



Sentenza n. 22/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

composta da

MARTA TONOLO

Presidente

MAURIZIO MASSA

Consigliere

DANIELA ALBERGHINI

Consigliere, relatore

nell'udienza del 14 giugno 2023, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **31839** del registro di segreteria, promosso con atto

di citazione dalla Procura Regionale nei confronti di

LARESE FILON Daniela, c.f. LRSDNL52C50A501C, nata il 10.03.1952 a

Auronzo di Cadore (BL) e ivi residente in via Ansiei nr. 18, rappresentata e

difesa dall'Avv. Francesco Giuseppe Roncoroni del Foro di Padova, c.f.

RNCFNC89M14L8400, con studio in Padova, Via degli Zabarella, 38, 35121

Padova e domicilio digitale presso l'indirizzo pec:

francesco.roncoroni@ordineavvocatipadova.it

DE MARTIN Lorenzo, c.f. DMRLNZ74A09A501J, nato il 09.01.1974 a

Auronzo di Cadore (BL) e ivi residente in via Ligonto nr. 32, rappresentato e

difeso dall'Avv. Martina Brasson del Foro di Padova, c.f.

BRSMTN84C52G224Y, con studio in Padova, via degli Zabarella, e domicilio

digitale presso l'indirizzo pec: martina.brasson@ordineavvocatipadova.it;

VECELLIO GALENO Dario, c.f. VCLDRA67H24A501M, nato il 24.06.1967 a

Auronzo di Cadore (BL) e ivi residente in via Pospizza nr. 27, rappresentato e

difeso dall'Avv. Martina Brasson del Foro di Padova, c.f.

BRSMTN84C52G224Y, con studio in Padova, via degli Zabarella, e domicilio

digitale presso l'indirizzo pec: martina.brasson@ordineavvocatipadova.it;

RIGATO Giovanni, c.f. RGTGNN55M12L319T, nato il 12.08.1955 a Tradate

(VA) e residente in Auronzo di Cadore (BL) in via dell'Angelo nr. 13,

rappresentato e difeso dall'Avv. Carola Pagliarin del Foro di Padova, c.f.

PGLCRL72H62F241R, con studio in Padova, via degli Zabarella, 38, e

domicilio digitale presso l'indirizzo pec:

carola.pagliarin@ordineavvocatipadova.it.

MELAIA Attilia, c.f. MLETTL55R50L030A, nata il 10.10.1955 a Taibon

Agordino (BL) e residente a Vittorio Veneto (TV) in piazza Fiume nr. 53B,

rappresentata e difesa dall'Avv. Carola Pagliarin del Foro di Padova, c.f.

PGLCRL72H62F241R, con studio in Padova, via degli Zabarella, 38, e

domicilio digitale presso l'indirizzo pec:

carola.pagliarin@ordineavvocatipadova.it.

Visti l'atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione

Giurisdizionale in data 27 dicembre 2022, le memorie di costituzione dei

convenuti e gli atti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 14 giugno 2023, con l'assistenza del

segretario d.ssa Chiara Grella, il relatore Consigliere Daniela Alberghini, il

rappresentante del Pubblico Ministero in persona del Sostituto procuratore

Dr. Massimiliano Spagnuolo, l'Avv. Martina Brasson per i convenuti Lorenzo

De Martin e Dario Vecellio Galeno, l'Avv. Francesco Giuseppe Roncoroni per

il convenuto Daniela Larese Filon e la Prof. Avv. Carola Pagliarin per i

convenuti Attilia Melaia e Giovanni Rigato.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura Regionale conveniva innanzi a questa Sezione Giurisdizionale i sig.ri Daniela Larese Filon, sindaco *pro tempore* del Comune di Auronzo di Cadore, Lorenzo De Martin, *assessore pro tempore* del Comune di Auronzo di Cadore, Dario Vecellio Galeno, *assessore pro tempore* del Comune di Auronzo di Cadore, Giovanni Rigato, responsabile del servizio economico-finanziario del Comune di Auronzo di Cadore e Attilia Melaia, segretario comunale *pro tempore* del Comune di Auronzo di Cadore per ivi sentirli condannare, a titolo di dolo e in subordine di colpa grave, al risarcimento del danno in favore del Comune di Auronzo di Cadore della somma di euro 170.000,00, oltre interessi e rivalutazione e spese, queste ultime in favore dell'Erario.

Esponneva il Pubblico Ministero che il Comune di Auronzo di Cadore ha erogato tra il 2014 e il 2019 in favore del Consorzio Turistico "Tre Cime Dolomiti" contributi -per natura rientranti nell'applicazione della disciplina degli aiuti di stato- in misura eccedente la soglia di esenzione dalla notificazione (c.d. regime *de minimis*) pari ad euro 200.000,00, di talchè si sarebbe verificata l'ipotesi tipizzata di responsabilità patrimoniale per illegittima dazione dei contributi medesimi.

Ciò il Comune avrebbe fatto in forza di una convenzione stipulata nel 2014 con il predetto Consorzio, nonché di una appendice successivamente stipulata nel 2016, in vigore dal 1.1.2017 e fino al 2019, per la gestione di servizi di promozione turistica e dei servizi di informazione turistica per i quali il Comune di Auronzo di Cadore aveva stipulato, a sua volta, nel 2015

un accordo di collaborazione con la Regione Veneto nella fase transitoria successiva all'entrata in vigore della nuova legge regionale sul Turismo (L.R. n. 11/2013).

Richiamata la normativa eurounitaria e nazionale disciplinante la materia degli aiuti di stato ed in particolare le modalità di calcolo della soglia di rilevanza, il Pubblico Ministero osservava che la soglia dei 200.000 euro, al di sotto della quale non era necessaria la notificazione, era stata superata (esclusi i precedenti esercizi dal 2014 al 2016, per i quali era intervenuta la prescrizione) negli esercizi 2017, 2018 e 2019, nei quali erano stati erogati al Consorzio rispettivamente 170.000,00, 19.015,98 e 18.529,18 euro.

Appurato che le somme erogate nel corso degli esercizi 2018 e 2019 consistevano nel mero rimborso di talune spese di personale, il Pubblico Ministero delimitava e quantificava il danno nella misura dei contributi erogati nel corso del 2017, pari ad euro 170.000,00.

In particolare, addebitava la somma di euro 120.000, a titolo di dolo e, in subordine, a titolo di colpa grave al Sindaco Larese Filon Daniela (per il 40%), agli assessori, De Martin Lorenzo e Vecellio Galeno Dario (per il 20% ciascuno), al Responsabile del Servizio economico finanziario, Rigato Giovanni (10%) ed al Segretario comunale, Melaia Attilio (10%).

Contestava, agli organi politici, di aver partecipato all'adozione delle deliberazioni con le quali era stata approvata la convenzione del 2016 con il Consorzio ed i successivi contributi e, agli organi amministrativi, di aver apposto il parere di regolarità sulle predette delibere ed adottato le relative determine di liquidazione. La Procura, poi, imputava al Responsabile del Servizio economico finanziario, sig. Rigato Giovanni la somma di euro

50.000,00 per aver, in via autonoma, assunto la determinazione n.

606/2017 con la quale veniva erogato un ulteriore contributo di pari

importo a quello contestato.

In via subordinata, nel caso in cui si fosse ritenuta non applicabile al caso *de*

quo la fattispecie degli aiuti di stato, il Pubblico Ministero formulava

domanda di condanna al risarcimento del danno per la violazione della

disciplina in materia di affidamento di servizi, quale appunto quello della

gestione dell'informazione e promozione turistica, quantificandolo in euro

29.824,23, sulla base del ribasso medio del 14,73% rilevato in procedure di

affidamento di analoghi servizi svolte negli ultimi tre anni da altri enti locali

della regione Veneto.

Si costituivano in giudizio i convenuti con separate comparse di analogo

contenuto, pregiudizialmente eccependo il difetto di giurisdizione della

Corte dei conti per essere la materia degli aiuti di stato riservata in via

esclusiva alla Corte di Giustizia o al Tribunale dell'Unione.

In via preliminare, eccepivano, anche, l'intervenuta prescrizione dell'azione

in relazione alla domanda posta in via principale quantomeno per la quota

parte di euro 150.000,00 -pari agli importi pagati in data anteriore al

quinquennio precedente l'invito a dedurre notificato il 5 ottobre 2022-, non

potendo valere la sospensione, pure invocata dalla Procura, di cui all'art.

85, comma 4 del d.l.18/20. Sulla base delle medesime considerazioni,

comunque, si sarebbe in ogni caso compiuta la prescrizione anche con

riferimento alla domanda formulata in via subordinata.

Nel merito, negavano la ricorrenza degli elementi costitutivi dell'illecito.

