

**N° 429/2008**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA TOSCANA**

composta dai seguenti magistrati:

Prof. Giancarlo <b>GUASPARRI</b>	Presidente
Dott. Carlo <b>GRECO</b>	Consigliere
Dott. Leonardo <b>VENTURINI</b>	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 56910\R del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale nei confronti di

- CF, nato a e residente in;
- C dott.ssa Laura, nata ed ivi residente in entrambi rappresentati e difesi dagli Avv.ti L. Lascialfari e A.M. Gullo, el.te dom.ti presso il loro studio in Firenze, via Masaccio 17;
- T ing. Franco, nato ed ivi residente rappresentato e difeso dagli Avv.ti A.U. Serra e G. Gratteri ed el.te dom.to presso il loro studio in Firenze, via Maggio 30 ;
- P dott. Carlo, nato e residente in ;
- M Giuseppe, nato e residente
- B Vincenzo, nato e residente in ;
- C Paolo, nato a e ivi residente ;
- B Emilio, nato e residente ;
- C Graziano, nato e residente in ;
- C Francesco, nato a Bari il 3 luglio 1947 e residente in ;

- A T, nata ed ivi residente ;
- B Gianni; nato a e residente;
- T Elisabetta, nata e residente;
- T Simone, nato a ed ivi residente in ;
- L Daniela, nata ed ivi residente in tutti rappresentati e difesi dagli Avv.ti Prof.ri G. Stancanelli, G. Morbidelli e D.M. Traina ed el.te dom.ti nello studio degli ultimi due in Firenze, via A. La Marmora 14;
- M Marzia, nata e ivi residente in , rappresentata e difesa dagli avv.ti F. Freudiani ed A. Ragazzini ed el.te dom.ta presso lo studio del secondo in Firenze, via Duca D'Aosta 10;
- S Simone, nato a ed ivi rappresentato e difeso dall'avv.to P. Stolzi ed el.te dom.to preso il di lui studio in Firenze, via dei Della Robbia n. 67 ;

Visti gli atti introduttivi del giudizio

Visti gli altri atti e documenti della causa;

Tenutasi la pubblica udienza il giorno 12 dicembre 2007, con l'assistenza del segretario, dr.ssa Altini, a presenza degli avv.ti Stancanelli per T, C, B, A, B, L, P, C, B, C, M, T, Stolzi per S, Serra per T, Lascialfari per C e C, Ragazzini per M, Stolzi per S e Gratteri per T e il Pubblico Ministero nella persona del Procuratore Regionale Cons. Claudio Galtieri per la Procura regionale.

### **FATTO**

Con atto di citazione di cui al n. 56910/R, del registro di segreteria, la locale Procura, in data 10 aprile 2007, conveniva in giudizio i soggetti in epigrafe individuati, nella loro qualità di amministratori, dipendenti e componenti della GC di Firenze (dappresso si specificheranno i ruoli rivestiti da ciascuno di essi nella vicenda processuale in trattazione), per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Firenze, della complessiva somma già indicata nell'invito a dedurre con contestuale messa in mora, di €

2.063.313,85 (dei quali € 212.630,00 riferibili all'aumento da € 9 ad € 9,50 profilo di illecito che in seguito si illustrerà), o di quella diversamente determinata dal Collegio, secondo un articolato criterio di ripartizione che prevede l'addebito della predetta somma per il 30% al T, 15% al P, 21% al B, 5% ciascuno a C e C, 24% ai 12 assessori rimanenti per la quota del 2% ciascuno, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Esponde la Requirente che il Comune di Firenze, con deliberazione del Consiglio Comunale 30 dicembre 1996 n. 5330/371 ha - è questo il primo atto della vicenda che si va a descrivere - riconosciuto la SpA Firenze Parcheggio, a capitale pubblico prevalente, quale strumento operativo dell'Amministrazione comunale per lo svolgimento del pubblico servizio di gestione della sosta. Lo stesso Comune ha ritenuto necessario un atto successivo a quello citato per l'approvazione della bozza di convenzione da stipulare con la predetta società.

Infatti, con successiva deliberazione del Consiglio 17 ottobre 1997 n. 3252/213 è stato approvato, oltre che il piano tariffario dei parcheggi a pagamento non custoditi, anche il predetto schema di convenzione, nel quale è stato previsto il potere della società di utilizzare i "controllori della sosta", ai sensi dell'art. 17 punto 132 della L. n. 127 del 1996. Va precisato che l'art. 7 di detta bozza di convenzione disponeva che "i proventi delle sanzioni amministrative accertate dai controllori della sosta sono di esclusiva spettanza dell'amministrazione comunale, quanto derivante dall'attività di recupero crediti per evasioni tariffarie e mancati pagamenti è esclusiva spettanza di Firenze Parcheggio S.p.A.". Nello stesso schema si disponeva altresì che "nell'area a sosta controllata sono vigenti le norme per l'installazione di impianti pubblicitari già in vigore per i parcheggi pubblici in superficie, o con adattamenti funzionali alle specificità dell'area".

Con la deliberazione del Consiglio 22 dicembre 1997 n. 48 sono stati precisati ulteriormente i rapporti tra il Comune e la società, con individuazione, anche, dei

parcheggi custoditi e non custoditi (e relativi posti), e con definizione del relativo disciplinare tecnico. Il disciplinare in questione contemplava una rilevante innovazione attinente la pubblicità, in quanto l'art.2 dello stesso (intitolato "modalità di conduzione dei parcheggi in affidamento") recita e tuttora dispone al quinto comma che "i proventi della gestione dei parcheggi saranno di esclusiva spettanza dell'affidatario, compresi quelli derivanti dalla pubblicità apposta negli spazi autorizzati all'interno dei parcheggi secondo le disposizioni vigenti", ampliando, quindi, afferma la citante, in maniera consistente ma non trasparente le utilità economiche derivanti dalla gestione delle aree di sosta.

E' poi seguita la deliberazione del Consiglio comunale 27 aprile 1998 n. 349/73, con cui è stato individuato "un nuovo criterio per il corrispettivo che l'affidataria deve all'A.C. per la gestione delle aree a sosta controllata e per i parcheggi non custoditi", è stato approvato un nuovo piano tariffario, nonché una nuova bozza di stipulanda convenzione, il cui art. 15 disponeva, altresì, che "per ogni contravvenzione elevata dal personale dipendente della Firenze Parcheggi SpA nell'area di sosta a rotazione veloce o dell'area a sosta promiscua della ZCS oppure nei parcheggi non custoditi verrà riconosciuto dall'A.C. a tale Società un rimborso spese di L. 9.000.= che si intende compensativo anche del mancato pagamento della sosta". Si legge in citazione che, in assenza di qualsiasi piano economico-finanziario, non rintracciato in sede di indagini, la predetta somma potrebbe ritenersi riferibile ai costi sostenuti dalla società (comprensivi di quelli per le retribuzioni degli stessi "controllori della sosta"). Viene fatta rilevare l'assenza di qualsiasi riferimento espresso all'applicazione, sul predetto rimborso, dell'IVA, da ritenersi allora, se dovuta, compresa nel predetto importo di L. 9.000.

In base a tale deliberazione, il 31 luglio 1998 è stata stipulata la convenzione, sul punto del tutto conforme alla bozza approvata dal Consiglio Comunale.

