

		SENT. NR. 109/2024/R	
		REPUBBLICA ITALIANA	
		IN NOME DEL POPOLO ITALIANO	
		LA CORTE DEI CONTI	
		SEZIONE GIURISDIZIONALE	
		PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	
		composta dai seguenti magistrati:	
	Massimo PERIN	Presidente	
	Riccardo PATUMI	Consigliere	
	Andrea GIORDANO	Primo Referendario relatore	
		ha pronunciato la seguente	
		SENTENZA	
		nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 45659 proposto a istanza del	
		Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione	
		Emilia-Romagna della Corte dei conti nei confronti di:	
		NOVAMUSA s.r.l. , in persona del legale rappresentante <i>p.t.</i> , non costituita in	
		giudizio;	
		MERCADANTE Gaetano , rappresentato e difeso dall'Avv. Alfredo Lucente	
		del Foro di Roma;	
		FEDERICI Roberta , non costituita in giudizio;	
		MORCIANO Tommaso , rappresentato e difeso dall'Avv. Paolo Canonaco del	
		Foro di Cosenza;	
		Visto l'atto di citazione;	
		Visti gli altri atti e documenti di causa;	
		Uditi nella pubblica udienza del giorno 20.11.2024 il relatore Primo Ref.	
		Andrea Giordano; il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Guida Iorio;	
			1

l'Avv. Paolo Canonaco per MORCIANO Tommaso

FATTO

Con atto di citazione ex art. 86 c.g.c., la Procura contabile ha citato in giudizio NOVAMUSA s.r.l., MERCADANTE Gaetano, FEDERICI Roberta e MORCIANO Tommaso, per sentirli condannare, con il vincolo della solidarietà, nei confronti del Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura), al risarcimento di un danno erariale quantificato in € 462.385,17, ovvero nel diverso importo che verrà ritenuto dalla Sezione secondo giustizia, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali sino al momento dell'integrale soddisfazione, nonché alla refusione delle spese processuali.

La notizia di danno è scaturita da un articolo di stampa apparso sulla versione del quotidiano *"Il Resto del Carlino"* nel luglio 2019, da cui è risultata l'avvenuta esecuzione, da parte della Guardia di Finanza, di una misura cautelare personale disposta dal G.I.P. del Tribunale di Ravenna nei confronti del Sig. MERCADANTE Gaetano, per una vicenda di contestato peculato relativa ai proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di accesso ai siti UNESCO di Ravenna da parte della Società concessionaria del servizio NOVAMUSA s.r.l.

Come si legge nell'atto di citazione che ha dato origine al presente processo contabile, la formale informativa della Procura della Repubblica di Ravenna risale al giorno 8.11.2019, data della nota con cui detta Procura ha dato notizia dell'avvenuto rinvio a giudizio di FEDERICI Roberta, MORCIANO Tommaso, FIORILLO Elia e MERCADANTE Gaetano per il reato di cui agli artt. 81 cpv, 110 e 314 c.p. *"perché in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, Mercadante in qualità di amministratore di fatto e, in qualità di amministratori unici, Fiorillo dal 12.2.2012 al 17.3.2015,*

SENT. NR. 109/2024/R

Morciano dal 18.3.2015 al 6.7.2015 e Federici dal 7.7.2015 ad oggi, della società Novamusa srl, concessionaria dei servizi aggiuntivi integrati presso il Museo Nazionale, la Chiesa di S. Apollinare in Classe e il Mausoleo di Teodorico, avendo in qualità di incaricati di un pubblico servizio, la disponibilità di denaro pubblico, si appropriavano delle seguenti somme di denaro di spettanza della Tesoreria Provinciale: euro 100.029,56 di canoni annui; euro 111.173,87 quale contante derivante dal servizio di biglietteria dei poli museali di Ravenna; euro 462.385,17 pari all'aggio del 73,10% degli incassi e all'8,20 sul fatturato delle royalties".

Secondo la prospettazione attorea, il mancato riversamento, da parte della Società NOVAMUSA s.r.l. (concessionaria in forza convenzione di concessione rep. n. 285 del 21.10.2011, intervenuta con l'allora Ministero per i beni e le attività culturali e relativa alla gestione integrata dei servizi di biglietteria e aggiuntivi presso il Museo Nazionale, la Chiesa di Sant'Apollinare in Classe e il Mausoleo di Teodorico) alla Tesoreria territoriale dello Stato dell'importo di € 462.385,17 – corrispondente alla quota parte spettante all'Amministrazione statale concedente a titolo di aggio sugli introiti delle biglietterie e di *royalties* sui proventi dei *bookshops* nel periodo dal 2013 al 2017, in forza della citata convenzione di concessione – integrerebbe gli estremi del danno erariale, del quale sono chiamati a rispondere la Società NOVAMUSA s.r.l. e i signori MORCIANO Tommaso, FEDERICI Roberta e MERCADANTE Gaetano.

Infatti, dalla prefata concessione, sarebbe disceso un *"autentico rapporto di servizio tra la società concessionaria e l'amministrazione statale, idoneo a fondare la giurisdizione contabile sull'azione di responsabilità per il danno*

causato all'erario, sortendo l'effetto di inserire stabilmente l'attività del concessionario, avente ad oggetto la gestione dei servizi aggiuntivi dei beni culturali, nell'ambito dell'organizzazione statale del servizio pubblico relativo alla fruizione di tre siti culturali statali di grande rilievo" (pag. 10 dell'atto di citazione).