Quanto alla fattispecie di danno contestata in via principale, infatti,

sostenevano che non ricorrerebbero i presupposti per la sussunzione della fattispecie in quella degli aiuti di stato di cui all'art. 107 del TUF, non potendo derivare alcuna lesione alla concorrenza, tenuto conto della peculiarità della realtà del contesto territoriale montano in cui operava il Consorzio destinatario dei contributi, composto dalla quasi totalità degli operatori del settore e operante senza scopo di lucro.

I contributi, inoltre, non sarebbero qualificabili come aiuto di stato anche con riferimento ai criteri posti dalla c.d. sentenza *Altmark* della Corte di Giustizia europea, secondo cui i contributi pubblici, comunque denominati, non ricadono nella sfera di applicazione dell'art. 107 TUF se costituiscono compensazioni per l'assolvimento di oneri di servizio pubblico, come appunto nel caso di specie.

Rilevavano, poi, l'inapplicabilità *ratione temporis* della fattispecie di responsabilità contestata dal Pubblico Ministero, poiché l'obbligo di inserimento del contributo nel Registro nazionale di cui all'art. 52 della legge 234/2012 ha avuto attuazione solo dopo l'entrata in vigore del regolamento attuativo ivi previsto (approvato con D.M. 115/2017), dal 12 agosto 2017.

In relazione alla ipotesi di danno contestata in via subordinata alternativa dal Pubblico Ministero, ovvero l'affidamento del servizio in violazione del codice dei contratti, le difese ne contestavano la fondatezza, ricorrendo i presupposti per l'applicazione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 63, comma 2, lett. b) n. 2 del D.lgs. 50/2016 *pro tempore*. In ogni caso, non sarebbe stata provata dal Pubblico Ministero l'esistenza e la misura del presunto danno erariale,

stante anche l'inidoneità dei parametri presi a riferimento.

Quanto agli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale le difese evidenziavano, inoltre, la carenza dell'elemento soggettivo sia sotto il profilo del dolo, dovendo essere provata la volontà dell'evento lesivo, che sotto il profilo della colpa grave, avendo i convenuti agito in conformità alle disposizioni normative applicabili (nella fattispecie, il regolamento comunale per la concessione di benefici economici) e nell'ottica del soddisfacimento di un interesse pubblico.

In via ulteriormente subordinata concludevano le difese invocando la riduzione della misura del danno denegatamente riconosciuto in ragione della compartecipazione causale di soggetti terzi non evocati in giudizio e, comunque, tenendo conto dei vantaggi conseguiti dal Comune di Auronzo.

All'udienza del 14 giugno 2023 le parti discutevano svolgendo le argomentazioni già esposte in atti e all'esito della discussione il giudizio è stato trattenuto in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.Le difese di tutti i convenuti hanno eccepito, in via pregiudiziale, il difetto assoluto di giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla domanda formulata in via principale dal Pubblico Ministero che, avendo ad oggetto il recupero di una elargizione asseritamente concessa in violazione del regime c.d. *de minimis* in materia di aiuti di stato, dovrebbe essere soggetta a controllo giurisdizionale unicamente da parte della Corte di Giustizia o del Tribunale dell'Unione Europea.

L'eccezione è infondata, anche alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e puntualmente ripresi nella

“Comunicazione della Commissione relativa all’applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (2021/C 305/01)” (da cui sono tratte le citazioni che seguono, salva diversa indicazione).

Premesso che l’odierno giudizio ha ad oggetto il risarcimento del danno conseguente all’adozione di atti illegittimi per violazione della normativa eurounitaria e nazionale in materia di aiuti di stato e ferma la competenza esclusiva della Commissione sulla compatibilità di un aiuto con il mercato interno, la valutazione se una misura si configura come aiuto di Stato a norma dell’articolo 107, paragrafo 1, del TFUE *“è una competenza esercitata sia dalla Commissione sia dai giudici nazionali, in quanto questi ultimi possono essere tenuti a stabilire se una misura è soggetta alla clausola di sospensione”*, secondo un principio di distinzione e complementarità.

La declinazione di detto principio comporta che *“i giudici nazionali hanno il potere di interpretare e applicare l’articolo 107, paragrafo 1, e l’articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. In particolare, in mancanza di una decisione della Commissione in merito alla stessa misura, i giudici nazionali, nell’esercizio della loro competenza a valutare l’esistenza di un aiuto di Stato, sono vincolati solo dalla nozione oggettiva di aiuto di Stato”*.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia del resto ha, da tempo, chiarito che i giudici nazionali sono competenti a interpretare la nozione di aiuto di Stato (Corte di giustizia 22 marzo 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, p.14; 11 luglio 1996, SFEI e altri, C-39/94, p.49; 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e altri /Francia, C-354/90, p.10; 18 luglio 2007, Lucchini, C-119/05, p.50; 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, p. 39: “Per

poter determinare se una misura statale sia stata instaurata violando l'art. 88 n. 3, CE, un giudice nazionale può essere indotto a interpretare la nozione di aiuto di cui all'art. 87, n. 1, CE (sentenza 15 luglio 2004, causa C-345/02, Pearle e a., Racc. pag. I-7139, punto 31). Gli spetta pertanto di verificare, in particolare, se la misura controversa costituisca un vantaggio e se risulti selettiva, cioè se favorisca talune imprese o taluni produttori ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.) e che, *“nel valutare se una misura di aiuto è soggetta alla clausola di sospensione, i giudici nazionali devono esaminare se la misura rientra in una delle eccezioni all’obbligo di notifica (...). In particolare, i giudici nazionali valutano se la misura in questione soddisfi i criteri stabiliti da un regolamento di esenzione per categoria o costituisca un aiuto esistente”*, poiché se *“uno Stato membro attua una misura di aiuto che non soddisfa tutte le condizioni dell’esenzione per categoria applicabile senza previa notifica alla Commissione, l’attuazione di tale aiuto è illegale”*.

Se, dunque, non vi è dubbio circa la non spettanza ai giudici nazionali della valutazione della compatibilità di un aiuto -come correttamente evidenziato dalle difese eccepienti-, a questi ultimi compete, invece, *“verificare se le autorità nazionali abbiano concesso aiuti che soddisfano pienamente le condizioni generali e specifiche del regolamento di esenzione per categoria applicabile, interpretate in modo restrittivo”* (tra molte, Corte di giustizia 5 marzo 2019, Eesti Pagar, C-349/17; 29 luglio 2019, BMW/Commissione, C-654/17), incombendo l’obbligo di *“garantire che siano tratte tutte le conseguenze derivanti dalla violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, segnatamente per quanto riguarda la validità degli atti di esecuzione e il recupero degli aiuti concessi in violazione di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172,*

punti da 89 a 92, 100 e 130)”.

2. Ancora, in via preliminare le difese dei convenuti hanno eccepito l'intervenuta prescrizione dell'azione, quantomeno parziale e relativa agli importi liquidati fino al quinquennio antecedente alla notifica dell'invito a dedurre (5 ottobre 2022) pari a complessivi euro 150.000,00.

La tempestività dell'azione erariale è stata affermata, invece, dal Pubblico Ministero richiamando l'orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui la sospensione *ex lege* disposta dall'art. 85, comma 4, del d.l. n. 18/2020 e s.m.i., dal 8 marzo al 31 agosto 2020 si estenderebbe anche ai termini prescrizionali pendenti e non necessariamente scadenti nel periodo di riferimento.

A tale lettura della disposizione si contrappone quella delle difese dei convenuti secondo cui la seconda parte della disposizione (che, appunto, estende anche alle prescrizioni la sospensione prevista dalla prima parte) non può essere letta disgiuntamente dalla prima, che limita la sospensione ai termini scadenti tra il giorno 8 marzo e il 31 agosto 2020. Anche a voler, quindi, estendere l'efficacia della sospensione *ex lege* ad istituti ed attività non strettamente processuali, questa non potrebbe travalicare il limite derivante dalla necessità che gli stessi abbiano una scadenza all'interno dell'arco temporale in cui la sospensione opererebbe.

Viene in rilievo a tal proposito l'ormai consolidato e costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, che il Collegio condivide e da cui non vede motivo di discostarsi, secondo cui le più volte citate disposizioni emergenziali non si limitano “*a disciplinare una sospensione ex lege solo dei termini processuali e procedurali, ma anche dei termini di*

natura sostanziale come quelli previsti per la prescrizione ex art 1 comma 2 della l. 20/1994” (da ultimo, Sez. Campania n. 512/2023; cfr. art. 85 co, 4 del D.l. 18/2020: “In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° settembre 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo”).