Preme, all'Organo di tutela erariale, dar conto a questo Giudice che, nel corso

dell'istruttoria relativa alla proposta di deliberazione il responsabile della Direzione ragioneria - Servizio gestione bilancio, con nota 4 marzo 1998 n. 758, diretta alla Direzione Mobilità, così affermava tra altro: "Trattandosi di una trasformazione sostanziale della gestione di un servizio dato in concessione ad una società partecipata, occorre che la proposta di trasformazione stessa sia corredata da un rapporto tecnico sulla gestione attuale comparata con la gestione prospettata con la proposta di deliberazione", correlando questa, tra l'altro, di una "analisi dei costi/ricavi nelle due ipotesi...da impostare e verificare congiuntamente con l'Ufficio Controllo di Gestione", e cioè di un "quadro economico finanziario, chiaro ed omnicomprensivo, mostrante i vantaggi (o gli svantaggi) derivanti all'Amministrazione comunale con la riformulazione della convenzione"; dubbi ripresentatisi nella successiva nota in data 19 marzo 1998, in cui si afferma: "non volendo entrare nel merito della validità dell'operazione nel suo complesso, si ritiene che un documento di analisi economico-finanziaria della stessa, costituisca uno strumento di valutazione indispensabile per una corretta presa di coscienza e decisione in merito alla proposta in esame", e, quindi, concludendo che "per le su esposte motivazioni lo scrivente Servizio non è in grado, suo malgrado, di esprimere un parere di regolarità contabile".

La Procura chiama in causa il Direttore dell'Ufficio Mobilità, ing. Franco T, che, con nota 10 aprile 1998, n. 2948/065 corredata di un sintetico prospetto di due pagine, a sostegno delle quali peraltro non è stata reperita alcuna più adeguata documentazione, esprimeva una valutazione positiva degli aspetti finanziari della bozza di convenzione, e il Direttore del Servizio bilancio, il quale, con nota in pari data, prendeva atto dell'analisi economico-finanziaria effettuata dal Direttore della Mobilità e, suggerendo disposizioni a tutela dell'Amministrazione comunale, esprimeva a sua volta parere favorevole di regolarità contabile.

In sinT, quindi, secondo l'esposizione della Procura, il rapporto con la soc. Firenze

Parcheggi si è sviluppato sulla base della convenzione stipulata nel 1998, integrata dalla successiva deliberazione del Consiglio comunale 26 ottobre 1998 n. 1504/227, che ha contemplato l'istituzione di parcheggi straordinari ed aumentato le tariffe di sosta, modificando l'art. 15 della convenzione, che nel nuovo testo prevedeva il "rimborso spese" di L. 9.000 "per ogni contravvenzione correttamente compilata", da corrispondere ogni quadrimestre alle scadenze di aprile, agosto e dicembre.

Fa notare sempre la Procura che la nuova disposizione, risulta apparentemente identica a quella dello schema precedentemente approvato e poi calato in contenuto contrattuale, ma, in realtà, ne differisce significativamente in quanto: a) il riferimento non è più a "ogni contravvenzione elevata", ma, poichè era emerso un rilevante numero di verbali irregolarmente compilati, ad "ogni contravvenzione correttamente compilata"; b) viene inserita la clausola di pagamento quadrimestrale, profilo nuovo e non riprodotto di precedenti aspetti contrattuali.

In base alla predetta convenzione, quindi, il Comune di Firenze ha proceduto ad erogare alla società le somme corrispondenti all'importo di L. 9.000 senza maggiorazione per IVA, per ciascun verbale correttamente redatto dai "controllori della sosta" dipendenti dalla società stessa.

La Citante porta a conoscenza che, secondo il meccanismo di rendicontazione economica adottato, nel periodo 1999-2001 il Comune di Firenze ha provveduto ad erogare, "sub specie" della figura del rimborso, alla soc. Firenze Parcheggi somme relative al costo del personale addetto a funzioni di "ausiliario del traffico": ciò risulta dalle determinazioni del Dirigente della Direzione Mobilità, il già menzionato ing.T, di approvazione dei rendiconti economici per gli anni 1998 (determinazione 9 novembre 1999 n. 12287), 1999 (determinazione 12 aprile 2000 n. 4026), 2000 (determinazione 14 marzo 2001 n. 3106), e 2001 (determinazione 21 marzo 2002 n. 5750). Detti rendiconti,

per la Procura caratterizzati da sinteticità e circa i quali la stessa non è a conoscenza di documentazione di supporto, pur riportando tra le spese del personale quelle degli "ausiliari del traffico", non indicano in alcun modo i "rimborsi" erogati dal Comune di Firenze per i verbali da essi elevati. Al riguardo il Dirigente del Servizio Bilancio, già con nota 16 novembre 1999, in relazione alla proposta di determinazione n. 12287 aveva richiesto maggiori elementi di valutazione, ritenendo "opportuno integrare la suddetta Determinazione con un'attenta disamina da parte dell'Ufficio competente del rendiconto economico presentato dalla Firenze Parcheggio s.p.a.", aggiungendo altresì che "per consentire al Consiglio comunale lo svolgimento delle proprie funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, si ritiene opportuno inoltre sottoporre a suddetto Organo la rendicontazione del servizio". Indicazioni non raccolte dal Direttore della mobilità, l'ing. T, che, con nota 25 novembre 1999 n. 9198/800, riteneva idonee le valutazioni espresse in ordine alla proposta di deliberazione del Consiglio comunale n. 349/1998, escludendo così l'intenzione "di procedere con ulteriori atti o approfondimenti".

La vicenda oggetto di causa prospettava poi ulteriori e relevantissimi sviluppi. Con deliberazione del Consiglio comunale 25 giugno 2001 n. 38/72, il Comune aveva modificato nuovamente, integrandola, la convenzione con la soc. Firenze Parcheggio affidando a questa anche il rilascio di tutti i contrassegni relativi alla circolazione ed alla sosta, nonché la gestione delle porte telematiche di accesso al centro, predisposte dalla soc. Autostrade.

Con tale convenzione, all'art. 19 veniva confermato il contenuto della precedente convenzione, con il riconoscimento del "corrispettivo" di L. 9.000 (senza indicazione di maggiorazioni per IVA) per ogni contravvenzione correttamente compilata, con liquidazione quadrimestrale; ciò rappresentando riscontro alla modifica già apportata nell'ottobre 1998, "a dimostrazione ulteriore della rispondenza della clausola agli interessi

economici della società e, implicitamente, della non ravvisata necessità di modifiche dell'entità del compenso, in quanto, in sede di revisione della convenzione non poteva non tenersi conto dell'esperienza e dei dati evidenziati dalla gestione di circa tre anni di attività" (così la Procura).

Ma, dato ancora più di rilievo, a distanza di meno di un anno da detta modifica il Comune decise di ridisciplinare compiutamente i rapporti con la società partecipata mediante la stipulazione di un contratto di servizio.

Con la deliberazione 16 luglio 2002 n. 567/492, la Giunta municipale ha così proceduto ad approvare lo schema del contratto di servizio poi stipulato il 31 luglio 2002 dall'ing. T in rappresentanza del Comune e dall'avvocato Francesco Brizzi in rappresentanza della società, contratto il cui contenuto innova le condizioni economiche fissate nelle precedenti convenzioni e adegua le tariffe della sosta.

Per la Procura, focale indice di anomalia gestionale è rappresentata dalla circostanza che, "malgrado l'indubbia complessità della materia da gestire, e, quindi, della relativa istruttoria, in sede istruttoria è stato possibile acquisire - per quello che qui interessa - soltanto due atti: un prospetto estremamente sintetico predisposto dalla Soc. Firenze Parcheggio in data 13 giugno 2002, e la nota del Direttore della Mobilità, ing. T, 19 giugno 2002 n. 5187/800, diretta al Sindaco, atti tutti e due costituenti parte integrante della deliberazione 567/492".