Oltre alla Società dovrebbero rispondere dell'addebitato danno erariale anche coloro che hanno rivestito formalmente la carica di amministratori unici e legali rappresentanti:

- MORCIANO Tommaso, dal 18.3.2013 al 6.7.2015;

- FEDERICI Roberta, dal 7.7.2015 in poi.

La responsabilità erariale viene estesa anche a MERCADANTE Gaetano, che avrebbe svolto il ruolo di amministratore (o co-amministratore) di fatto della Società NOVAMUSA s.r.l.

Le condotte antigiusuridiche causative del danno consisterebbero, in definitiva, nel mancato riversamento all'Amministrazione statale concedente, in violazione degli obblighi di servizio discendenti dalla convenzione di concessione, nonché di quelli incombenti sugli agenti contabili destinatari della citazione, di parte della quota degli incassi dei servizi di biglietteria e di *bookshop* di spettanza dell'Amministrazione e, più precisamente, di € 462.385,17, pari alla differenza tra le somme che NOVAMUSA avrebbe dovuto versare a titolo di aggio sugli introiti derivanti dalla gestione dei servizi di biglietteria e di *royalties* sui proventi dei servizi di *bookshop* e gli importi effettivamente versati a tale titolo da NOVAMUSA s.r.l. alla Tesoreria territoriale dello Stato nel periodo dal 2013 al 2017.

L'elemento soggettivo sarebbe rappresentato dal dolo, sia in relazione al

contegno del ritenuto *dominus de facto* MERCADANTE, sia a quello degli amministratori di diritto, pure evocati in questa sede.

Si è costituito in giudizio MERCADANTE Gaetano con il patrocinio dell'Avv. Alfredo Lucente.

Ha, anzitutto, eccepito la nullità dell'atto di citazione, in conseguenza della nullità della notifica dell'invito a dedurre (mai entrato, secondo la prospettazione di parte, nella propria giuridica disponibilità), rappresentando l'avvenuta proposizione di rituale querela di falso ex art. 221 c.p.c. (giusta atto di citazione notificato in data 14.5.2021, iscritto a ruolo il successivo 17.5.2021; con particolare riferimento all'annotazione a mano, sulla relazione di notificazione, dell'espressione "*Anzi n. 13C*") e, quindi, formulando istanza di sospensione del presente giudizio ex art. 105, comma 4, c.g.c. (istanza sulla quale l'organo requirente ha preso posizione con apposita memoria).

La parte ha eccepito il difetto di giurisdizione del Giudice contabile, per essere dotato di *iurisdictio* il giudice amministrativo, siccome "*giudice esclusivo delle controversie afferenti le concessioni di servizi pubblici*"; vertendo l'oggetto dell'odierno giudizio su un danno parametrato a canoni concessori, la giurisdizione spetterebbe al solo giudice amministrativo.

Dopo le eccezioni pregiudiziali, il convenuto ha dedotto sul merito della controversia, facendo rilevare l'infondatezza delle domande attoree sotto il profilo soggettivo e oggettivo, anzitutto attesa l'insussistenza della funzione di agente contabile del MERCADANTE.

Ha chiesto, in proposito, alle pagg. 30 e ss. della comparsa, la sospensione del processo contabile per rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., e con specifico riguardo

agli artt. 49 T.F.U.E., 56 T.F.U.E. e 47 della Carta di Nizza-Strasburgo.

La parte ha, infine, dedotto sull'infondatezza della domanda con particolare riguardo:

- alle vicende relative ai servizi aggiuntivi al Museo Nazionale, alla Basilica di S. Apollinare in Classe e al Mausoleo di Teodorico siti in Ravenna;
- alla qualifica di amministratore di fatto attribuita dalla Procura contabile.

Alla pag. 50, ha rappresentato la presunta temerarietà della domanda, in ragione del *fumus persecutionis* di cui la parte sarebbe stata vittima.

Il convenuto ha concluso chiedendo:

- la sospensione del giudizio ex art. 105, comma 4, c.g.c. fino alla definizione del giudizio di falso;
- la sospensione del giudizio per rinvio pregiudiziale ex art. 267 T.F.U.E.;
- la sospensione del giudizio fino alla definizione del processo pendente innanzi al T.A.R. Emilia-Romagna tra NOVAMUSA s.r.l. e l'Amministrazione concedente;
- la declaratoria del difetto di giurisdizione del Giudice contabile per essere dotato di giurisdizione il Giudice amministrativo;
- il rigetto della domanda attorea siccome inammissibile e/o improcedibile per essere il MERCADANTE estraneo a ogni contestata responsabilità.

Si è costituito in giudizio anche MORCIANO Tommaso con il patrocinio dell'Avv. Paolo Canonaco.