Secondo tale orientamento, “mentre il primo periodo dell’art. 85 comma 4 si riferisce all’ipotesi in cui il vertice istituzionale dell’ufficio territoriale, come misura di contrasto all’emergenza epidemiologica, ha provveduto al rinvio d’ufficio delle udienze, la seconda parte assume un contenuto di carattere generale finalizzato a determinare la sospensione di tutta una serie di termini tra cui quelli di prescrizione (Sezione giur. Campania sent. 9.3.2022 n. 212)” (ibidem), precisando che “la congiunzione “anche” ha la funzione lessicale di estendere al secondo periodo il regime temporale indicato nella prima parte e non di far riferimento alle ipotesi in cui l’effetto sospensivo si attiva qualora i termini debbano necessariamente cadere tra l’8 marzo 2020 e il 31 agosto 2020. Ciò è confermato dal fatto che non si assiste a nessuna distinzione tra termini processuali e di natura sostanziale e nel silenzio della norma e in applicazione del principio ermeneutico in claris non fit interpretatio, non può ammettersi una preclusione normativa non espressamente prevista (Corte conti: Sez. giur. Valle d’Aosta sent. 17.3.2021 n. 9; Sez. giur. Sardegna sent. 28.10.2021 n. 347; Sez. giur.

Campania sent. 9.3.2022 n. 212; Sez. giur. Campania sent. 8.8.2022 n. 641;

Sez. giur. Piemonte sent. 14.7.2022 n. 182; Sez. giur. Lombardia sent.

8.8.2022 n. 214; Sez. giur. Lombardia sent. 5.12.2022 n. 270; Sez. giur.

Sardegna sent. 30.11.2022 n. 234; Sez. giur. Lazio sent. 6.2.2023 n. 81). (Sez.

Campania, 512/2023)” (ibidem; cfr. recentemente, anche Sez. Liguria n.

37/2023; Sez. Piemonte n. 38/2023; Sez. Lombardia n. 35/2023).

Alla luce delle considerazioni che precedono, pertanto, il termine di

prescrizione risulta utilmente interrotto con la notifica dell’invito a dedurre

e, pertanto, l’azione è da ritenersi tempestiva.

3. Nel merito, la domanda formulata in via principale è fondata nei termini

che seguono.

Sostiene il Pubblico Ministero che il Comune di Auronzo avrebbe erogato al

Consorzio Tre Cime Dolomiti nel corso dell’esercizio 2017 contributi

configurabili come “aiuti di Stato” pari ad euro 170.000,00 eccedendo la

soglia del c.d. regime dei minimi (euro 200.000,00 nei tre ultimi esercizi,

compreso quello corrente) senza aver adempiuto all’obbligo di notificazione

alla Commissione europea.

Sostengono, invece, i convenuti che le somme erogate dal Comune di

Auronzo di Cadore al Consorzio Tre Cime Dolomiti di cui è causa non

possono essere ricondotte alla categoria degli aiuti di stato di cui all’art. 107

TUFE, difettandone i presupposti così come individuati dalla giurisprudenza

della Corte di Giustizia, con particolare riferimento ai principi della sentenza

Altmark.

Dall’esame della documentazione versata in atti emerge l’esistenza di un

complesso assetto di rapporti tra il Comune di Auronzo di Cadore e il

Consorzio Tre Cime Dolomiti, destinatario delle somme oggetto di contestazione.

Tale assetto, che nell'arco di tempo sottoposto al vaglio del Collegio ha subito diverse modificazioni e stratificazioni, dev'essere inquadrato all'interno della riforma dell'organizzazione, centrale e periferica, dell'attività di informazione e accoglienza turistica conseguente all'adozione della legge regionale n. 11 del 14 giugno 2013.

L'art. 15 (rubricato "Informazione e accoglienza turistica") della legge di cui trattasi prevede, infatti, al primo comma, che *"Le attività di informazione e accoglienza turistica nei confronti dei turisti sono svolte secondo criteri di imparzialità, omogeneità, trasparenza, qualità, professionalità e pari rappresentatività di tutto il territorio e della sua offerta, fornendo informazioni e servizi, finalizzati alla migliore fruizione delle strutture ricettive, dei trasporti e dell'offerta complessiva delle risorse e dei prodotti del territorio"* e, al secondo comma, che *"Le funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento in materia di informazione e accoglienza turistica spettano alla Giunta regionale, che disciplina, sentita la competente commissione consiliare: a) gli standard minimi di informazione e di accoglienza turistica, le caratteristiche e i segni distintivi, anche in relazione alla tipologia dei servizi offerti; b) le modalità di coordinamento, anche informativo e telematico, delle attività fra i soggetti del territorio; c) l'eventuale concessione di contributi; d) i requisiti e le caratteristiche dei soggetti anche associati, pubblici e privati, che possono gestire le attività di informazione e di accoglienza turistica"*.

La gestione a livello locale dell'attività, invece, è svolta (comma 3) *"in via*

prioritaria, ove esistenti, dalle organizzazioni di gestione della destinazione turistica e dai soggetti rientranti nelle tipologie individuate con il provvedimento di cui al comma 2, lettera d)”.

Con riferimento, in particolare a tale disposizione, la Giunta regionale, con delibera n. 2287 del 10 dicembre 2013, non solo ha espressamente rilevato che è stato completamente rivisto l'assetto organizzativo e le attività inerenti il segmento dell'attività di informazione e accoglienza turistica, ma che, nelle more della completa attuazione della riforma del settore, *“in sede di prima applicazione della legge regionale 11/2013 la Giunta regionale potrà accogliere le manifestazioni di interesse alla gestione delle attività di informazione ed accoglienza turistica da parte dell'amministrazione comunale della destinazione, dell'Unione di comuni del territorio oppure dall'amministrazione provinciale”*.

Quanto ai requisiti e alle caratteristiche dei soggetti pubblici e privati, anche associati, che possono gestire le attività di informazione e di accoglienza turistica è stato espressamente chiarito *“che gli stessi debbano avere una sede stabile nella destinazione e nel territorio nel quale intendono svolgere la funzione, essere in grado di assicurare un servizio adeguato alla valenza turistica della località, garantire orari e giorni di apertura proporzionati alla presenza di turisti, garantire i servizi minimi essenziali previsti dall'Allegato A) alla presente deliberazione per le diverse forme di attività.”*.

La medesima delibera, poi, stabilisce che *“al fine di sviluppare le opportune sinergie fra pubblico e privato, ovvero definire le operatività del pubblico concordate e in sintonia con le strategie più propriamente economico-commerciali, elemento significativo della nuova legge regionale, i soggetti*

gestori pubblici, firmatari degli accordi di collaborazione, ove non abbiano conferito la gestione dell'attività di cui trattasi all'Organizzazione di Gestione della Destinazione (OGD) perché non ancora esistente, possono affidare, con le modalità previste dalla normativa vigente e nel rispetto degli standard dell'Allegato A) al presente provvedimento, dandone comunicazione alla Direzione regionale Turismo, la gestione di attività di informazione ed accoglienza ad altri soggetti in possesso dei requisiti di professionalità richiesti, tra cui: consorzi di imprese turistiche, associazioni di rappresentanza del settore del turismo a livello di destinazione o territorio, associazioni Pro Loco”.

Alla luce di tale quadro di riferimento vanno dunque esaminati gli atti.

Nelle more del passaggio dalla precedente legge regionale sul turismo (L.R. Veneto n. 33/2002, nella quale la funzione di *“informazione, accoglienza, assistenza turistica e promozione delle singole località fatta nell'ambito territoriale della Regione”* era assegnata alle Province: art. 3, comma 1, lett. C), ed era esercitata per mezzo degli uffici provinciali di Informazione e Assistenza Turistica -IAT- anche *“previa apposita convenzione”* *“in collaborazione con: a) comuni; b) imprese turistiche associate o loro associazioni di categoria; c) associazioni Pro Loco iscritte nell'albo provinciale di cui all'articolo 10; d) associazioni iscritte nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge regionale 30 agosto 1993, n. 40 aventi come finalità statutaria prevalente, anche se non esclusiva, le attività di informazione, accoglienza e assistenza turistica; e) consorzi o altre strutture con finalità turistiche, non finanziate dalla Regione”*: art. 20, comma 3) alla concreta operatività della nuova legge, la Giunta comunale, con delibera n. 28 del 10 marzo 2014, aveva approvato una convenzione tra il Comune di Auronzo di Cadore e il Consorzio Turistico Auronzo-Misurina, di durata

triennale, finalizzata, tra le altre cose, a garantire *“l’apertura durante la stagione estiva (metà giugno-metà settembre) del punto informazioni di Misurina”* e ad integrare *“con proprio personale dipendente i turni del personale dell’ufficio IAT di Auronzo”* oltre all’attività di promozione turistica.