In particolare, si evidenzia in citazione, il prospetto - del quale viene stigmatizzata la sinteticità, pur concernendo un "volume di affari" di € 1.220.400 - è intitolato "Costo ausiliari del traffico - c/economico - con a regime 40 ausiliari, l'aumento del rimborso per singola multa correttamente elevata a Euro 9 oltre IVA, ed i nuovi uffici". Prospetto dal quale se ne ritrae un volume annuo atteso di 135.600 contravvenzioni (€ 1.220.400: 9), a fronte di costi per 40 unità di personale per € 1.076.000 (per un costo medio di €



26.900/per unità), un margine lordo di € 116.000, ed un "utile operativo" netto di € 5.560, al netto di una quota di spese generali di € 110.440 calcolato sul totale dei costi ed ammortamenti.

Sul punto, l'atto di citazione pone in evidenza la nota del Direttore della Mobilità, sempre l'ing. T, che si limitava ad una generica dichiarazione di congruità del conto economico previsionale complessivo presentato dalla Firenze Parcheggio, esprimendosi con il seguente passaggio letterale "Anche per quanto concerne il conto economico presentato dalla società per l'accertamento delle violazioni al codice della strada, si esprime la congruità perché all'aumento dei corrispettivi riconosciuti dall'A.C. all'affidataria corrisponde l'assunzione di ogni costo per la gestione del servizio. Si evidenzia che la Firenze Parcheggio a seguito dei nuovi corrispettivi procederà ad un forte potenziamento del personale impiegato nel servizio di accertamento delle violazioni al codice della strada con evidenti vantaggi economici per l'A.C.". Nelle argomentazioni di parte attrice non si può non riferire quanto sopra, tenuto conto anche del breve lasso di tempo intercorso (da giovedì 13 a mercoledì 19 giugno), e dell'unico documento quale elemento conoscitivo reperito in atti, e cioè al predetto prospetto della società Firenze Parcheggio 13 giugno 2002 intestato "Costo ausiliari del traffico c/economico previsionale".

Inopinatamente, secondo la citante, a fronte di tale prospetto e della correlata dichiarazione di congruità dell'ing. T, ambedue, come già detto, allegati alla deliberazione della Giunta municipale 16 luglio 2002 n. 567, lo schema di contratto di servizio approvato con detta deliberazione, all'art. 14 prevede che "Per ogni verbale di accertamento di violazioni in materia di sosta, correttamente redatto dal personale della Firenze Parcheggio S.p.A., ...sarà riconosciuto dall'A.C. alla Firenze parcheggio S.p.A. un corrispettivo di € 9,50 più IVA di legge per ogni verbale redatto", e, quindi, con un aumento di € 0,50 rispetto alla stesso conto economico-richiesta della stessa società.

Nell'istruttoria, espletata direttamente presso la Direzione Mobilità e gli altri Uffici competenti del Comune di Firenze, non è stata dunque acquisita alcuna documentazione in ordine alle valutazioni di congruità né dell'aumento da L. 9.000 (senza espressa previsione di IVA) ad € 9, così come richiesto dalla società Firenze Parcheggio in base al conto economico sul quale l'ing. T risulta formalmente essersi espresso nella nota 19 giugno 2002, né, sull'applicazione dell'IVA e, a maggior ragione, sull'assolutamente impreveduto ed ingiustificato aumento da € 9 ad € 9,50 + IVA.

La proposta di deliberazione, porta la firma del C, funzionario istruttore funzionario, della dirigente C, del Direttore T e dell'Assessore B, ed è corredata dal parere favorevole di regolarità tecnica dello stesso T: è pervenuta alla Segreteria generale il 21 giugno 2002, e trasmessa il 26 giugno al Servizio ragioneria, che il giorno successivo, con nota 1197 ha chiesto la verifica in ordine alla competenza a stipulare il contratto ed il parere del Comandante della Polizia municipale per quanto attiene il compenso previsto per l'attività sanzionatoria dei controllori della sosta, parere che non è stato reperito in sede di acquisizione documentale presso gli Uffici del Comune.

Rileva la citante che lo stesso ing. T, in sede di audizione personale da parte del Nucleo regionale di Polizia tributaria della Guardia di finanza il giorno 15 aprile 2004, sul punto relativo alle motivazioni dell'aumento da L. 9.000 ad € 9,50 + iva ha affermato "E' stata una scelta politica-amministrativa fatta dagli amministratori e dal Direttore generale con i vertici della Firenze Parcheggio", ed alla successiva domanda di aver mai subito pressioni di natura politica ha affermato: "Non ho mai subito pressioni in merito a queste scelte ma ho solo applicato le scelte di carattere economiche formulate dall'amministrazione comunale e dalla Direzione Generale".

Al fine di delineare compiutamente tutti i punti che possono risultare significativi per la valutazione della vicenda a giudizio, con riferimento al contratto di servizio stipulato il 31

luglio 2002 va detto che questo contempla anche, all'art. 17 ("Corrispettivo per l'affidamento della gestione dei servizi") l'obbligo della società di versare all'Amministrazione comunale € 1 per il rilascio di ogni contrassegno inerente la circolazione e la sosta, mentre il nuovo contratto di servizio, in data 23 maggio 2003, a seguito della delibera della Giunta 6 maggio 2003 n. 371/235, non prevede più tale obbligo di corresponsione, con un vantaggio economico per la soc. Firenze Parcheggio che vale, per la Citante, come elemento indiziario della poca limpidezza degli eventi in considerazione.

Ancora, sempre con sotteso tono accusatorio, si fa presente, da parte della Procura, che con deliberazione 12 novembre 2002 n. 979/790 la Giunta municipale aveva già proceduto all'approvazione delle nuove tariffe, in aumento, dei servizi disciplinati dal contratto di servizio approvato nel 2002, con conseguente incremento dei ricavi della soc. Firenze Parcheggio.

Ma, in sinT, il nucleo centrale degli addebiti cui tendono le argomentazioni attoree si appuntano sull'aumento da L. 9.000 (senza IVA) ad € 9 (più IVA), e ancor più da € 9 ad € 9,50 (più IVA), dato che "ha costituito un indubbio maggior onere per il Comune di Firenze, in presenza della totale mancanza di istruttoria e di una visibile differenza tra l'importo richiesto dalla soc. Firenze Parcheggio e ritenuto congruo e quello, maggiore di € 0,50, previsto nello schema di contratto di servizio e, poi, nel contratto stipulato tra il Comune e la società". In ragione di quanto sopra, la Procura regionale ha attivato il procedimento istruttorio di cui si è dato conto e ne ha rispettato i passi normativamente proceduralizzati, avendo invitato a presentare le proprie deduzioni al riguardo tutti i soggetti che risultano aver preso parte attiva nella vicenda.

Nella parte conclusiva del proprio atto accusatorio, la Procura ritiene ed afferma che, incontestata la questione di giurisdizione e del nesso di causalità, l'esame del supposto

illecito debba appuntarsi sull'aspetto della sussistenza della colpa grave e dell'individuazione del danno. Alla esposizione delle proprie considerazioni la Procura stessa premette che alcuni dati significativi sulla gestione della soc. Firenze Parcheggio, risultano in parte dagli atti già citati, in parte dai bilanci degli anni 2000-2005 e dagli atti ad essi allegati (note illustrative, relazioni dei revisori dei conti, relazioni della Società di revisione incaricata di certificare il bilancio), che, per ragioni di economia, ha fatto riserva di depositare. Di particolare rilievo è la circostanza che i bilanci societari, secondo l'istruttoria condotta dalla Requirente hanno sempre mostrato un ampio utile.

Peraltro si fa rilevare che la soc. Firenze parcheggio, pur incassando somme di pertinenza pubblica, non ha mai reso il conto giudiziale previsto come obbligo per tutti gli soggetti, pubblici o privati, che hanno maneggio di denaro pubblico; dall'analisi dei documenti di bilancio, emerge che la società era idonea a produrre ricavi, e questi devono ricollegarsi a tutta l'attività societaria, in particolare dovendosi considerare il nucleo della ragione sociale, ovvero la gestione, diretta ed indiretta, delle aree di parcheggio.