Dopo aver riassunto la posizione dell'organo requirente, per come rappresentata in citazione, e aver dedotto *"l'estrema genericità con cui la Procura Regionale ha mosso i propri addebiti, sia sul crinale dell'imputazione oggettiva dei fatti, sia su quello dell'esame delle condotte soggettive"*, ha

precisato che, rispetto alla fase procedimentale, il danno erariale è stato ridotto senza la specifica delle causali sottese a tale decurtazione (pag. 4 della comparsa).

Ha quindi eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, anche attesa la non estensibilità del rapporto di servizio rispetto agli amministratori che hanno, nel tempo, rappresentato la Società NOVAMUSA.

Nel merito, il convenuto ha rilevato come la Procura Regionale non avrebbe individuato alcuna specifica responsabilità in capo agli amministratori convenuti, tutti (tranne FIORILLO Elia) ritenuti al pari responsabili senza alcuna distinzione.

In particolare, la parte ha preso puntuale posizione con riguardo:

- all'assenza di responsabilità proprie del Sig. MORCIANO nella produzione dell'ascritto danno erariale;
- alle dichiarazioni di intervenuto saldo contabile della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio delle Province di Ravenna, Forlì, Cesena e Rimini al 31.4.2015;
- alla contabilità della gestione del Sig. MORCIANO dal 18.3.2013 al 6.7.2015 (con conseguente, asserita, esclusione del danno erariale);
- al coefficiente psicologico del dolo, che, secondo la prospettazione del convenuto, non sarebbe stato provato.

Non si sono costituiti in giudizio la Società NOVAMUSA s.r.l. e FEDERICI Roberta.

In limine rispetto all'udienza del 23.6.2021, la difesa di MERCADANTE Gaetano ha depositato:

- la prova dell'avvenuta proposizione di regolamento preventivo di

giurisdizione ex artt. 41 e 367 c.p.c. avanti alla Suprema Corte;

- l'atto di intervento *ad adiuvandum* spiegato dal medesimo MERCADANTE in seno al giudizio amministrativo, avanti al T.A.R. Emilia-Romagna, di impugnativa della nota dell'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo-Polo Museale dell'Emilia-Romagna prot. n. 2474 dell'11.5.2017, recante l'intimazione al pagamento della complessiva somma di € 478.768,88.

All'udienza del 23.6.2021 il Pubblico Ministero e i due convenuti si sono riportati alle conclusioni formulate nei rispettivi atti processuali.

Con ordinanza n. 27/2021, il Collegio ha onerato la Procura alla rinnovazione della notificazione della citazione nei confronti della Curatela della detta Società, essendo stato l'atto introduttivo originariamente notificato nei confronti della medesima Società in persona di FEDERICI Roberta, nonostante l'intervenuta declaratoria di fallimento.

All'udienza del 12.1.2022, su richiesta del Presidente, il Pubblico Ministero ha evidenziato le diverse questioni pregiudiziali formulate dalle parti, rilevandone il carattere impediente rispetto a una decisione sul merito e rappresentando l'avvenuta fissazione, al 24.2.2022, dell'udienza di trattazione della querela di falso incoata dal MERCADANTE; la difesa di MERCADANTE Gaetano ha ribadito la pregiudiziale eccezione di sospensione del presente giudizio fino alla definizione del detto giudizio di falso; anche la difesa di MORCIANO Tommaso si è riportata alle eccezioni già proposte.

Con l'ordinanza n. 1/2022, questo Collegio ha sospeso il giudizio sino alla definizione del procedimento avente a oggetto la querela di falso.

In data 14.12.2023, la Procura Regionale ha depositato rituale atto di prosecuzione del giudizio, con relativa istanza di fissazione udienza.

SENT. NR. 109/2024/R

Il successivo 18.12.2023, il Presidente della Sezione ha fissato l'udienza al giorno 8.5.2024, concedendo alle parti termine al 18.4.2024 per il deposito di memorie.

La Procura ha provveduto alla notificazione dell'atto di prosecuzione, oltre ad aver depositato agli atti la sentenza T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II, 6.7.2023, n. 437.

In data 18.4.2024, la difesa di MERCADANTE Gaetano ha depositato memoria, con la quale, nel ribadire le difese spiegate, ha preso posizione in relazione alla sentenza Trib. Ravenna, Sez. penale, 28.11.2022, n. 1455, intervenuta nelle more, che ha assolto tra gli altri il MERCADANTE per insussistenza del fatto; ha, quindi, ribadito le conclusioni già formulate, facendo rilevare l'estraneità del MERCADANTE rispetto all'ipotesi di responsabilità invocata dalla Procura.

All'udienza del giorno 8.5.2024, il Collegio ha sottoposto al contraddittorio delle parti la questione pregiudiziale attinente alla ritualità della notificazione, nei confronti di FEDERICI Roberta, dell'atto di prosecuzione.

Le parti non si sono opposte alla concessione di un termine per la rinnovazione della notificazione.