Tale delibera faceva seguito alla precedente delibera n. 182 del 9 dicembre 2013 con cui era stata approvata analoga convenzione finalizzata alla realizzazione di *“attività di interesse pubblico”* legate alla promozione turistica, settore nel quale l’Amministrazione comunale aveva investito *“notevoli risorse”* *“sostenendo e promuovendo il turismo nell’intento di creare le condizioni per il benessere dei cittadini”* (cfr. premesse della deliberazione n. 28/2014).

Il Comune di Auronzo di Cadore aveva, infatti, da tempo avviato un *“Piano di Sviluppo del Turismo”* all’interno del quale l’informazione e la promozione turistica costituivano *“punto di arrivo della prima fase (...) nonché punto di partenza per lo sviluppo turistico della destinazione riferita ora anche agli ambiti territoriali di Vigo e di Lorenzago, con i quali è stata avviata una collaborazione nell’ambito turistico con la deliberazione di questa Giunta n. 5 del 5 gennaio 2015”* (così si legge nelle premesse della successiva delibera di Giunta n.75/2015).

Con la convenzione del marzo 2014 (delibera n. 28) veniva, dunque, riconosciuto al Consorzio Turistico Auronzo-Misurina un contributo annuo di euro 150.000,00 a fronte dello svolgimento delle attività di promozione turistica e dell’apertura dell’ufficio di informazione turistica di Misurina oltre ad un *“contributo aggiuntivo di tipo variabile sulla base della*

programmazione di eventi e manifestazioni opportunamente concordata”.

Nel corso del 2015 il Comune di Auronzo di Cadore assumeva, anche, la gestione in proprio delle funzioni di promozione e informazione turistica in precedenza svolte dagli uffici provinciali IAT (a seguito dell'accordo di collaborazione ex art. 15 L.241/90 intercorso con la Regione Veneto ed approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 46 del 20 aprile 2015) e, pertanto, con successiva deliberazione della Giunta n. 75 del 8 giugno 2015 (alla luce dello schema di accordo tra Comune e Regione approvato con la DGC n. 46/2015 che individuava nel Consorzio Auronzo-Misurina il soggetto gestore del servizio locale di informazione e accoglienza turistica), ad integrazione della già vigente convenzione con il Consorzio Turistico, includeva, nell'ambito di tale preesistente rapporto, l'ulteriore servizio di informazione ed accoglienza turistica in precedenza gestito dall'ufficio provinciale IAT prorogando, contestualmente, la durata della convenzione al 31 dicembre 2018, senza alcuna altra modifica delle pattuizioni in corso.

Intervenuta la sottoscrizione definitiva dell'accordo con la Regione Veneto, la Giunta Comunale, con delibera n. 147 del 24 ottobre 2016, approvava l'appendice alla vigente convenzione disciplinando specificamente la gestione delle attività di informazione ed accoglienza turistica alla quale doveva essere imputata una quota parte, pari a euro 120.000,00, del maggior contributo annuo già riconosciuto.

Successivamente, l'attività di informazione e accoglienza turistica diveniva oggetto di un autonomo atto convenzionale (seppur collegato a quello ancora vigente), approvato con Delibera della giunta comunale n. 176/2016 e in vigore dal 1 gennaio 2017, il quale lasciava immutati i reciproci obblighi

e individuava i parametri dell'attività in un documento allegato.

Alla luce di tali deliberazioni, dunque, debbono essere analizzati i flussi finanziari oggetto di giudizio considerando, innanzi tutto, che nel corso dell'esercizio 2017, anno di riferimento per l'individuazione del danno da parte della Procura, il Comune di Auronzo di Cadore ha versato al Consorzio l'importo complessivo di euro 170.000,00 (che, appunto, è la misura del danno oggetto di contestazione) in forza di quattro provvedimenti e, precisamente, il mandato di pagamento n. 604 del 18 aprile 2017 di euro 50.000,00, il mandato n. 954 del 26 giugno 2017 di euro 50.000,00, il mandato n. 2046 del 15 novembre 2017 di euro 20.000,00 e il mandato n. 1555 del 12 settembre 2017 di euro 50.000,00.

Orbene, come si evince dalle causali dei pagamenti, quelli di cui ai mandati nn. 604, 954 e 2046, per complessivi euro 120.000,00 venivano effettuati in esecuzione della convenzione approvata con DGC n. 179/2016 quale contributo per il servizio di informazione e accoglienza turistica, mentre gli ulteriori euro 50.000,00 di cui al mandato n. 1555 del 12 settembre 2017 venivano impegnati con la determina dirigenziale n. 606/2017 del 8 settembre 2017 e costituivano, in effetti, un contributo per lo svolgimento di ulteriori e diverse attività promozionali finalizzate all'attrazione turistica del comprensorio.

La difesa degli amministratori convenuti sostiene che l'importo di euro 120.000,00, costituendo la compensazione degli obblighi di servizio imposti dal Comune al Consorzio per la prestazione del servizio, di interesse generale, di informazione e accoglienza turistica è sottratto alla disciplina degli aiuti di stato (ivi compreso il regime *de minimis*) ricorrendo i

presupposti indicati dalla giurisprudenza comunitaria ed in particolare dalla sentenza Altmark (Corte di Giustizia UE, 27 luglio 2003, causa C/208-00).

3.1. Appare necessario, quindi, verificare innanzitutto la natura delle somme erogate dal Comune di Auronzo al Consorzio Turistico in forza della convenzione per la gestione del servizio di informazione e accoglienza turistica.

3.1.1. Non è oggetto di contestazione la natura di servizio pubblico locale dell'attività di informazione e accoglienza turistica, tale essendo qualificata dalla legge (regionale del Veneto n. 11 /2013: art. 15) e rientrando, comunque, tra quei servizi finalizzati e strumentali allo sviluppo economico che gli enti locali possono assumere ai sensi dell'art. 112 TUEL.

Si tratta, inoltre, di servizio avente rilevanza economica, alla luce della circostanza che, nel caso di specie, il Comune sostiene direttamente determinati costi (immobili, utenze, manutenzione straordinaria) e riconosce, in favore del gestore, un ulteriore contributo economico: *"la rilevanza economica di un'attività va correlata alla sua potenzialità di produrre un utile di gestione, per quanto esiguo, e quindi di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore"* (Delibera ANAC n. 26/2014, in materia di gestione di IAT), da valutarsi (CdS, Sez. V., n. 5409/12) in concreto, sulla base dell'atteggiarsi dei reciproci rapporti tra affidatario e gestore.

Si tratta, infine, di un servizio di interesse generale, essendo erogato in favore di una platea indeterminata e universale di destinatari (i turisti che visitano il territorio comunale), le cui caratteristiche ne consentono la sussunzione tra quelli che la normativa eurounitaria, pur senza mai offrirne

la definizione, classifica come “servizi di interesse economico generale” (SIEG: art. 14 e 106 TUF) e che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano, essendo servizi di natura economica, agli specifici obblighi di servizio pubblico.

Benchè evidentemente ideata in relazione a servizi forniti dalle grandi industrie di rete (trasporti, servizi postali, energia, comunicazione) la nozione, infatti, può essere estesa anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico (punto 17 Libro Verde sui servizi di interesse generale della Commissione COM (2003) 270 del 21 maggio 2003).

Nel caso in esame il nucleo essenziale degli obblighi di servizio (i requisiti specifici, cioè, imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento gli obiettivi di interesse pubblico) è stato stabilito dalla Regione Veneto con la delibera di Giunta n. 2287/2013.

La decisione 2012/21/UE della Commissione, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, precisa a quali condizioni determinati tipi di compensazioni -rientranti nel campo di applicazione delineato dall'art. 2 della decisione (in ipotesi, qui ricorrente)- devono essere considerati aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato, ed essere esentati dall'obbligo di notifica preventiva a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato medesimo.

Come riportato nel preambolo della Decisione (punto 4), “Nella sentenza

emessa nella causa «Altmark», la Corte di giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del trattato se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative. In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente. In terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto. Infine, quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare".

Viene, quindi, precisato (punto 5) che "Qualora questi criteri non siano soddisfatti e siano rispettate le condizioni generali di applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato e sono soggette alle disposizioni degli articoli 93, 106, 107 e 108 del trattato".

Nella Comunicazione della Commissione 2012/C8/03, recante la "Disciplina

dell'Unione europea relativa agli aiuti di stato sotto forma di

compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)”, viene chiarita

l'applicazione dell'art. 107 del trattato e dei criteri definiti nella sentenza

Altmark alle compensazioni degli obblighi di servizio.

Alla luce dei criteri ivi indicati deve, quindi, essere condotta l'analisi della

natura delle somme erogate dal Comune di Auronzo al Consorzio Turistico,

in primo luogo verificando se esse integrino la fattispecie delle suddette

compensazioni -esulando, quindi, dalla disciplina degli aiuti di stato- o se, al

contrario, rientrano nel campo di applicazione di quest'ultima, con

particolare riferimento alla soglia *c.d. de minimis* (reg. 360/2012/UE).