Afferma ancora la Procura: "Ambedue le attività, quella di gestione dei parcheggi e quella degli ausiliari del traffico, di per sé non richiedono alcun rilevante investimento, com'è ampiamente dimostrato dagli stessi conti economici previsionali presentati dalla società ed allegati alla richiamata deliberazione n. 567/492 del 2002, conti nei quali l'unica spesa di rilievo è quella della voce relativa alle retribuzioni del personale ed agli oneri riflessi.

I dati contenuti nella relazione di parte presentata l'8 gennaio 2007, peraltro, per quanto attiene il numero dei dipendenti addetti e il costo retributivo non appaiono del tutto coerenti né con le previsioni né con le stesse indicazioni consuntive fornite dalla società, con conseguente alterazione delle valutazioni conclusive. Infatti, nel conto economico previsionale presentato dalla società il 13 giugno 2002 il costo del personale era riferito a

40 dipendenti, mentre, come la stessa relazione riconosce (al punto 2), il numero medio dei dipendenti in servizio è sempre stato inferiore finanche di 6 unità (anno 2005). Inoltre, nei rendiconti presentati dalla Società per gli anni 1999, 2000 e 2001 ed approvati dall'ing. T sono indicati rispettivamente 10, 10 ed 11 ausiliari del traffico (e non gli 11 dipendenti mediamente occupati indicati nella relazione), per cui, anche a voler ritenere esatti gli importi per i verbali emessi indicati nella relazione (si fa rilevare che si pone l'indicazione "al netto di IVA" che non si precisa essere stata all'epoca dovuta e versata), e cioè, rispettivamente € 246.442,90 (1999), € 253.078,08 (2000) ed € 226.366,93, dividendo gli importi stessi per il numero dei dipendenti dichiarati dalla società la retribuzione/annua per addetto sarebbe molto prossima (tenuto anche conto dell'incremento naturale nel tempo) a quella di 26.900, indicata nel conto previsionale della società nel 2002".

In citazione si accusa ancora che, in relazione al corrispettivo dovuto dalla soc. Firenze Parcheggi al Comune in base all'articolato criterio di calcolo previsto dalla convenzione del 1998 ed al canone annuale, previsto per la prima volta nel contratto di servizio del 2002, dalla documentazione acquisita risulta che, a seconda degli anni, esso appare ampiamente superato o, comunque, coperto in buona parte, dal compenso versato alla stessa società dai subaffidatari dei parcheggi custoditi (di dimensioni e con un tasso di rendimento inferiori a quelli gestiti direttamente dalla società). Quest'ultimo elemento valutativo viene dedotto sulla base dei dati acquisiti, peraltro parziali, in quanto da un lato i predetti subaffidatari non risultano aver presentato formali rendiconti.

E' incontestabile, per la Procura, che l'istruttoria espletata dal Comune in ordine alle richieste economiche formulate dalla soc. Firenze Parcheggi con il conto economico previsionale sia stata del tutto inconsistente, e, quindi, del tutto inidonea ad accertare l'effettiva congruità delle richieste stesse, per quanto attiene, ciò che qui interessa, all'aumento del compenso unitario da L. 9.000 ad € 9. Ma se pure in ordine a tale aumento

risulta acquisito un parere di congruità formulato dall'ing.T, non supportato da alcuna documentazione in ordine all'analisi economico-finanziaria, privo di qualsiasi riscontro documentale, sia pure informale, di qualsiasi ulteriore valutazione di congruità è apparso all'accusante esser stato l'aumento da € 9 ad € 9,50, che pure secondo le deduzioni e le dichiarazioni rese in sede di audizione sarebbe stato oggetto di esame, valutazione e negoziazione tra i rappresentanti del Comune e quelli della Società.

Si afferma: "Dall'indagine espletata e dagli atti acquisiti è emerso chiaramente che i rapporti economico-finanziari tra il Comune di Firenze e la soc. Firenze Parcheggio non sono mai stati oggetto di quell'analisi e di quella valutazione che pure il loro rilievo non solo "politico" (costituendo la società, come dichiarato in più deliberazioni ed in tutte le sedi, "strumento operativo dell'Amministrazione comunale") ma anche economico-finanziario avrebbe richiesto.

Nell'esposizione della cronologia degli atti si è posto in rilievo come fin dalla iniziale convenzione del 1998 sia mancata da un lato la presentazione, da parte della società, di un "piano industriale", corredato dalla necessaria documentazione in ordine sia alle spese da sostenere (investimenti compresi), sia alle previsioni di entrata, dall'altra quell'analisi economica-finanziaria correttamente ritenuta necessaria dal Direttore del Servizio Bilancio. Sintomatico, al riguardo, appare proprio lo scambio di comunicazioni avvenuto nel 1998, prima dell'approvazione dello schema di convenzione, tra il Direttore della mobilità, ing. T e il Direttore del Servizio bilancio, che aveva chiesto vanamente un'analisi dei costi/ricavi supportata da adeguata documentazione. Altrettanto sintomatica è, sempre da parte del Dirigente del Servizio bilancio, la richiesta nel 1999 di maggiori elementi di valutazione in sede di esame dei "rendiconti" presentati dalla società F.P., dirigente che aveva altresì ritenuto opportuno sottoporre al Consiglio comunale la rendicontazione del servizio "per consentire al Consiglio comunale lo svolgimento delle proprie funzioni di indirizzo e

controllo politico-amministrativo". Un esame, anche superficiale, della sintetica ed asseritamente criptica rendicontazione allegata alle citate determinazioni dell'ing. T di approvazione dei rendiconti stessi pone in rilievo l'assenza anche per questi di un'adeguata istruttoria, a fronte di rilevanti interessi anche economici del Comune.

E ancora, la rappresentazione sintetica contenuta nei tre "Conti economici previsionali" datati il 13 giugno 2002 (giovedì) dalla società (e non si sa, si vuol sottolineare, quando presentati, essendo privi di documento di accompagnamento e di protocollazione), non supportata da alcun altro documento, e la valutazione della loro congruità espressa, altrettanto sinteticamente quanto immotivatamente, dall'ing. T nella nota del 19 giugno (mercoledì), nonché la rapidità stessa con cui la valutazione è stata espressa (tre giorni lavorativi), confermano l'assoluta mancanza di effettiva e concreta valutazione delle poste economiche".

La descrizione dell'iter di approvazione della deliberazione che ha riconosciuto quanto sopra alla soc. Firenze Parcheggio ed il mancato rinvenimento di qualsiasi documentazione in ordine alla valutazione degli aumenti concessi, unitamente alla considerazione dei dati di bilancio in precedenza esposti, rendono evidente, a giudizio della citante Procura regionale, sia l'ingiustificatezza e l'eccessività dell'aumento richiesto dalla società il 13 giugno 2002, sia, soprattutto, l'assoluta ingiustificatezza dell'ulteriore aumento di € 0,50, non richiesto ma comparso all'improvviso, tra il 19 (mercoledì) ed il 21 (venerdì) giugno 2002, senza che siano ravvisabili le caratteristiche di urgenza e che nulla risulti in ordine ad una eccepita istruttoria urgente, svolta in maniera informale. Di qui il convincimento del carattere dannoso delle decisioni assunte sulla base di un iter istruttorio definito "del tutto anomalo e sostanzialmente carente, cui non possono supplire, oggi, le considerazioni espresse ex post nella relazione depositata nel gennaio 2007".

La Procura regionale, pertanto, ritiene che l'incremento della somma riconosciuta dal

Comune di Firenze alla soc. Firenze Parcheggio, sia per quanto attiene al passaggio da L. 9.000 (senza maggiorazione per IVA) ad € 9 (con maggiorazione per IVA), sia per quanto attiene l'ulteriore incremento da € 9 ad € 9,50 costituisca danno per il Comune.