Con ordinanza n. 17/2024, la Sezione ha assegnato:

- alla Procura contabile un termine per la rinnovazione della notificazione dell'atto di prosecuzione e del medesimo provvedimento alla convenuta FEDERICI Roberta;

- alla stessa Procura contabile un termine perché prendesse posizione rispetto alle sentenze Trib. Ravenna, Sez. penale, 28.11.2022, n. 1455 e T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II, 6.7.2023, n. 437, intervenute nelle more del presente

giudizio, segnatamente onerando la medesima Procura a dedurre in punto di danno erariale addebitabile ai singoli convenuti dettagliatamente distinguendo, quanto agli amministratori della Società, le loro posizioni anche in ragione del periodo in cui hanno rivestito la carica o comunque provveduto alla sua gestione;

- a tutte le altre parti un termine per una eventuale replica limitata ai soli nuovi profili eventualmente dedotti dalla Procura contabile.

La Procura ha provveduto alla rinnovazione della notificazione e ha depositato memoria.

I convenuti costituiti hanno depositato repliche.

All'udienza del 20.11.2024 le parti si sono riportate ai rispettivi atti, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

DIRITTO

Dato l'*ordo quaestionum* di cui agli artt. 276 c.p.c. e 101, comma 2, c.g.c., è necessario dare atto della ritualità del contraddittorio, per come preservato in forza delle ordinanze nn. 27/2021 e 17/2024 di questo Collegio.

Per come anticipato, con l'ordinanza n. 27/2021, il Collegio ha onerato la Procura alla rinnovazione della notificazione della citazione nei confronti della Curatela della detta Società, essendo stato l'atto introduttivo originariamente notificato nei confronti della medesima Società in persona di FEDERICI Roberta, nonostante l'intervenuta declaratoria di fallimento.

Quindi, con l'ordinanza n. 17/2024, successiva alla definizione del giudizio di querela di falso, la Sezione ha assicurato l'integrità del contraddittorio rispetto all'atto di prosecuzione del processo, rispetto alla convenuta FEDERICI Roberta.

Ciò detto, integro essendo il contraddittorio *inter partes* e considerata l'avvenuta sanatoria per raggiungimento dello scopo – ex artt. 121 e 156 c.p.c. – degli ipotetici vizi denunciati da parte attrice nella memoria del 5 agosto 2024 (fermi rimanendo gli ampi poteri istruttori dell'ufficio e la possibilità, in ogni tempo, di adottare ordinanze che meglio lumeggino fatti e *petita*, perché sia certo l'approdo alla giusta decisione ex art. 111 Cost.), occorre prendere posizione in relazione alle eccezioni di sospensione, per come variamente formulate in atti.

Le stesse sono destituite di fondamento.

Premesso che, con l'ordinanza n. 1/2022, questo Collegio ha sospeso il processo in attesa della definizione del giudizio di querela di falso, coerentemente con l'indirizzo delle Sezioni Riunite di questa Corte (*"Nel caso delle ipotesi di sospensione necessaria del processo per pregiudizialità (art. 106 c.g.c.) ed in particolare in caso di sospensione ex art. 105 c.g.c. per incidente di falso [...] il giudice non valuta la rilevanza dei fatti ipotizzando la genuinità del documento, ma valuta se il giudizio sulla verità/falsità del documento – che è assegnato alla giurisdizione di altro giudice – è pregiudiziale, indipendentemente da qualsiasi ipotesi sull'esito (vero/falso, accoglimento/rigetto) del predetto giudizio"* – SS.RR., ord. n. 5/2020), giudizio che si è concluso con una pronuncia di cessata materia del contendere (Trib. di Bologna, Sez. civile, 19.10.2023, n. 2099), le ulteriori eccezioni di sospensione proposte dalle parti non rivestono carattere di attualità, per essere state superate dalle sopravvenienze intervenute in corso di causa, oltre a non essere, nel merito, accoglibili.

È d'uopo, anzitutto, ricordare che la giurisprudenza di questa Corte ha

evidenziato, con un orientamento ormai granitico, l'autonomia del processo contabile rispetto al giudizio amministrativo, atteso il tramonto – salvo limitate ipotesi – di ogni forma di pregiudizialità; autonomia che osterebbe a sospensioni che, aggravando i tempi del processo innanzi alla Corte dei conti, inciderebbero *inter alia* sul canone di ragionevole durata (art. 111, comma 2, Cost.; art. 4, comma 2, c.g.c.).

In ogni caso, oltre a essere intervenuta, in corso di causa, la sentenza Trib. Ravenna, Sez. penale, 28.11.2022, n. 1455, è stata pure emessa la già richiamata sentenza T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II, 6.7.2023, n. 437, che ha dichiarato il processo amministrativo estinto ex art. 35, comma 2, c.p.a..

Non ha, infine, ragion d'essere l'eccezione di sospensione per prospettato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, non ravvisandosi gli estremi delle paventate violazioni degli articoli 49 T.F.U.E., 56 T.F.U.E. e 47 della Carta di Nizza-Strasburgo; ciò anche ai lumi di quella ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte che riconosce la qualifica di agente contabile in capo ai concessionari (per come si dirà più diffusamente *infra*).

È, quindi, necessario esaminare la questione di giurisdizione.

L'eccezione non può essere accolta.

In presenza della natura pubblica delle risorse su cui ha inciso l'attività della Società NOVAMUSA, concessionaria dei servizi aggiuntivi integrati presso il Museo Nazionale, la Chiesa di S. Apollinare in Classe e il Mausoleo di Teodorico, non è dato escludere quel rapporto di servizio che radica la giurisdizione di questa Corte.