Si è già avuto modo di vedere che nelle convenzioni sottoscritte tra il

Comune e il Consorzio è prevista, a fronte dell'assunzione del servizio di

informazione e accoglienza turistica, l'erogazione da parte del Comune di

un “contributo” in denaro (pari ad euro 120.000,00 l'anno) oltre al

comodato gratuito dei locali per il servizio, al pagamento delle utenze e agli

oneri di manutenzione straordinaria.

Ciò trova conferma nel bilancio di esercizio del Consorzio, in cui tutti gli

importi versati dal Comune nel corso dell'esercizio 2017 sono stati

contabilizzati come “contributo in conto esercizio” (voce 3 A.5.1 del conto

economico) e, quindi come versamenti aventi “*natura di integrazione dei*

ricavi dell'attività caratteristica o delle attività accessorie diverse da quella

finanziaria o di riduzione dei relativi costi ed oneri”, finalizzati, quindi, a

fronteggiare esigenze di gestione (OIC 12), anziché, come ci si aspetterebbe,

come ricavi dalla cessione di servizi (voce 3 A.1. del conto economico).

Nel bilancio di esercizio 2017/18 (per il Consorzio l'esercizio chiude il 30

aprile) il “contributo in conto esercizio” di 170.000,00 euro versato dal Comune di Auronzo ha costituito il 59,3% degli interi ricavi del Consorzio (pari ad euro 286.696) e ha coperto il 60,9% dei costi di produzione (pari ad euro 279.157).

Considerato, inoltre, che:

-per il servizio di informazione ed accoglienza turistica, il Comune metteva a disposizione del Consorzio a titolo di comodato gratuito tanto i locali dell'ufficio IAT di Auronzo quanto quelli di Misurina, sostenendo i relativi costi per le utenze (acqua, luce, riscaldamento) e di manutenzione straordinaria (cfr. convenzione approvata con DGC n. 179/2016: art. 2), con ciò contribuendo ulteriormente alla riduzione dei costi per la produzione del servizio (a carico del Consorzio rimanevano i costi per le utenze telefoniche/internet e la manutenzione ordinaria: art. 3);

- tra i costi per la produzione, quello per “informazione e promozione” (euro 38.282,14) è pari al 13,7% di quelli complessivi (euro 279.152);

- dei costi per il personale (euro 84.927) solo una quota di circa il 25% è imputabile al servizio di informazione ed accoglienza (si veda, in proporzione, la rendicontazione di questa spesa per il 2018 -esercizio nel quale il servizio è stato reso, come risulta dalla corrispondenza in atti, alle medesime condizioni di quello precedente dal 1.1. al 30.9, nonostante l'intervenuta revoca della Convenzione- ed oggetto di rimborso nel 2019: euro 19.015,98);

- una quota parte, nella misura del 25%, può essere attribuita alle spese generali di funzionamento del consorzio imputabili alla prestazione del servizio (e, quindi, approssimativamente, con arrotondamento per eccesso,

circa 12.000 euro, corrispondendo le voci di costo per spese generali, compresi gli ammortamenti, a circa 48.000 euro),

va rilevato che le somme corrisposte dal Comune di Auronzo in relazione al servizio gestito (euro 120.000,00, senza tener conto delle spese per i locali e le utenze sostenuti autonomamente dal Comune) sono ampiamente eccedenti la mera copertura dei costi vivi (pari, nella più favorevole delle ipotesi, a poco più di 72.000 euro) e comunque eccedenti anche l'applicazione di un "ragionevole" margine di profitto (che non può certo consistere in un *surplus* pari quasi al doppio dei costi).

Del resto, dall'esame della convenzione (e della motivazione della delibera di Giunta n. 179/2016 che ne approva il testo) emerge con indubitabile chiarezza che:

-l'importo di euro 120.000,00 è indicato -testualmente- come "contributo" e non come "corrispettivo", né quest'ultima natura si evince da altro passaggio del testo della convenzione;

-la determinazione dell'importo non è stata preceduta da alcuna analisi dei costi del servizio, ma si tratta di una mera imputazione di quota parte di un maggiore contributo (di euro 150.000,00) in precedenza convenzionalmente riconosciuto quale "sostegno" ad una pluralità di iniziative promozionali realizzate dal Consorzio (fin dalla convenzione approvata con DGC n. 28/2014);

-nelle premesse dell'atto, infatti, è espressamente richiamata la convenzione vigente, integrata con DGC n. 75/2015, con appendice -per l'erogazione dei servizi di informazione e accoglienza- approvata con DGC n. 146/2016 nella quale si legge (art.3) : "per l'espletamento nel corso del 2016

delle attività indicate nell'art. 2, il Comune di Auronzo di Cadore si impegna
si impegna ad erogare al Consorzio di promozione turistica un contributo
annuo di euro 120.000,00 che si configura come quota parte del contributo
di euro 150.000,00 previsto dalla vigente convenzione".

Che si tratti di un contributo si evince anche dalle determinazioni e dai
mandati di pagamento delle somme versate dal Comune al Consorzio,
laddove si fa riferimento agli obblighi assunti con la convenzione approvata
con DGC 176/2016 (come "contributo", cioè, per il servizio di informazione
e accoglienza) e all'imputazione della spesa in bilancio al cap. 1620
"Contributi vari nel settore dello sviluppo economico e turistico" del
bilancio 2017.

Tale imputazione risulta essere la medesima anche per il pagamento
dell'altro contributo versato per le "innumerevoli iniziative di promozione
turistica" programmate dal Consorzio per la stagione turistica, ai sensi
dell'art. 21, lett. e) del Regolamento comunale per la concessione di
finanziamenti e benefici economici a Enti pubblici e soggetti privati (pari ad
euro 50.000,00 per il 2017: mandato n. 1555 del 12.9.2017, determina
dirigenziale n. 606/2017).

Dunque, anche dal punto di vista contabile la spesa di cui è causa non è
stata trattata come il corrispettivo per l' "acquisto di beni o servizi" (in
particolare "contratti di servizio pubblico", voce U.1.03.02.15.999 del piano
dei conti integrato: "altre spese per contratti di servizio pubblico"), ma, in
coerenza con le previsioni della convenzione, come contributo vero e
proprio, al pari di "altri trasferimenti a famiglie non altrimenti classificabili"
(codice transazione elementare: 07/01/U.1.04.02.05.999/04, voce

U.1.04.02.05.999 del piano dei conti integrato) elargiti a titolo di contributo nel corso del 2017 e di tutti quelli riconosciuti nel corso dell'esercizio 2016 e degli esercizi precedenti (in cui, però, non essendo ancora avvenuto il passaggio alla contabilità armonizzata, il cap. 1620 si riferiva all'intervento 1.07.02.05: titolo I spese correnti, funzione 7 "Turismo", voce "trasferimenti": il codice SIOPE è 1583 "trasferimenti correnti ad altri").

Sulla scorta di tali elementi di fatto non appaiono ricorrere, ad avviso del Collegio, i presupposti per l'esclusione dell'applicazione al caso in esame della normativa in materia di aiuti di Stato così come enucleati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia richiamata anche dalla difesa dei convenuti.

La più volte citata sentenza Altmark (sentenza 24 luglio 2003 Causa C/280-00), infatti, nell'affermare che non ricade nell'ambito dell'art. 92.1 del Trattato (poi art.87 Trattato CE e ora art. 107 TUF) un intervento che possa essere considerato come *"una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza"* (punto 87), ha chiarito quali siano le quattro, contestualmente concorrenti, condizioni affinché ricorra l'ipotesi della "compensazione" e non dell'"aiuto di Stato":

- 1) *"In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro"* (punto 89);

2) *“In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti”*(punto 90);

3) *“In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”* (punto 92);

4) *“In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi (di trasporto) al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi”* (punto 93)

Precisando che *“qualora sovvenzioni pubbliche concesse a determinate imprese cui sono stati esplicitamente attribuiti obblighi di servizio pubblico al fine di compensare i costi originati dall'adempimento di tali obblighi*

rispondano alle condizioni indicate ai punti 89-93 della presente sentenza, siffatte sovvenzioni non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Per contro, l'intervento statale che non soddisfa una o più delle suddette condizioni dovrà essere ritenuto un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione" (punto 94).