Di tale danno, la Citante ritiene debbano rispondere sia i funzionari che hanno preso parte all'iter procedimentale conclusosi con la predisposizione della bozza della deliberazione n. 567/492 del 2002 e dell'allegata bozza di contratto di servizio, sia gli Assessori che, nella seduta di Giunta del 16 luglio 2002 hanno approvato le predette bozze, senza minimamente chiedere chiarimenti in ordine all'incremento di oneri per il Comune, né accorgersi della evidente difformità tra la richiesta della soc. Firenze Parcheggio, pur allegata alla bozza di delibera, e l'importo previsto nella bozza di contratto di servizio.

#### **Le difese.**

Gli Assessori componenti della Giunta municipale che, nell'adunanza del 16 luglio 2002, hanno adottato all'unanimità la deliberazione n. 567/492, e cioè M Giuseppe, B Vincenzo, C Paolo, B Emilio, C Graziano, C Francesco, A Tea, T Elisabetta, L Daniela, GIANI Eugenio, S Simone e T Simone hanno formulato ampie eccezioni, in esaustive memorie versate in atti: talune di queste assumono un valore generale, essendo elementi di difesa adottati anche dagli altri convenuti.

In via appunto generale, con contestazione che attraversa tutto il fronte dei citati, si lamenta la assoluta non economicità per Firenze Parcheggio degli accordi raggiunti con l'Amministrazione comunale negli anni 1996-1997, e la necessità di modifica degli accordi precedenti: si sottolinea che l'art. 15 della convenzione del 1998 non consentiva di trovar soluzione, non prevedendo alcun incremento del personale dipendente di Firenze Parcheggio al fine di gestire il servizio di controllo della sosta e limitandosi ad estendere al personale già in servizio della Firenze Parcheggio tale nuova incombenza, alle nuove



urgenze che la gestione del traffico cittadino imponeva. Viene rammentato che sulla Firenze Parcheggi S.p.A. incombeva la gestione dei parcheggi custoditi e quelli non custoditi e che i futuri sviluppi della programmazione della viabilità prevedevano una totale revisione della allocazione e del numero di questi, con ricorso sempre maggiore alle zone a traffico limitato ed un crescente onere di vigilanza in capo alla società: nel 2002 è emersa con pienezza la necessità di aumentare il predetto personale, ciò a cui si è provveduto con la delibera 567/492 del 2002. Si pone poi in rilievo la complessità dei compiti affidati alla soc. Firenze Parcheggi con il contratto di servizio del 2002, e si sostiene che l'aumento del corrispettivo per ogni violazione accertata è in relazione al potenziamento del servizio di accertamento delle violazioni del Codice della strada, con piena legittimità della delibera e assenza di danni per l'erario comunale.

Corretto viene ritenuto - poiché dati fra loro incommensurabili - l'aumento da L. 9.000 ad € 9,50; l'istruttoria della tutela erariale è stata limitata ai meri dati numerici, e che non è stata svolta alcuna indagine volta ad individuare le plurime ragioni di detto aumento non considerando che l'art. 14 del contratto di servizio approvato con la delibera n. 567/492 del 2002 mostra caratteristiche nuove, peculiari e più onerose per Firenze Parcheggi rispetto all'art. 15 della convenzione del 1998. Lo dimostrerebbero le nuove incombenze sulla società: a) l'onere di formazione del personale; b) l'onere di sostenere tutti i costi necessari per l'espletamento del servizio compreso quello del personale (che si sostiene gravare sul Comune in base alla convenzione del 1998); e) l'obbligo di adibire a tale servizio un numero di persone tale da garantire un adeguato controllo delle aree di sosta (mentre si sostiene che in base alla convenzione del 1998 il servizio fosse svolto dai dipendenti di Firenze Parcheggi addetti, in generale, alla gestione delle ZCS).

Si afferma altresì che, in base al sopravvenuto art. 68 primo comma della L. n. 588/1999 le funzioni attribuite agli ausiliari del traffico "sono state significativamente rafforzate,

estendendo agli stessi anche i poteri di contestazione immediata, nonché di redazione e sottoscrizione dei verbali di accertamento, con conseguenti maggiori oneri di formazione", e si sottolinea che la società ha aumentato da 10 a 40 unità il personale in questione, "con un più che evidente aumento degli oneri economici connessi al medesimo".

In ordine all'improvviso quanto ingiustificato aumento da € 9 ad € 9,50 si sostiene che la contestazione mossa dalla Procura trova il suo presupposto unicamente nel Piano Economico Previsionale elaborato da Firenze Parcheggio e sulla base del quale è stata iniziata l'articolata trattativa, e che l'aumento è stato concordato dalle parti a seguito di una specifica e articolata negoziazione, nella quale è emerso che dal Conto economico Previsionale di Firenze Parcheggio si ricava che, ove il corrispettivo fosse stato di Euro 9,00, l'utile d'impresa sarebbe risultato essere pari a euro 5.560,00, somma definita "irrisoria", ciò che avrebbe indotto a far aumentare la richiesta della Firenze Parcheggio a Euro 9,50, richiesta che l'Amministrazione Comunale ha ritenuto sinallagmatica e, come tale, da accogliere.

La determinazione di affidamento del servizio alla soc. Firenze Parcheggio ricadrebbe inoltre nell'area invalicabile da parte della giurisdizione della Corte dei conti, perchè la decisione in punto di ripartizione dei relativi compiti ed oneri, attiene al merito della discrezionalità propria dell'agire amministrativo e ciò si pone come insindacabile da parte della Corte dei conti. La difesa ha poi cura di sottolineare come il caso di specie vada inquadrato nell'ambito della pura discrezionalità amministrativa soffermandosi inoltre sulla distinzione tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica, per escludere la sussistenza di quest'ultima.

Con l'ausilio di consulenza a firma Prof. Liberatore viene dato risalto alla predetta assoluta differenza fra i presupposti che danno luogo alla somma corrisposta a titolo di rimborso ed il corrispettivo, frazionabile ed analizzabile nella sua funzione di copertura dei

costi generali, particolari, diretti ed indiretti, generati “ ex novo” e tutti traslati in capo alla società.

Con vigore si oppone alle T accusatorie l'inesistenza del danno, in quanto dal contratto di servizio è derivato un effettivo maggiore controllo ed accertamento delle violazioni e quindi un maggiore introito per il Comune (anche al netto del corrispettivo riconosciuto a Firenze Parcheggi)", facendo rilevare l'aumento di oltre il 50% dei verbali, con conseguente convenienza del Comune, alla luce di una valutazione complessiva del contratto di servizio.

Si segnala che, mentre per gli anni 2002-2005 era stato previsto un corrispettivo in favore del Comune di € 600.000/anno, nel 2004 è stato raggiunto un accordo modificativo in forza del quale, per gli anni 2004/2005/2006, il corrispettivo spettante al Comune è stato aumentato a € 1.100.000/anno.

Da ultimo, si fa ricorso, in via subordinata, alla non ravvisabilità di una colpa grave.