Del resto, come è ormai pacifico in giurisprudenza: *“il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla*

qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti” (Cass., Sez. Un., sent. 1.3.2006, n. 4511; conf. Cass., Sez. Un., sent. 5.6.2008, n. 14825 e Cass., Sez. Un., sent. 3.3.2010, n. 5019).

Non rileva, dunque, la formale etichetta privatistica, destinata invero a trascolorare a fronte della natura pubblica delle risorse gestite e dello scopo, egualmente pubblicistico, dell'attività svolta; elementi, i suddetti, tutti ricorrenti nel caso di specie, ove l'attività di NOVAMUSA si appalesa stabilmente inserita – in forza di precipue clausole convenzionali tali da assicurare il pervasivo controllo del Ministero concedente – nell'organizzazione statale di un servizio pubblico, quello inerente alla fruizione di siti culturali, con correlato incasso anche di una quota parte delle somme spettanti all'Amministrazione concedente.

Emblematica è, in tal senso, l'ordinanza Cass., Sez. Un., 20.2.2020, n. 4314, che ha deciso in relazione a una vicenda in tutto analoga a quella controversa così motivando:

“alla collocazione dell'obbligazione di riversare le somme riscosse per il servizio di biglietteria (detratto il costo per l'assicurazione del servizio) nell'ambito del rapporto concessorio, non può attribuirsi rilievo ai fini della configurabilità della responsabilità erariale quasi che la collocazione di un'obbligazione in esso fosse decisiva nel senso di impedirne la configurabilità come obbligazione rilevante ai fini della possibilità di configurare una responsabilità erariale, nel presupposto che il concessionario non possa rivestire la qualifica di agente contabile.

È, infatti, principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte quello

secondo cui: "In tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione alla Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A, mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte" (da ultimo, Cass., Sez. Un., n. 21871 del 2019). Principio che riprende quello (enunciato a proposito della vecchia disciplina del giudizio contabile), secondo cui: "Elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità contabile (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 74 ed R.D. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 178 e 610), sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della sua gestione, mentre resta irrilevante, oltre che l'eventuale assenza, da parte di quel soggetto, di contestazione della responsabilità stessa, il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte" (Cass., Sez. Un., (ord.) n.

13330 del 2010).

La prospettazione della ricorrente, ancora ribadita nella memoria, in ordine al fatto che non sarebbe concepibile che nell'ambito di una concessione e nella specie della concessione di servizi di cui trattasi il concessionario possa rivestire talvolta sì e talaltra no la qualifica di agente contabile non considera che l'esistenza o meno di tale qualifica si correla al tipo di obblighi assunti dal concessionario ed al loro oggetto. E non considera che anche somme che il concessionario deve corrispondere alla p.a. proprio in forza del conferimento della concessione ben possono rivestire natura di danaro pubblico.

Al contrario di quanto assume la memoria anche il recente precedente di cui a Cass., Sez. Un., (ord.) n. 486 del 2019 non giova affatto alla sua prospettazione, perché esso non mette in discussione la giurisdizione contabile ed anzi la afferma quando ricorre la condizione della violazione di obblighi afferenti all'attività ed alle funzioni svolte come "agente dell'amministrazione pubblica".

Del tutto inidonee ad assumere rilevanza ai fini della configurabilità dell'esistenza del rapporto contabile rilevante per la configurabilità della giurisdizione contabile risulta sia l'evocazione della norma dell'art. 117, comma 5 citato D.Lgs., là dove dispone che i canoni di concessione dei servizi sono incassati e ripartiti ai sensi dell'art. 110 D.Lgs., e quella di tale norma, là dove accomuna, sebbene per la gestione diretta di cui all'art. 115, comma 2 appunto i canoni di concessione e i proventi della riscossione dei biglietti ai fini della spettanza agli enti cui i beni appartengono.

Tale ultima norma disciplina la ripartizione delle somme riscosse per il servizio di biglietteria nella gestione diretta, che può avvenire tramite strutture interne

all'ente proprietario del bene culturale o in fora consortile (come dice il secondo inciso dell'art. 115, comma 2 D.Lgs.). Nel caso della gestione indiretta il riferimento alla ripartizione dei canoni di concessione, di cui all'art. 117, comma 5 e la previsione che la ripartizione debba avvenire ai sensi dell'art. 110 assume lo stesso significato, che riguarda l'assetto interno delle pubbliche amministrazioni eventualmente e non si comprende come possa essere considerata determinativa di conseguenze sulla natura delle somme riscosse per la biglietteria.

Assolutamente priva di rilievo risulta, poi, la mancanza di previsione nell'accordo concessorio di un obbligo di rendiconto, atteso che tale obbligo si correla oggettivamente alla natura delle somme siccome derivante dalla legge, che è stata evocata dal ricordato giudicato penale. E così pure quella che da esso è stata definita come "sistema di rendicontazione atipica". Elementi questi rilevanti ai fini della responsabilità penale, ma non certo rilevanti ai fini della responsabilità contabile, atteso che derivano dal modus operandi della stessa Amministrazione, i cui agenti, se tale modus fosse esiziale per l'erario, a loro volta potrebbero essere attinti da detta responsabilità.

