n. 20 del 1994, individuando gli elementi della responsabilità amministrativa, delinea l'ambito della giurisdizione contabile. Nell'impianto della legge n. 20 del 1994, gli elementi che radicano la giurisdizione della Corte dei Conti sono il danno erariale e il rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica. Tali elementi, oltre a differenziare la responsabilità amministrativa dalla responsabilità civile, rendono il giudizio di responsabilità partecipe della materia di contabilità pubblica, giustificandone l'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei Conti. Ed è il rapporto di servizio, in particolare, a costituire, oltre che elemento strutturale, il presupposto caratterizzante e qualificante dell'ambito della giurisdizione contabile.

Nella fattispecie, data la qualifica rivestita dagli odierni convenuti, ricorrono sia il rapporto di servizio, sia un'ipotesi di danno erariale, che valgono a radicare la giurisdizione di questo giudice.

6) Sulla eccezione di nullità della citazione per mancanza di notizia di danno si osserva che l'attività istruttoria della Procura regionale è stata avviata su specifica e concreta denuncia del 14 giugno 2013, acquisita al protocollo di questa Corte n. 9982 del 27 giugno 2013.

7) Il collegio ritiene invece fondata l'eccezione di prescrizione.

Ai sensi dell'art. 1, co. 2, legge n. 20 del 1994, il termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale inizia a decorrere dalla verifica del fatto dannoso.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale avallato da una pronuncia a Sezioni Riunite (25 ottobre 1996, n. 62/A), la decorrenza del termine di prescrizione deve essere ancorata al perfezionamento della fattispecie dannosa, che comprende sia l'azione illecita, sia l'effetto lesivo della stessa.

In altri termini, il "fatto" causativo di danno è concepito come fattispecie a formazione progressiva, per il cui completamento non è sufficiente la condotta che ha comportato la violazione degli obblighi di servizio (in sé solo potenzialmente lesiva), ma occorre anche la dimostrazione di una concreta *deminutio patrimonii* dell'Ente pubblico (il *cd eventus damni*).

Le due componenti della fattispecie dannosa (l'azione illecita e l'effetto lesivo), tuttavia, possono non coincidere sul piano temporale, potendo verificarsi l'effetto lesivo a distanza di tempo dall'azione illecita. In tal caso, il *dies a quo* del termine di prescrizione dell'illecito coincide con la verifica d'effetto lesivo. Ai fini del decorso del termine di prescrizione, oltre alla verifica del fatto dannoso, occorre la conoscibilità obiettiva del danno stesso da parte dell'amministrazione danneggiata (*Corte Conti, Sez. Riun., 15 gennaio 2003, n. 2/Q*). Ciò in virtù della regola generale stabilita dall'art. 2935 c.c., secondo cui il decorso del termine di prescrizione postula la volontaria inerzia del titolare del diritto nell'esercitare il diritto stesso.

La regola della decorrenza della prescrizione dal momento della conoscibilità obiettiva è derogata dall'eccezione della conoscenza effettiva del danno. In particolare, in caso di occultamento doloso del danno, cioè in presenza di una concreta attività finalizzata a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio, ai sensi dell'art. 1, comma 2, legge n. 20 del 1994, l'inizio del termine di prescrizione coincide con la data della "scoperta del fatto".

L'occultamento doloso del danno, peraltro, presuppone non solo un comportamento contraddistinto da dolo - anche nella forma del dolo "eventuale" - ma anche *una concreta attività specificamente finalizzata a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio.*

Nella fattispecie, i convenuti hanno eccepito l'insussistenza dell'occultamento doloso e l'eccezione è fondata. E' stata, infatti, fornita prova del fatto che, successivamente al pensionamento dei convenuti, la sede della direzione del federalismo fiscale è stata trasferita in altro luogo. E' stato dunque effettuato il trasloco di tutti i beni, oggetti, strumenti, documenti esistenti nella precedente sede.

Quanto affermato dalla GdF relativamente al suo accesso presso la nuova direzione del federalismo fiscale ai fini del sequestro documentale (circostanza in cui sono stati trovati fascicoli in uno sgabuzzino da cui il P.R. deduce tale doloso occultamento) non è in alcun modo provato che sia imputabile agli odierni convenuti e non dipenda invece da eventi successivi al loro pensionamento.