Ebbene, nel caso in esame l'individuazione del Consorzio di promozione turistica è avvenuta, come risulta *per tabulas*, al di fuori di qualsivoglia procedura selettiva ad evidenza pubblica, nonostante la riconducibilità della gestione del servizio tra quelli aventi rilevanza economica comportasse la necessità che il Comune, ai fini dell'affidamento dello stesso, si avvallesse di una delle modalità rispettose dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento (*"Alla stregua della normativa e dei principi dell'ordinamento europeo, nonché di quelli sanciti dalla Corte di Giustizia e dalla giurisprudenza interna, la scelta del gestore e/o affidatario può dunque avvenire tramite: a) il ricorso al mercato attraverso procedure ad evidenza pubblica; b) l'affidamento a società mista a seguito di gara a doppio oggetto; c) affidamento in house a soggetto solo formalmente, ma non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante"*: cfr. delibera ANAC n. 26/2014).

La delibera regionale n. 2287/2013, inoltre, prevedeva espressamente che i firmatari degli accordi di collaborazione (e, quindi, il Comune di Auronzo) potessero *"affidare, con le modalità previste dalla normativa vigente e nel rispetto degli standard dell'Allegato A) al presente provvedimento, dandone comunicazione alla Direzione regionale Turismo, la gestione di attività di informazione ed accoglienza ad altri soggetti in possesso dei requisiti di professionalità richiesti, tra cui: consorzi di imprese turistiche, associazioni di rappresentanza del settore del turismo a livello di destinazione o*

territorio, associazioni Pro Loco”.

Dunque, le circostanze che l’affidamento del servizio sia avvenuto in via diretta, al di fuori di qualsivoglia parvenza di procedura comparativa e selettiva, e che la determinazione della misura del beneficio sia stata effettuata senza una previa analisi ed individuazione dei costi necessari per la produzione del servizio in ragione di dati specifici relativi a questi ultimi relativi (con riferimento ad un’impresa “media”, gestita “in modo efficiente” e dotata dei mezzi adeguati), rappresentano un valido indice per escludere che quanto erogato si configuri come una compensazione. Quest’ultima, infatti, avrebbe comunque richiesto, in relazione agli obblighi di garanzia di matrice eurounitaria, non solo che *“che all’impresa beneficiaria non ven(isse) concesso alcun vantaggio” (tale che falsi o minacci di falsare la concorrenza rafforzando la posizione concorrenziale di detta impresa”*: punto 92 sentenza Altmark), ma anche che la stessa non agevolasse singole categorie di soggetti come invece avvenuto nel caso di specie, laddove nella convenzione del 2014 (e negli anni a seguire) il Comune (cfr. appendice approvata con DGC n. 75/2015 alla convenzione 2014) riconosceva che *“nello svolgimento di una parte della propria attività il Consorzio Turistico agevola i propri associati come specificato nel documento “Benefit e vantaggi nell’essere consorziato”.*

In particolare, quanto alla necessaria perimetrazione dei costi per l’erogazione del servizio pubblico (tenuto conto anche di un “ragionevole” margine di utile), non può non osservarsi che la stessa avrebbe garantito innanzitutto una corretta e trasparente finalizzazione delle relative risorse pubbliche verso prestazioni da rendere nei confronti degli utenti in

posizione di assoluta terzietà (e, quindi, senza agevolare gli operatori turistici

consorziati rispetto a quelli non aderenti al Consorzio: il servizio, infatti, deve esser reso

con *“imparzialità, omogeneità, trasparenza, qualità, professionalità e pari*

rappresentatività di tutto il territorio e della sua offerta”, come indicato dalla DGR n.

2287/2013) e, in ogni caso, avrebbe reso distinguibile il servizio in questione

dagli altri servizi resi dal Consorzio medesimo.

Nel caso in esame le risorse pubbliche, invece, come si è visto, sono

confluite in una contribuzione generica, finalizzata all'abbattimento in

maniera indifferenziata di tutti i costi di gestione di un'attività di impresa

solo in parte, peraltro minoritaria e non prevalente, dedicata al servizio

pubblico.

Vengono in rilievo a tal proposito due ordini di considerazioni,

puntualmente sorrette dalla documentazione in atti e, in particolare, dal

conto economico dei bilanci del Consorzio alle voci di costo per acquisto di

servizi. Dall'esame del documento, infatti, emerge che le spese per

manifestazioni e attività promozionali varie sono circa il doppio di quelle

per *“informazione”* e che, di conseguenza, l'attività del Consorzio risulta

prevalentemente finalizzata all'organizzazione di attività di intrattenimento

a fini promozionali, come peraltro confermato dal *budget* allegato alle

richieste che, di anno in anno, e ciò anche nell'anno 2016 (vigente

l'appendice alla convenzione che includeva il servizio di informazione

turistica), il Consorzio inviava al Comune per l'erogazione del contributo.

Tali note contengono il programma annuale delle attività del Consorzio, con

indicazione, piuttosto approssimativa e generica, dei costi ipotizzati di

importo pari, appunto, al *“contributo”* convenzionalmente pattuito di euro

150.000,00, destinato preminentemente all'organizzazione di manifestazioni e solo minoritariamente riconducibile ad attività di informazione e accoglienza (stampa materiale cartaceo, dipendenti stagionali Misurina, cataloghi e poster, piantine, e in parte sito web e partecipazione a fiere: si tratta, a tutto voler concedere, di importi non superiori a 45.000 euro considerando, per eccesso, costi che in parte sono anche pubblicitari, estranei pertanto all'attività di mera informazione turistica).

Tale "budget", depurato da rimborsi per spese specifiche (rimborso rata di mutuo e anticipazioni), risulta immutato nel suo importo sia per l'esercizio 2016 che per quello del 2015.

Alla luce dei dati acquisiti, verificata la prevalenza dell'attività promozionale, risulta chiaro che non è mai stata operata una stima dei costi del servizio pubblico di informazione (che, peraltro, avrebbe dovuto comprendere anche quelli generali e di personale, oltre alla verifica dell'idoneità ed adeguatezza dei mezzi e delle risorse umane, come richiesto anche dall'accordo di collaborazione sottoscritto dal Comune con la Regione Veneto: DGC n. 46/2015) e che non è mai stato individuato, quanto meno in parte, un adeguato corrispettivo per il servizio affidato al Consorzio (da imputare alle corrette voci di spesa del bilancio comunale) e da configurare come "compensazione degli obblighi di servizio" con eventuale riconoscimento di un "ragionevole" utile d'impresa come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Al riguardo, la già citata Decisione della Commissione fornisce indicazioni dettagliate e precise, affermando che *"al fine di evitare distorsioni ingiustificate della concorrenza, la compensazione non deve eccedere*

quanto necessario per coprire i costi netti sostenuti dall'impresa per gestire

il servizio, compreso un margine di utile ragionevole” (punto 15 del

preambolo). Due, sono, quindi, gli elementi da considerare: i costi netti e il

margine di utile, entrambi così individuati e definiti dalla Decisione:

a) *“Il costo netto da prendere in considerazione può essere calcolato*

come differenza fra i costi sostenuti per la gestione del servizio di

interesse economico generale e le entrate derivanti da tale servizio

oppure come differenza fra il costo netto sostenuto dal gestore in

presenza dell'obbligo di servizio pubblico e il costo netto o l'utile

derivante al gestore in assenza di tale obbligo” (punto 17 del

preambolo, cfr. anche art. 5, comma 2);

b) *“per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di*

remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe nel

valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico

generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di

rischio. Per «tasso di remunerazione del capitale» s'intende il tasso

di rendimento interno che l'impresa ottiene sul capitale investito nel

periodo di incarico. Il livello di rischio dipende dal settore interessato,

dal tipo di servizio e dalle caratteristiche della compensazione” (art.

5, comma 5), precisandosi che “è in ogni caso considerato

ragionevole un tasso di rendimento del capitale non superiore al

tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base. Il

tasso swap pertinente è il tasso swap la cui scadenza e valuta

corrispondano alla durata e valuta dell'atto di incarico. Se la

prestazione di servizi di interesse economico generale non è

connessa a un rischio commerciale o contrattuale significativo, in particolare quando il costo netto sostenuto per la prestazione del servizio è essenzialmente compensato interamente ex post, l'utile ragionevole non può superare il tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base" (art.5, comma 7).

Tra l'altro, *"la descrizione del sistema di compensazione e i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione"* costituiscono uno dei contenuti essenziali dell' *"incarico"* con il quale viene affidata la gestione del servizio (art. 4, comma 1, lett. d) della Decisione).

Ebbene, non risulta che il Comune di Auronzo abbia mai svolto, prima dell'affidamento del servizio, alcuna istruttoria relativa ai costi di gestione dello IAT di destinazione (Auronzo) né del punto informazioni di Misurina, né che abbia acquisito a tal fine elementi utili a ciò (ad esempio, i bilanci del Consorzio o dati economici di settore disponibili o reperibili presso altri enti pubblici). In nessuna delle convenzioni intercorse tra il Comune e il Consorzio aventi espressamente ad oggetto il servizio di informazione e accoglienza (appendice approvata con DGC n. 75/2015, DGC n. 146/2016 e n. 179/2016) si rinviene l'indicazione del costo del servizio e dei criteri adottati per stabilirlo.