La c.d. gestione integrata dei servizi di biglietteria non toglie, dunque, che le somme riscosse abbiano natura di danaro pubblico.

Né ai fini della configurazione della giurisdizione contabile assume rilievo la circostanza che nell'ambito del rapporto concessorio dei servizi aggiuntivi in quanto attraente, secondo la logica indicata da Cass., sez. Un., n. 12252 del 2009, anche il servizio di biglietteria appunto integrato, si configuri la giurisdizione amministrativa esclusiva: tale giurisdizione concerne le liti che

riguardo alla gestione del rapporto insorgano fra il concessionario e la p.a.”.

Analoghi principi si estendono alle persone fisiche che abbiano agito per la persona giuridica.

Come hanno, infatti, statuito le Sezioni Unite della Suprema Corte, l’inserimento in via di fatto degli amministratori di una persona giuridica privata nel procedimento di utilizzazione delle risorse pubbliche o comunque nell’organizzazione amministrativa *lato sensu* ne determina l’assoggettamento alla giurisdizione contabile, insieme alla persona giuridica (Cass. civ., Sez. Un., sent. 23.9.2009, n. 20434).

Consonante con l’indirizzo di legittimità è il radicato orientamento del giudice contabile, che ha avallato l’estensione della *iurisdictio* anche nei confronti di amministratori e legali rappresentanti degli enti privati destinatari di risorse pubbliche o inseriti in un’organizzazione pubblica, con il “*sostanziale superamento del “velo” societario che invece si oppone alle azioni di recupero operate dalla pubblica amministrazione erogatrice, che vedono convenibile il solo ente o società beneficiari del contributo, con le connesse possibilità di vanificazione dell’azione in relazione ad eventi fallimentari o di sostanziale incapacienza di tali soggetti, il cui capitale sociale è normalmente di limitata entità (trattandosi di norma di società di persone o al più di srl), ed in presenza di una finora inefficiente escussione degli strumenti di garanzia pur previsti*” (Sez. Umbria, sent. n. 65/2016; conf. Sez. Abruzzo, sent. n. 204/2021).

È, infine, d’uopo prendere, sempre in via pregiudiziale, posizione rispetto alla domanda spiegata nei confronti di MERCADANTE Gaetano.

Se è vero che il canone dell’interesse ad agire (art. 100 c.p.c.), che ispira tanto il processo civile quanto quello contabile, deve sussistere non solo al momento

della domanda ma anche a quello della decisione, la parziale rinunzia alla domanda veicolata in citazione si traduce in un difetto di tale condizione dell'azione in un momento successivo a quello aurorale di avvio della lite; cosa che fulmina l'azione di improcedibilità, pur soltanto *in parte qua*.

Nel caso di specie, avendo la Procura, con memoria del 5.8.2024 (successiva all'ordinanza istruttoria n. 17/2024), testualmente dichiarato che *“Per MERCADANTE Gaetano, avendo al sentenza penale di assoluzione escluso che sussistano prove del fatto che costui abbia continuato a gestire NOVAMUSA S.r.l. in qualità di amministratore di fatto, dovendo tale circostanza essere specificamente provata a prescindere dalle quote di partecipazione alla medesima società in qualità di socio, ed essendo le prove prodotte nel presente giudizio di responsabilità le stesse dell'indagine penale, questo Pubblico Ministero, nel rivalutarle alla luce della statuizione penale, concorda con il convincimento che ne ha tratto il Tribunale penale di Ravenna; per l'effetto, chiede che venga rigettata la domanda di risarcimento proposta in citazione nei confronti del MERCADANTE Gaetano non risultando sufficientemente provato che lo stesso sia stato amministratore di fatto della società dal 2013 al 2017”*, non v'è dubbio che si sia al cospetto di una rinunzia, tale da determinare la parziale improcedibilità dell'azione contabile (in ogni caso, per quanto rileva anche ai fini della statuizione sulle spese ex art. 31 c.g.c., da respingere nel merito a cagione del mancato assolvimento, da parte della Procura, dell'onere di provare – ai sensi dell'art. 94 c.g.c. – la qualità di amministratore di fatto originariamente contestata al MERCADANTE).

Nel merito, la domanda attorea merita parziale accoglimento nei termini che seguono.

SENT. NR. 109/2024/R

Emerge agli atti che, con atto rep. n. 285 del 21.10.2011, è stata conclusa, tra la Società NOVAMUSA e il Ministero della cultura, una convenzione avente a oggetto l'affidamento in concessione, per sei anni, dei servizi aggiuntivi di cui all'art. 117 d.lgs. n. 42/2004, a fronte della corresponsione alla p.a. concedente di un corrispettivo fisso annuale, di una quota percentuale degli incassi delle biglietterie e di una quota percentuale del fatturato conseguito nell'espletamento dei servizi di *bookshop*.

Al rilievo della mancata, corretta, compilazione del conto da parte di NOVAMUSA e all'incremento del debito a carico di quest'ultima sono seguiti gli accertamenti dalla Guardia di Finanza, dai quali è emerso che solo parte del *quantum* dovuto è stato effettivamente versato alla Tesoreria territoriale dello Stato.