Quanto sopra si legge, in dettaglio, anche nelle separate memorie di T, S e M. La previsione della corresponsione di una somma di euro 9,50 a fronte delle contravvenzioni accertate è avvenuta in base ad una conoscenza diretta di tutti i dati di cui comunque l'Amministrazione comunale era in possesso, e di un rapporto dialettico con la soc. Firenze Parcheggi basato su dialoghi continui, scambi di proposte risultando l'AC concentrata non sugli aspetti di documentalizzazione di quanto stava avvenendo ma sull'importanza di predisporre sia attività di monitoraggio dei rapporti con la società partecipata, sia, principalmente nel pervenire ad una giusta e concreta valutazione della situazione da gestire. I rapporti economici tra Comune e società avevano particolare riguardo alla disposizione secondo cui nella determinazione delle tariffe si deve tener conto della necessaria copertura dei costi anche finanziari della società, nonché la equa remunerazione del capitale investito: la difesa pone in rilievo, indicando la serie storica,

l'aumento del personale, in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di servizio, e il correlato aumento delle spese da un lato e dei verbali elevati dall'altro, con il conseguente incremento di entrate del Comune. Viene evidenziato il numero degli addetti e quello dei verbali elevati negli anni 1999-2001, e parimenti quello degli importi riscossi a fronte dei verbali, importi che non avrebbero coperto neppure i costi del personale", senza considerare le spese generali. Il conto economico presentato dalla soc. Firenze Parcheggio sulla base del nuovo corrispettivo avrebbe intrinseca congruità in relazione alle varie voci di spesa. Nella previsione del numero dei verbali che avrebbero dato luogo alla corresponsione dei corrispettivi, in base ai dati storici e alla loro ragionevole proiezione, si sottolinea come sostanzialmente i dati finali abbiano coinciso con le previsioni.

La società, in sostanza, era legittimata a richiedere che la gestione dei servizi in parola producesse utili in qualche modo apprezzabili; da ciò anche la ragione dell'aumento l'aumento di € 0,50 per ciascuno dei 135.600 verbali presi a riferimento, che avrebbero consentito un utile di € 73.360,00, inferiore al 10% dei costi stimati.

Vi era, quindi, un risultato complessivamente vantaggioso per il Comune, derivato dall'incremento delle somme riscosse a seguito dell'aumento delle contravvenzioni elevate. Vi è poi notazione circa l'esimente da applicarsi agli organi politici per l'approvazione di atti di carattere tecnico. Il C e la C, oltre a rifarsi, con toni più o meno dettagliati, a quanto sopra detto, rilevano il loro ruolo subalterno e l'assenza di colpa grave.

Nella pubblica udienza del giorno 12 dicembre 2007, le parti hanno precisato e chiarito le proprie posizioni processuali.

La causa è stata poi trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

La vicenda posta a giudizio non pone problemi preliminari di rito, onde può essere

subito trattata nel merito.

In questo ambito, peraltro, il giudizio stesso presenta una peculiare anomalia, trovandosi il Collegio di fronte a due prospettive di valutazione: come si può evincere dalla esposizione in narrativa, la Procura focalizza la propria accusatoria sulla carenza, nel nuovo, instauratosi rapporto fra amministrazione comunale e società Firenze Parcheggi, della valutazione circa un corretto assetto fra costi benefici e, in sintesi, sulla lesione del principio di buona amministrazione, con conseguente danno patrimoniale, ricollegabile al mancato rispetto dell'obbligatorio *modus operandi* del procedimento amministrativo, dal quale deriva trasparenza, coltivata ponderazione dei dati di fatto, dialogo finalizzato ad una maggior efficienza nell'atto poi da concludersi. Di contro, succintamente, le parti convenute eccepiscono la circostanza che una vagliata ponderazione della vicenda vi è stata, seppur non tradottasi in atti e che è stato conseguito dal Comune di Firenze un notevole lucro, a fronte di una attenuazione dei costi derivante dalla nuova articolazione del legame operativo instauratosi con la Firenze parcheggi S.p.A..

Un primo dato va subito evidenziato, costituendo il convincimento iniziale di questo Giudicante nel valutare la vicenda in questione. La carenza di trasparenza, e la solida presupposizione di una non precisa conoscenza circa quanto si andava a decidere con delibera giuntale, quale derivante dalla mancanza di atti istruttori e da adeguate conoscibili motivazioni degli stessi e del provvedimento decisorio finale, sono sicuramente indice di comportamento contrario al predetto buon andamento della PA, principio che, com'è noto, si traduce anche nel rispetto dei canoni di economicità, efficacia ed efficienza (Cass., SSUU 33/2001; 14778/2003). Nel caso di specie assai singolare appare l'improvvisazione con la quale sono stati definiti i contenuti del contratto di servizio con la Firenze parcheggi S.p.A.; né vale obiettare ribadendo che vi sono state trattative - seppur non documentalizzate - con le quali si è giunti alla soluzione più idonea per porre fine allo stato

di perdurante - si assume - situazione deficitaria, subita dalla società affidataria, e da ricollegarsi alla dinamica dei rimborsi, definiti della somma di lire 9000 ciascuno, risalenti alla delibera 349/1973 del 1998. Valutazioni e decisioni di tal rilievo e complessità non possono avere valido riscontro in mere trattative verbali, dialoghi sotT, evanescenti scambi di proposte e controproposte, necessitando di calcoli, accertamenti di fatto, esami contabili, atti programmatori e di dettaglio che non possono aver consistenza se non in quanto documentalizzati. L'iter procedimentale e l'esposizione delle ragioni degli esiti cui lo stesso perviene è perciò stesso elemento di "bona gestio"; da questa, però, non se ne può inferire con certezza un danno, quale assunto logico-deduttivo sicuro. Certo, ad avviso del Collegio, la carenza di adeguata istruttoria rende "prima facie" privo di presupposti il nuovo e pesante onere contenuto del contratto di servizio posto in essere con la delibera 567/492 del 16 luglio 2002. Si assiste quindi ad una sorta di inversione dell'onere della prova, ove spetta alle parti convenute, a fronte di un immotivato onere per il Comune, rendere conto che questo riposa su di una implicita ragione, la quale sia anche idonea ad allontanare l'addebito del supposto danno.

I convenuti hanno - taluni anche con l'ausilio di perizia - evidenziato come la situazione prima della delibera "de qua" fosse insostenibile per la Firenze Parcheggio s.p.a. e che il mutamento avvenuto, consistente in un rapporto sinallagmatico costituito da un rapporto di servizio in luogo di un meccanismo di semplice rimborso ha rappresentato una totale innovazione nei rapporti con il Comune contraente, sì da rendere incomparabile rispetto al pregresso quanto statuito. Inoltre le nuove condizioni non avrebbero rappresentato, secondo la difesa, un sicuro vantaggio (le evenienze successive darebbero conto di una perdita di impresa), in quanto il nuovo rapporto instauratosi avrebbe comportato anche la presenza del rischio imprenditoriale. In sostanza detta eccezione si appunta sulla circostanza che vi è stata una netta soluzione di continuità fra la precedente concessione

e la dinamica sinallagmatica del menzionato contratto di servizio, il quale, focalizzato sulla negoziazione delle utilità e costi delle rispettive parti, avrebbe introdotto la nozione di attività imprenditoriale soggetta a rischio. E tale rischio, inoltre non va disgiunto - per una corretta vigilanza e prevenzione dello stesso - da obblighi riorganizzativi, di aumento e addestramento del personale.

Tale ricostruzione di quanto nel presente giudizio ne occupa, non pare rispondente all'intima realtà dei fatti.

Per il Collegio, non appare corretto ragionare in astratto assumendosi, quale iniziale dato presupposto, così come eccepiscono parti convenute, che il meccanismo del rimborso per ogni infrazione rilevata si era rivelata, per lungo tempo e con notevole aggravio di spese per la Firenze Parcheggi, inadeguata a coprire financo i costi del personale; risulta chiaro "per tabulas", infatti, la sostanza di una non centralità dell'attività di vigilanza sul traffico suppletiva di quella dei vigili: certo, il nuovo rapporto di servizio, dovendosi considerare in una prospettiva in parte avulsa dalla situazione pregressa rappresentava il segno di un cambiamento di impegno e di allocazione di risorse sul fronte del controllo del traffico stesso. Ma detto impegno, era, poi, da configurare nel più generale ed ampio quadro sinallagmatico fra Comune di Firenze e società in questione (servizio gestionale riguardo i parcheggi custoditi e non, e le aree a traffico limitato, e, inoltre, la costruzione e la manutenzione di aree di parcheggio). *Contra*, le difese dei citati affermano che l'attività degli addetti alla vigilanza al traffico va valutata in termini di non commistione con l'anzidetta custodia e la manutenzione dei parcheggi.