La misura della *"compensazione"*, al contrario, è, in realtà, stabilita in via del tutto arbitraria ed approssimativa -neppure con riferimento alla spesa storica- semplicemente mediante l'imputazione di *"quota parte"* di un maggior contributo di euro 150.000,00 fin dal 2014 (DGC n. 28/2014) finalizzato a consentire al Consorzio di *"svolgere in modo adeguato le attività di sviluppo e promozione dei prodotti turistici e implementazione*

dei relativi canali di vendita (sito web e social media, materiale cartaceo e partecipazione a fiere e attività promozionali in genere), di garantire l'apertura del punto informazioni a Misurina nei periodi di alta stagione, di disporre delle risorse umane necessarie a svolgere questo genere di attività"

in cui, dal 2015, è stata inclusa anche quella di apertura dell'ufficio informazioni di Auronzo, senza che da ciò sia derivato un aumento della misura dell'erogazione.

Appare quindi evidente che le dazioni di denaro da parte del Comune non hanno natura direttamente corrispettiva/compensativa dell'erogazione di un servizio (la "compensazione degli obblighi di servizio pubblico"), ma abbiano, al contrario, natura di mera elargizione (appunto, un contributo) finalizzata in maniera aspecifica ed indifferenziata all'abbattimento dei costi (tutti, generali e non) sostenuti dal Consorzio nell'ambito della propria attività, tesa in generale allo sviluppo economico del territorio comunale in ambito turistico (art. 21, lett. e) del regolamento comunale per l'erogazione di finanziamenti e contributi), e, marginalmente, all'erogazione di un servizio pubblico di accoglienza e informazione.

Coerente con tale natura è stata, del resto, tanto l'imputazione della spesa nel bilancio del Comune quanto la contabilizzazione dell'entrata nel bilancio del Consorzio, bilancio in cui non risultano distinti costi e ricavi del servizio pubblico rispetto a quelli delle altre attività consortili.

Diversamente, l'art. 5, comma 9, della Decisione richiamata, nel definire la compensazione, prevede che *"qualora un'impresa svolga sia attività che rientrano nell'ambito del servizio di interesse economico generale sia attività che ne esulano, dalla contabilità interna devono risultare*

distintamente i costi e i ricavi derivanti dal servizio di interesse economico generale e quelli degli altri servizi, nonché i parametri di imputazione dei costi e delle entrate. I costi imputabili ad eventuali attività diverse dal servizio di interesse economico generale devono comprendere tutti i costi diretti nonché una quota adeguata dei costi fissi comuni e una remunerazione adeguata del capitale. Non può essere concessa alcuna compensazione relativamente a tali costi”.

Ad escludere la natura di compensazione degli obblighi di servizio del contributo in esame sovviene, inoltre, un ulteriore elemento, rappresentato dalla carenza di un sistema di controllo e dall’assenza di previsione di un meccanismo recuperatorio sulle c.d. sovracompensazioni, intendendosi per tali tanto le dazioni di denaro eccedenti la copertura dei costi netti comprensivi del margine di utile “ragionevole”, quanto le compensazioni concesse, ma utilizzate dall’impresa per operare sul mercato per scopi diversi da quelli dell’incarico di servizio pubblico (punto 16 del preambolo della Decisione). Quest’ultime, in quanto non necessarie per la gestione del servizio, costituiscono in ogni caso un aiuto pubblico incompatibile, che deve essere restituito allo Stato.

Per tale motivo, la già citata Decisione prevede che *“le disposizioni intese a prevenire ed eventualmente recuperare le sovracompensazioni”* costituiscano un ulteriore contenuto obbligatorio dell’“incarico” con cui viene affidato il servizio (art. 4, comma 1, lett. e), ma tali prescrizioni non risultano in alcun modo ricomprese nel disciplinare d’obblighi del Consorzio.

Sebbene nella convenzione approvata con DGC 179/2016, all’art. 3, sia

indicato l'obbligo di *"rendicontare annualmente l'attività svolta in base a quanto definito nell'Allegato A"* (quello, cioè, contenente gli obblighi di servizio), risulta palese che la convenzione non prevede alcun rimedio (né sanzionatorio, né di decadenza, né sostitutivo, né di sospensione, né recuperatorio) in caso di mancata ottemperanza a detto obbligo, i cui contenuti non sono nemmeno puntualmente definiti. Ne è riprova il fatto che, quando fu chiesto al Consorzio, nel corso dell'anno 2018 - nell'ambito delle interlocuzioni intercorse con il Comune in vista di una risoluzione consensuale della convenzione - di rendicontare le attività svolte documentandone i costi, questo ha sostenuto che l'onere di rendicontazione doveva essere riferito non tanto ai costi sostenuti, ma unicamente alla tipologia delle attività svolte (cfr. lettera 21.6.2018 Avv. Piller Roner, allegato 12 alle deduzioni Pilotto).

Ma anche a voler riconoscere una qualche natura corrispettiva/compensativa (del servizio di informazione e accoglienza) alla quota di contributo di euro 120.000,00 individuata dalla convenzione in corso per il 2017 (DGC 179/2016), osterebbe alla esclusione dalla disciplina degli aiuti di stato anche il difetto di altri presupposti tra quelli enucleati dalla sentenza Altmark e recepiti nella normativa derivata eurounitaria: oltre alle già rilevate carenze contenutistiche dell'incarico, la definizione degli obblighi di servizio difetta, infatti, del paradigma della chiarezza.

Nonostante le difese dei convenuti affermino che gli obblighi di servizio sono quelli indicati nell'allegato "A" alla convenzione approvata con DGC n. 179/2016 e intitolato *"Modalità di erogazione dei servizi di informazione e accoglienza turistica negli uffici IAT di Auronzo e Misurina"*, la lettura del

documento evidenzia che:

- a) non sono definiti i criteri di valutazione dell'adeguatezza degli orari e dei periodi di apertura degli uffici IAT in relazione alle "esigenze della destinazione" e "in conformità ai flussi turistici" e, conseguentemente, neppure le diverse modalità di apertura degli uffici da pattuirsi, peraltro, separatamente;
- b) non è definito il criterio di valutazione dell'adeguatezza, né il numero, degli addetti da adibire all'apertura degli uffici in alta e bassa stagione;
- c) non sono indicati i criteri di valutazione dell'adeguatezza della preparazione professionale e dell'esperienza "nel settore delle relazioni esterne" richieste al personale da adibire al servizio, né sono indicati eventuali percorsi di studio e comprovati livelli di preparazione specifica ritenuti allo scopo qualificanti (ad esempio, conoscenza delle lingue, possesso di titoli di studio o abilitazioni professionali specifiche, pregressa esperienza in analoga struttura, ecc.);
- d) pur essendo affermato il carattere di imparzialità nella fornitura del servizio, non sono indicati i criteri per garantire la distinzione e la separazione del servizio pubblico svolto rispetto agli altri servizi, di natura promozionale, erogati dal Consorzio nell'ambito dell'attività caratteristica in favore dei consorziati (tanto più che, all'epoca, il Consorzio aveva sede in via Roma 24 ad Auronzo, ove è ubicato anche l'ufficio IAT gestito, all'interno della sede comunale) e mancano criteri discretivi tra il materiale informativo da distribuire e

quello di carattere più strettamente pubblicitario-promozionale.

Degli “obblighi di servizio” mancano, in definitiva, i parametri (e, in larga misura, anche i contenuti) qualitativi che consentano di apprezzare in concreto ed operativamente ciò in cui il servizio affidato consiste, le modalità organizzative e la sua capacità di assolvere alla funzione, agli interessi e agli obiettivi pubblici per la realizzazione dei quali è affidato al gestore.

Carenze che emergono stridenti sol che si confronti il documento con le ben più articolate ed analitiche “*Disposizioni applicative delle attività di informazione ed accoglienza turistica*” previste dalla Regione Veneto (All.“A” alla DGR n. 2287/2013: vengono definiti i destinatari del servizio, le diverse tipologie di IAT, gli standard minimi e quelli aggiuntivi per ciascuna tipologia, l’utilizzo dei marchi e delle insegne, i principi fondamentali del servizio, nonché modalità gestionali con sistemi IDMS collegati alla rete e ai progetti regionali) che costituiscono l’oggetto dell’accordo di collaborazione ex art. 15 L. 241/1990 sottoscritto dal Comune di Auronzo per l’assunzione della gestione a livello locale del servizio (poi affidato al Consorzio) e, stranamente, neppure richiamate nell’atto convenzionale di affidamento.