Più segnatamente, risulta dimostrato l'omesso riversamento, da parte della concessionaria NOVAMUSA, della quota, di spettanza della p.a., degli incassi dei servizi di biglietteria e di *bookshop* relativi alle annualità 2016 e 2017; ciò in palese violazione degli obblighi di servizio discendenti dalla convenzione di concessione e, più in generale, di quelli che ordinariamente si correlano agli agenti contabili.

Rilevano in tal senso:

- l'esposto del Dott. SCALINI, trasmesso dal Nucleo di Polizia Tributaria di Bologna;
- le risultanze degli accertamenti espletati dal Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Ravenna;
- gli esiti della verifica amministrativo-contabile presso la Soprintendenza delle Belle Arti e del Paesaggio per le province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini;

SENT. NR. 109/2024/R

- gli espletati accertamenti bancari;

- i verbali di sommarie informazioni rese da persone informate sui fatti ex art.

351 c.p.p.;

- gli atti tutti del processo penale;

- i plurimi articoli di stampa.

Quanto al periodo antecedente le annualità 2016-2017, non risulta agli atti sufficientemente provata la consistenza dell'addebitato ammanco, la cui insussistenza è suffragata dalla nota della Soprintendenza Belle Arti del 9 aprile 2016, dalle dichiarazioni rese in sede penale dal Dott. CIRIANI e dalla sentenza assolutoria Trib. Ravenna, Sez. penale, 28.11.2022, n. 1455, divenuta cosa giudicata.

E invero, con la nota della Soprintendenza Belle Arti del 9.4.2016 (doc. all. n. 6 alla comparsa di costituzione e risposta del MORCIANO), risulta l'avvenuta estinzione di ogni residuo debito alla data del 30.4.2015 (così testualmente leggesi: *"Si trasmette, pertanto, il conto giudiziale al 30 aprile 2015 e le contabilità bimestrali in sostituzione del precedente invio del 6.05.2015, protocollo n. 2016, bimestre primo e secondo 2015, in quanto incrementate dai dati di versamento delle quietanze riferite ai dati dichiarati. Dal controllo contabile effettuato attraverso le quietanze di versamento, richieste alla RTS di Ravenna, risulta che il Concessionario Novamusa ha estinto il debito residuo risultante dal conto giudiziale"*); cosa che induce a ragionevolmente ritenere che i mancati riversamenti afferiscano al periodo successivo al 30.4.2015.

Quanto alle mensilità immediatamente successive, assume rilievo quanto statuito dalla sentenza resa in sede penale (Trib. Ravenna, Sez. penale,

28.11.2022, n. 1455), ove si legge:

- *“il Dott. Antonio Ciriani ha concluso ritenendo che i versamenti omessi si riferirono a gestioni successive a quella di Tommaso Morciano”* (pag. 10 della sentenza);

- e ancora, *“il Dott. Antonio Ciriani, consulente della difesa, comparando le somme riportate nei Modelli 12 con quelle versate all’Erario ha determinato l’ammontare dei versamenti dovuti per gli anni 2013, 2014 e 2015 in complessivi Euro 43.992,19 specificando che con riguardo al 2013 fu versata la somma di Euro 15.227,10, nel 2014 quella di Euro 25.367,69 con un differenziale per l’anno 2015 di appena Euro 3.399,40, importo saldato dalla gestione successiva nella misura di Euro 4.413,14”* (pag. 14 della sentenza).

Dette significative risultanze, che non trovano adeguate smentite agli atti, non consentono di ritenere che, in relazione al periodo antecedente le annualità 2016-2017, sussistano ipotesi di danno all’erario non ancora ristrate.

Integrando il danno uno degli indefettibili elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, che – secondo il generale paradigma della l. n. 20/1994 – ricorre esclusivamente al cospetto di una condotta attiva od omissiva, di un pregiudizio certo al numerario pubblico (in termini, ad es., App. I, sent. n. 116/2019, che richiede i predicati di certezza – l’incontestabilità del pregiudizio nella realtà materiale – e attualità – l’effettiva e comprovata sussistenza al momento dell’azione di responsabilità – del danno) e di un adeguato nesso eziologico tale da avvincere l’ammanto al contegno rilevante, non possono, in relazione al lasso di tempo anteriore all’annualità 2016, imputarsi addebiti né alla Società né agli amministratori *pro tempore*.

Ciò non può che valere sia con riferimento al periodo in cui è stato in carica il

Sig. MORCIANO sia a quello in cui sarebbe stato, secondo l'originaria impostazione attrice, *dominus de facto* il Sig. MERCADANTE.

Peraltro, se rispetto a quest'ultimo la stessa Procura attrice ha rinunciato all'azione contabile (così determinando la parziale improcedibilità della domanda, per come detto *supra*), risulta, con riguardo al MORCIANO, rilevante la precipua statuizione della sentenza penale Trib. Ravenna, Sez. penale, 28.11.2022, n. 1455 (di assoluzione per insussistenza del fatto e irrevocabile), che, all'esito di un accertamento in fatto che ha fondato lo stesso giudizio contabile (per come asserito dalla stessa attrice, alla pag. 6 della memoria del 5.8.2024), ha dichiarato l'insussistenza del fatto sino a tutto il 2015 (valorizzando sia l'evocata nota della Soprintendenza sia le dichiarazioni rese, in sede penale, dal Dott. CIRIANI).