Non è questa, si ripete, l'ottica valutativa del Collegio. Ciò sulla scorta delle argomentazioni che seguono.

A) In primo luogo non vi è una sostanziale soluzione di continuità fra il rapporto conseguente ad una fattispecie accostabile ad una concessione-affidamento, ciò

potendosi indurre dalla nozione di rimborso con riferimento alla somma di 9000 lire corrisposta per ogni verbale di infrazione redatto, ed un contratto di servizio come quello che interessa il presente giudizio. E' vero che la concessione, con l'accordo pubblico ad essa accessivo va contemplato nella prospettiva dell'azione dell'amministrazione pubblica, che, partendo da un atto unilaterale poi assume aspetti esecutivi nell'amministrare per accordi, ove il concessionario si configura come organo indiretto della stessa e, nella teorica della responsabilità amministrativa viene inquadrato come inserito in un rapporto di servizio in senso ampio, mentre il contratto con una s.p.a. (pur essendo sempre un rapporto di servizio pubblico) mostra un profilo di maggior negoziazione e tensione delle parti a raggiungere la massima utilità, avente poi come esito un maggior risalto operativo conferito alla società. Ma l'enunciazione non vale per il caso di specie e, in generale, per le società a partecipazione pubblica di cui, quelle in mano agli enti locali rappresentano un odierno quadro ampio e di rilievo (va rammentato che la Firenze Parcheggio S.p.A. ha capitale di comando, anche se non superiore al 50%, in titolarità al Comune di Firenze, altra quota - atta a superare la soglia del predetto 50% - fa capo ad enti pubblici fra i quali la Regione Toscana, mentre la restante parte è detenuta da socio cd. non operativo (per la definizione v. Cds 456/2007) ovvero presente, sotto il profilo collaborativi, solo sotto l'aspetto finanziario e non delle capacità tecnico-professionali). Com'è noto, la partecipazione pubblica può essere totalitaria, con etero-direzione da parte dell'ente proprietario della totalità delle azioni, di carattere finanziario e gestionale (v. C.giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal; Cds, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5.); maggioritario, con scelta del socio privato, che può conferire un apporto tecnico o meramente finanziario tramite procedure ad evidenza pubblica, e successivo affidamento del servizio (v. il già citato Cds, sez. II, n. 456/2007, ma anche Ad Plen. 3.3.2008, n. 1; sempre CdS, sez. V, n. 5527/2007); inferiore al 50%, ma con potere concreto di comando, dovendosi ritenere che



il denaro pubblico non debba essere investito per fini speculativi sotto il legame delle decisioni del privato detentore del capitale di maggioranza (CdS, sez. IV, 29 settembre 2005 n. 5204, sez. V, 3 settembre 2001 n. 4586). Nel primo caso, che vien definito come affidamento "in house", non si ha senza ombra di dubbio una esternalizzazione (affidamento a privati di parte dell'attività pubblica, di carattere non sostanziale) configurandosi la società come - seppur attraverso ed in veste privatistica, secondo lo schema causale della cd. società neutra - un mero organo dell'ente (per le caratteristiche v. C.giust. CE, 13 ottobre 2005, C458/03; 13 settembre 2007, C260/04), ma neanche nelle altre ipoT si può ritenere che si assista ad un rapporto con un privato "tout court" (vi è solo un "partenariato" pubblico-privato con predominanza del primo all'interno della compagine societaria). Le decisioni vengono adottate fittiziamente sotto forma di negoziazioni contrattuali essendo gli organi decisori da ambedue le parti gli stessi (l'ente e gli organi societari posti in quel ruolo dall'ente stesso e da questo diretti tramite il capitale azionario, o clausola statutaria: a titolo di approfondimento, ai fini di una miglior comprensione della presente vicenda, non è inopportuno il richiamo al concetto di "partenariato" pubblico-privato secondo le distinzioni poste, nel "libro verde" 2004, dalla Commissione Ce, ove si richiama la nozione di cooperazione fra autorità pubbliche ed il mondo delle imprese, cooperazione che può essere puramente contrattoriale oppure di "tipologia istituzionale", cioè con la formazione di apposito ente - una società, per l'appunto - cui affidare compiti pubblici). Ed è per questo che, in carenza di una reale contrapposizione negoziale, deve venire in rilievo il procedimento amministrativo come luogo di ponderazione degli interessi e trasparenza nella gestione della cosa pubblica. Procedimento che, nella fattispecie che qui ne occupa, non vi è stato. Era necessario, invece, valutare oggettivamente quale dovesse essere il più razionale ed efficiente assetto di interessi che contemperasse le esigenze di economicità della società tenendo conto dei fini dell'azionariato pubblico di

comando, che persegue il miglior raggiungimento dello scopo pubblico ( quello di lucro può non assumere un ruolo dominante) e della salvaguardia delle legittime aspettative del socio minoritario privato. Nel caso di specie il rischio di una carente istruttoria dei costi-benefici del contratto di servizio potevano condurre ad una eccessiva locupletazione dei soci privati, che, peraltro, risultano essere di carattere finanziario (istituti di credito) e non aver mai mostrato specifici interessi né mosso censure per perdite economiche verso l'attività di accertamento infrazioni stradali, per loro ancillare rispetto a tutto lo scopo sociale della Firenze Parcheggio s.p.a.

B) Si deve sconfessare l'argomentazione di difesa secondo la quale il sussidio all'attività della polizia municipale abbia comportato un livello organizzativo assai più oneroso ed una struttura - nel numero e nella qualità professionale - più articolata e complessa tale da giustificare il corrispettivo per le infrazioni correttamente accertate in misura più o meno doppia rispetto a ciò che precedentemente veniva corrisposto a titolo di rimborso. E' vero che all'attività "de qua" sono stati preposti 40 addetti, un numero assai superiore a quello antecedente la nuova convenzione, ma, anche non considerando le puntualizzazioni della Procura, che desumerebbe dalla documentazione contabile un numero inferiore di personale applicato all'attività in questione, va detto che un numero maggiore di impiegati, "si ripaga da sé", per così dire, dato che questi prestano servizio producendo introiti per il comune; consistendo detto servizio, nell'accertare situazioni che costituiscono il presupposto per l'applicazione di sanzioni pecuniarie. Se poi queste vengono meno, il significato da dare al fenomeno è duplice: o vi è stato un efficace effetto deterrente, oppure le capacità (come sembrerebbe adombrare la Procura, mostrando un numero di accertamenti giornalieri per addetto non rilevante) del personale non risulta adeguato. Nel primo caso si deve ridurre il numero degli stessi, nel secondo o mutare gli addetti inadeguati, o procedere ad un'idonea attività di formazione, in ogni caso risultando

contrario a sani principi gestionali lasciare la situazione immutata nel numero e nel valore professionale dei soggetti in servizio. Peraltro, non pare dimostrato che, da parte della Firenze Parcheggio S.p.A. siano state adottate iniziative di particolare rilievo, anche sotto il profilo finanziario, sul versante della formazione del personale.