Ciò esclude che la documentazione, poi sequestrata, sia stata dolosamente occultata.

A riprova di ciò sta l'atto di notorietà del sig. Leonello De Vito, archivistica della direzione, che ha dichiarato che tutta la documentazione che perveniva alla direzione era protocollata e regolarmente tenuta negli archivi della direzione. Identico atto di notorietà è stato sottoscritto dal dirigente presso la

direzione del federalismo fiscale, dott. Emanuele Barone Ricciardelli, che attesta che, nella sede di lavoro, sino a quando sono stati in servizio gli odierni convenuti, tutta la documentazione relativa all'Albo dei concessionari era mantenuta negli armadi appositamente dedicati e regolarmente tenuti.

L'occultamento non può neppure essere desunto dall'audizione parlamentare del 12.11.2009. La situazione descritta in quella sede è rappresentativa delle risposte pervenute dai Comuni interessati in sede di ricognizione disposta dalla commissione; ricognizione che ha consentito di individuare i comuni che avevano presentato esposti nel 2007, o avevano un contenzioso in atto con l'agente della riscossione (e dunque un debito incerto) o non avevano posizioni debitorie al luglio 2009.

Questo Collegio deve quindi convenire sul fatto che, non solo il doloso occultamento non è stato dimostrato, ma ,nella fattispecie, il *dies a quo* del termine di prescrizione si può solo identificare con la data del provvedimento di cancellazione di Tributi Italia dall'albo degli agenti della riscossione (9.12.2009): da tale data il lamentato danno erariale da omissione degli odierni convenuti sarebbe cessato e reso conoscibile avuto soprattutto riguardo al fatto che, poco prima della cancellazione, si era tenuta un'audizione parlamentare (12.11.2009); in essa, come già rilevato, erano, infatti, emerse le condotte poste in essere da Tributi Italia nei confronti dei comuni ed era stata rappresentata la situazione dei comuni stessi che avevano presentato esposti nel

2007, o avevano un contenzioso in atto con l'agente della riscossione (e dunque un debito incerto) o non avevano posizioni debitorie al luglio 2009.

Inoltre, la situazione di Tributi Italia è stata di pubblico dominio ed è stata diffusa sulla stampa nazionale nel 2009, dopo la cancellazione della società dall'Albo.

E si deve ulteriormente aggiungere che la direzione del federalismo fiscale, dopo la cancellazione dall'albo, ha informato dei fatti la Procura della Repubblica di Roma e la Procura della Corte dei Conti, inviando una nota il 5.1.2010 e successivamente altra nota il 25.2.2010, a seguito della quale nessuna iniziativa interruttiva della prescrizione nei confronti dei convenuti è stata promossa.

E in relazione ai mancati riversamenti, peraltro, aveva già proceduto la Corte dei Conti, non solo con le numerose decisioni di condanna di Tributi Italia emesse dalle Sezioni Giurisdizionali di altre regioni, ma anche con la sentenza n. 601/2012 di questa Sezione. Su due giudizi, attivati dalla Procura Regionale e riuniti, relativi al Comune di Aprilia, la Sezione ha pronunciato sentenza di condanna nei confronti di amministratori della società mista Aser, di amministratori comunali e della società Tributi Italia in amministrazione straordinaria.

Nel dettaglio, questa Sezione ha condannato gli Amministratori della Società mista Aser e della Soc. Tributi Italia S.p.A. per mancati riversamenti al Comune di Aprilia sulla base di una

ricostruzione della vicenda basata sul presupposto che il mancato riversamento dei tributi si era verificato già prima dell'anno 2009. Quindi esiste un accertamento giudiziale che il danno, al quale ora la Procura intende ricollegare la responsabilità dei convenuti sussisteva ed era noto quanto meno dal 2009 (ed anche in data precedente) sicché la prescrizione quinquennale si era già verificata allorché la Procura Regionale ha emesso e poi notificato (il 20.03.2015) l'invito a dedurre nei confronti degli odierni contenuti.

L'azione è, pertanto, prescritta.

Non essendovi pronuncia nel merito non è luogo a pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

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

DICHIARA

l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità nei confronti dei convenuti Carlo Vaccari e Vincenzo Persi.

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 19 gennaio 2017.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Marco Fratini

F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 10 aprile 2017

Il Dirigente
F.to Dott.ssa Paola LO GIUDICE