Emblematico è, in proposito, il tenore della decisione penale (che, in quanto irrevocabile di assoluzione e pronunciata in seguito a dibattimento, ha piena efficacia, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste, nel giudizio civile e amministrativo di danno, ai sensi dell'art. 652 c.p.p.), secondo cui:

“La conclusione da ultimo indicata va estesa anche a Tommaso Morciano; invero se l'espletamento dell'istruttoria ha consentito di appurare che tale imputato rivesti concretamente la funzione di amministratore di Novamusa S.r.l. nel periodo compreso tra il 18.3.2013 e il 6.7.2015, la comunicazione inoltrata dalla Soprintendenza alla Ragioneria Territoriale sopra richiamata ha evidenziato l'inesistenza di qualsiasi debito a carico del concessionario alla data del 30.4.2015.

A ciò deve aggiungersi che il Dott. Antonio Ciriani, consulente della difesa, comparando le somme riportate nei Modelli 12 con quelle versate all'Erario ha

determinato l'ammontare dei versamenti dovuti per gli anni 2013, 2014 e 2015 in complessivi Euro 43.992,19 specificando che con riguardo al 2013 fu versata la somma di Euro 15.227,10, nel 2014 quella di Euro 25.367,69 con un differenziale per l'anno 2015 di appena Euro 3.399,40, importo saldato dalla gestione successiva nella misura di Euro 4.413,14" (pagg. 13-14 della sentenza).

La domanda attorea può, dunque, essere accolta nei soli limiti del danno erariale allegato con riferimento al periodo 2016-2017 (con esclusione, pertanto, di ogni mensilità del 2015, date le statuizioni della sentenza penale di cui sopra) in cui è stata in carica FEDERICI Roberta, consapevolmente compartecipe dell'attività svolta dalla concessionaria per conto della p.a.; danno che, alla luce dell'annotazione di polizia erariale prot. n. 0122702/2020 del 15.4.2020 (Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Ravenna; pagg. 16 e ss.), deve essere quantificato come segue:

- quanto al 2016: € 130.577,51 (Sant'Apollinare in Classe); € 40.768,19 (Mausoleo di Teodorico); € 9.508,04 (Museo Nazionale) – per un totale di € 180.853,74;

- quanto al 2017: € 171.832,08 (Sant'Apollinare in Classe); € 43.455,51 (Mausoleo di Teodorico); € 8.038,43 (Museo Nazionale) – per un totale di € 223.326,02.

Il danno risarcibile è, pertanto, complessivamente pari a € 404.179,76.

Visto l'art. 1, comma 1- *quinquies*, l. n. 20/1994, in ragione del dolo che ha sorretto il rilevante contegno, i convenuti NOVAMUSA s.r.l. e FEDERICI Roberta, responsabili dell'ammancio emerso – con i crismi di certezza e attualità – in relazione alle sole annualità 2016 e 2017, devono essere

SENT. NR. 109/2024/R

condannati in solido alla liquidazione dell'importo, aumentato di rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi FOI/ISTAT, con decorrenza dalla annualità (come sopra) cui i singoli importi afferiscono sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, e interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo; con ogni conseguenza anche in ordine al pagamento delle spese di giustizia, dovute, nella misura indicata in dispositivo, in ragione del principio di soccombenza.

La domanda deve essere invece rigettata in relazione al convenuto MORCIANO Tommaso.

Ai sensi dell'art. 31 c.g.c., deve essere liquidato, in favore della difesa dei detti convenuti MERCADANTE Gaetano e MORCIANO Tommaso, e a carico del Ministero della cultura, il compenso di € 1.000, 00 ciascuno, oltre al 15% per spese generali e oneri come per legge.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando:

1) rispetto al convenuto MERCADANTE Gaetano, dichiara la domanda attorea improcedibile;

2) rispetto ai convenuti NOVAMUSA s.r.l. e FEDERICI Roberta, accoglie la domanda attorea, e, per l'effetto, condanna i medesimi, in solido tra loro e in favore del Ministero della cultura, al pagamento di € 404.179,76, (euro quattrocentoquattromilacentosettantanove/76) oltre rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi FOI/ISTAT, con decorrenza dalla annualità cui i singoli importi afferiscono sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, e interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente

sentenza sino all’effettivo soddisfo;

3) rispetto al convenuto MORCIANO Tommaso, rigetta la domanda attorea.

Condanna i convenuti NOVAMUSA s.r.l. e FEDERICI Roberta al pagamento delle spese di giustizia che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano nella misura di € 284,67 (euro duecentottantaquattro/67).

Liquida in favore della difesa dei convenuti MERCADANTE Gaetano e MORCIANO Tommaso, a carico del Ministero della cultura, il compenso di € 1.000,00 (euro mille/00) ciascuno, oltre al 15% per spese generali e oneri come per legge.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del giorno 20 novembre 2024.

L’ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Andrea GIORDANO	Massimo PERIN
(F.to digitalmente)	(F.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il giorno 20 dicembre 2024

Il Direttore di Segreteria
Dott. Laurino Macerola
(F.to digitalmente)