Tanto affermato, pare al Giudicante che il comune di Firenze non abbia seguito sani criteri di buona amministrazione nella mancata adozione di documentate analisi, atti di programmazione e corretti riferimenti a parametri di efficienza ed economicità nel definire il “quantum” da attribuire per ogni infrazione stradale correttamente accertata, lasciando la definizione dello stesso a non provvedimentalmente scandite trattative alla stregua di private negoziazioni precontrattuali. Poiché, sempre secondo questo Giudice, esaminando le risultanze di bilancio della Firenze Parcheggio s.p.a nella globalità della sua attività, (non potendosi scindere emarginandolo dal contesto del fine pubblico affidato a detta società uno specifico aspetto quale quello dell'accertamento infrazioni) risulta eccessivamente oneroso ed immotivato il passaggio dalla figura del rimborso attestatosi su Lit. 9000 a quella del corrispettivo, definito in euro 9,50 per atto di accertamento; ciò non tanto per quanto ha fruito in più la quota di azioni maggioritarie pubbliche, ma per quanto hanno ricevuto, senza che gli atti processuali registrino loro formali iniziative o doglianze, le parti private in più rispetto al loro apporto all'attività sociale. Estremamente significativi appaiono i dati documentalmente forniti dalla Procura: i bilanci societari 2000-2005 si sono tutti chiusi con produzione di utili, talvolta rilevanti. Si riportano in particolare tali dati:

anno 2000: utile L. 533.745.795;

anno 2001: utile € 324.464

anno 2002: utile € 702.119

anno 2003: utile € 1.469.917

anno 2004: utile € 1.571.243

anno 2005: utile € 498.854.

Il bilancio del 2006 mostrava, all'epoca della citazione, solide prospettive di chiusura con un utile netto di oltre € 500.000.

Alla produzione di tali utili hanno contribuito i seguenti dati parziali, costantemente in aumento:

anno	Ricavi parcheggi	Ricavi verbali
2000	L. 15.854.000.000	L. 490.000.000
2001	€ 8.075.129	€ 226.208
2002	€ 7.912.830	€ 588.162
2003	€ 9.783.920	€ 1.434.443
2004	€ 11.509.107	€ 1.505.000
2005	€ 11.747.492	€ (dato non ricavabile a causa della formulazione

delle poste di bilancio; risulterebbe un dato non definitivo di €1.243.027).

Ed ancora, vale riportare un passaggio della citazione, in quanto fondato su elementi oggettivi: *“Sia il Collegio sindacale sia la società di revisione, nell'espone i dati di bilancio, pongono in evidenza la buona capacità della società di produrre reddito;*

*- il "core business" della società è costituito dalla gestione, diretta o indiretta, delle aree di sosta e, in maniera più ridotta, dai corrispettivi per i verbali di contravvenzione redatti dagli ausiliari della sosta;*

*- negli anni 2003 e 2004, per i quali risultano chiaramente i dati di bilancio, a fronte di un ricavo preventivato dalla società nel conto previsionale di € 1.220.400, comprensivo di tutte le spese dirette, delle spese generali e dell'utile operativo di € 5.560, i corrispettivi riconosciuti hanno superato le previsioni di € 134.000 circa nel 2003 e di oltre € 280.000 nel 2004, dati che si debbono ritenere confermati (se non incrementati per il 2005, in quanto già il dato parziale fornito nella relazione di parte supera di circa € 23.000 le stime);*

*gli utili complessivi della società risultanti dai bilanci degli anni 2002-2005 superano ampiamente il "reddito operativo" stimato dalla società nel conto economico revisionale annuo dei parcheggi, indicato in € 113.000".*

La Firenze Parcheggi S.p.A. godeva dunque, nel complesso della sua attività, di un ampio utile. Era quindi necessario, prima di definire i contenuti del nuovo contratto di servizio, valutare quanta parte di denaro pubblico introitando doveva essere di pertinenza, invece che del Comune, della società, che in parte avrebbe dovuto distribuire lo stesso, sotto forma di dividendo, ai privati (o comunque attribuirlo sotto veste di accresciuto valore della partecipazione azionaria).

Certo vi è insuperabile difficoltà nel definire con criteri automatici e netti il nocumento arrecato, ma il ricorso alla valutazione equitativa si colloca nel pieno della natura della responsabilità amministrativa, laddove la stessa deve coniugare, a fronte dell'appuramento della sussistenza di un danno nell' "an" (prescindendo dalle ipot meramente sanzionatorie: ad exemplum v. art. 30, comma 15 L. 289/2002) elementi sanzionatori con elementi deterrenti e punitivi (Corte Cost. 371/1998, 183/2007). E' giusto allora, comminare una condanna che si individua in 200.000 euro, da suddividere pro-parte secondo le richieste ripartitorie della Procura, tali essendo i gradi di responsabilità dei soggetti convenuti. Vanno però esclusi, e quindi assolti, per colpa lieve, i funzionari C e C. Detta decisione introduce la problematica, che si è scelto di trattare da ultimo, della esenzione da responsabilità per gli organi politici che abbiano approvato o consentito l'esecuzione di atti che rientrano nella competenza propria degli organi tecnici ( art. 3, comma 1ter L. 20/1994). E' questa un'eccezione sollevata dalle parti convenute, specificatamente dai componenti la giunta. Ma, se la previsione legislativa riguarda procedimenti di secondo grado, ovvero di vigilanza e controllo (che si concretano nell'atto provvedimentale dell'approvazione) il caso di specie rappresenta invece una fattispecie di

competenza propria del soggetto politico-amministrativo, trattandosi di vicenda di alta amministrazione - di raccordo cioè fra amministrazione e politica - nell'ambito di scelte di particolare rilievo attinenti, nell'ambito dell'autonomia normativa organizzativa deferita agli enti locali, l'individuazione di moduli e forme della struttura e dell'azione amministrativa. L'esimente in questione, in sinT, non si applica, come alla vicenda che qui ne occupa, quando si verte di competenze proprie dell'organo politico ("ex multis", Corte Conti, sez. II, n. 303/2003). Ed i funzionari C e C, (il primo in realtà dirigente) in questo contesto, appaiono vincolati, sicuramente privi di discrezionalità, o, in senso più lato, di spazi di azione tali da poter imputare loro un comportamento contraddistinto da colpa grave. Diverso ragionamento va invece svolto nei confronti del T e del P, il primo Direttore dell'Ufficio mobilità, il secondo Segretario Generale e Direttore Generale del Comune, veri e propri "domini" della vicenda, con ampi e difficilmente ostacolabili poteri di iniziativa, programmazione, accertamento, esecuzione e controllo. Poteri esercitati con incuria e senza ossequio al principio di buon andamento della PA. Per l'Assessore competente nella materia che forma lo scenario del presente giudizio si deve giungere ad identiche conclusioni.

In conclusione, quindi, vanno assolti il C ed il C, e condannati, secondo la specificazione di cui al dispositivo dappresso, i restanti convenuti.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza, secondo le ripartizioni di condanna.

\*\*\*

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, in composizione collegiale, definitivamente decidendo,

**Assolve**

- CF e

- C dott.ssa Laura

### **Condanna**

Al pagamento di euro 200.000,00 (duecentomila/00):

- T ing. Franco, per il 30% della predetta somma;
- B Vincenzo, per il 21% della anzidetta somma;
- P dott. Carlo, per il 15%;
- M Giuseppe, B Emilio, C Graziano, C Francesco, A Tea, B Gianni, M Marzia, T Elisabetta, L Daniela, S Simone, T Simone, C Paolo, al pagamento, per un 2% ciascuno di un totale del 24% della somma di cui sopra.

La restante quota della somma totale è causalmente attribuibile al C ed alla C, non chiamati, in quanto assolti per carenza del requisito della colpa grave, a rispondere della stessa.

Con condanna alle spese, secondo l'esposta ripartizione, liquidate in €  
5.987,02.=(Euro cinquemilanovecentottantasette/02.=)

Più interessi dalla condanna al soddisfo.

Così deciso in Firenze il giorno 12 dicembre 2007.

**L'ESTENSORE**

F.to L. VENTURINI

**IL PRESIDENTE**

F.to G. GUASPARRI

Depositata in Segreteria il 17 GIUGNO 2008

**IL DIRIGENTE**

F.to dr. Giovanni Badame