Mancano, poi, gli strumenti di controllo e verifica, tanto del livello del servizio erogato quanto della sua efficienza (le più volte citate Decisione e Comunicazione della Commissione, trattando della compensazione degli obblighi di servizio, pongono significativamente l’accento sull’introduzione di obiettivi di efficienza produttiva a cui commisurare, appunto, la compensazione, basati su predeterminati criteri oggettivi e valutabili *ex post*), non essendo a ciò sufficiente, come si è avuto modo di dire, un obbligo di rendicontazione periodica (annuale), di cui non

sono definiti tempistica, modalità, contenuti e documentazione da allegare.

Alla luce delle ragioni esposte, il contributo di euro 120.000,00, non potendosi qualificare come compensazione degli obblighi di servizio, pur rientrando nei limiti quantitativi di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) e comma 2, esula dall'ambito di applicazione della decisione di esenzione del 20 novembre 2011 (Decisione della Commissione 2012/21/UE) invocata dalle difese dei ricorrenti. Inoltre, non ricorrono le condizioni che, in forza dell'art. 3 del medesimo atto, consentirebbero l'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108, par. 3 del Trattato.

3.1.2. Osserva il Collegio che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, *“la qualificazione come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, presuppone che siano soddisfatte quattro condizioni, ovvero che sussista un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, che tale intervento possa incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che esso conceda un vantaggio selettivo al suo beneficiario e che falsi o minacci di falsare la concorrenza (sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a., C-706/17, EU:C:2019:407, punto 46 e giurisprudenza ivi citata)”* (Corte di Giustizia, sentenza 3 marzo 2021, cause riunite C-434719 e C-435/19 “Poste Italiane”).

Nel caso in esame dette condizioni appaiono ricorrere.

Non vi è dubbio, infatti, sull'imputabilità allo “Stato” della misura, essendo il contributo stato concesso direttamente dal Comune di Auronzo (*“Riguardo, innanzitutto, alla condizione relativa all'imputabilità allo Stato di una misura di aiuto, essa richiede di verificare se le autorità pubbliche siano state coinvolte nell'adozione di tale misura (sentenza del 21 ottobre 2020,*

Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, punto 23)”, ibidem) che ha impegnato risorse proprie (“Riguardo poi alla condizione connessa al trasferimento di risorse statali, occorre precisare che la nozione di «risorse statali» comprende tutti gli strumenti pecuniari di cui le autorità pubbliche possono effettivamente servirsi per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che tali strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato.”, ibidem).

Per quanto già ampiamente illustrato nel precedente capo, poi, la concessione del contributo ha consentito al Consorzio non solo di coprire interamente i costi del servizio, ma anche di giovare delle risorse pubbliche per fini diversi da quelli pubblici connessi al servizio, ottenendo in tal modo un vantaggio finanziario che lo ha collocato in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto ad altri soggetti attribuendogli un vantaggio selettivo, con ciò realizzandosi anche l’ulteriore condizione per la qualificazione della misura come aiuto (“Per quanto attiene, in secondo luogo, alla condizione in base alla quale l’intervento deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario, occorre ricordare che sono considerati aiuti di Stato gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese o che devono ritenersi un vantaggio economico che l’impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (sentenza del 15 maggio 2019, *Achema e a.*, C-706/17, EU:C:2019:407, punto 83 e giurisprudenza ivi citata)”, ibidem).

La circostanza, ampiamente argomentata dalle difese dei convenuti, circa la natura del Consorzio come soggetto privo di scopo di lucro coinvolgente la

"quasi totalità" degli operatori turistici in un peculiare contesto montano non consente di superare le contestazioni formulate dal Pubblico Ministero.

Innanzitutto dev'essere prioritariamente chiarito che l'assenza di scopo di lucro del Consorzio non solo non è circostanza dirimente, ma, anzi, del tutto neutra rispetto agli aiuti di Stato: *"ai fini delle norme in materia di concorrenza previste nel trattato, per impresa si intende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento"* (quarto "considerando" del Regolamento 2013/1407/UE della Commissione; in termini, vd. anche "Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea" 2016/C-262/01 p.7 che richiama, *ex aliis*, Corte di Giustizia, 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze s.p.a. ed altri, Causa C-222/04, p.107), con la conseguenza che *"lo stato giuridico dell'ente in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluyente"*, ben potendo anche un'associazione essere considerata un'impresa ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1, del trattato essendo l'esercizio di un'attività economica *"l'unico criterio pertinente"* (Decisione citata, p. 8).

Dunque, *"anche gli enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato"* e, in tal caso, essere soggetti alla disciplina degli aiuti di stato (Decisione cit., p.9), anche se, in ipotesi, in relazione ad una sola attività specifica tra le diverse esercitate (Decisione cit., p.10)

Dirimente è, quindi, la natura (economica) dell'attività: secondo la Corte di Giustizia qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato costituisce attività economica (cfr. Corte di giustizia 16 giugno 1987, Commissione/Italia, C-118/85, punto 7; 18 giugno 1998,

Commissione/Italia, C-35/96, punto 36; 12 settembre 2000, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, punto 759), dipendendo l'esistenza di un mercato dal modo in cui una determinata attività è organizzata nello Stato membro (Decisione cit., p.13).

Il Consorzio svolge, come da Statuto (art. 3), principalmente attività di promozione turistica: la promozione turistica è classificata tra le attività economiche da ISTAT nel sistema ATECO (a livello nazionale la classificazione è utilizzata anche per altre finalità di natura amministrativa (ad esempio fiscali: il Consorzio è titolare, tra l'altro, di partita IVA): codice 79.90.19) e da Eurostat nel sistema NACE (acronimo di *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*, che è che è coerente con la classificazione internazionale tipo, per industrie, di tutti i rami di attività economica delle Nazioni Unite: codice 79.9), oltre ad altre attività commerciali connesse (vendita di libri, articoli sportivi e noleggio biciclette) di natura tipicamente economica. Entrambi i codici, ATECO e NACE, relativi all'attività di promozione turistica sono stati attribuiti al Consorzio all'atto dell'iscrizione al Registro Imprese (cfr. visura camerale, doc. 1, all. 2, Procura).

E che, infatti, vi sia un mercato per tale categoria di attività appare *ictu oculi* evidente: il Consorzio realizza attività promozionali e pubblicitarie, promuove ed organizza manifestazioni, mostre, eventi sportivi e culturali, crea e distribuisce marchi anche collettivi, svolge attività di studio e consulenza (in favore dei consorziati), gestisce impianti sportivi e attività commerciali.

Il Consorzio, quindi, è un operatore economico che svolge attività in mercati

(pubblicitario, consulenza, organizzazione di eventi, vendita di prodotti, sfruttamento di marchi) chiaramente concorrenziali e ciò a prescindere dalla circostanza che l'area geografica di riferimento sia un comune montano, tanto più che si tratta di aree di tradizionale vocazione turistica, anche internazionale.

Ciò chiarito, le risorse pubbliche concesse dal Comune di Auronzo a titolo di contributo (in conto esercizio) al Consorzio hanno costituito un "vantaggio" (*"Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, un vantaggio è un beneficio economico che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato"*: Decisione cit. p. 66) in quanto determinato un miglior risultato economico e finanziario dell'impresa che quest'ultima non avrebbe potuto conseguire senza il contributo (*"la nozione di vantaggio si basa su un'analisi della situazione finanziaria di un'impresa nel proprio contesto giuridico e fattuale in presenza o in assenza della misura in questione"*: Decisione cit.p.72).

I dati del bilancio al 30.4.2017 del Consorzio beneficiario evidenziano che il contributo pubblico ha costituito il 67% delle entrate, mentre il restante 33% è dato dai contributi consortili (24%) e da altri ricavi da prestazioni (9%): il contributo ha coperto il 61% dei costi generali, mentre quelli rapportabili (come si è avuto modo di vedere più sopra) alla produzione del servizio di accoglienza turistica non superano il 25%.

Il contributo pubblico ha, quindi, abbattuto i costi dell'impresa in maniera più che significativa ed eccedente il rapporto di corrispettività rispetto al servizio, determinando un risultato di esercizio migliore (seppur in lieve perdita) rispetto a quello che l'impresa avrebbe ottenuto (una maggior perdita) in assenza della misura.

E non può esservi dubbio che si tratti di un vantaggio selettivo alla luce degli orientamenti della Commissione e della Corte di Giustizia: *“Quando gli Stati membri adottano misure positive ad hoc che rappresentano un vantaggio per una o più imprese identificate (ad esempio, la concessione di denaro o attivi a talune imprese), di norma è facile concludere che tali misure presentano un carattere selettivo, in quanto riservano un trattamento favorevole a una o a poche imprese”* (Decisione cit., p.126; in termini, Corte di Giustizia, sentenza 4 giugno 2015 Commissione c/MOL, causa C-15/14, p. 62: *“Occorre tuttavia osservare che il requisito della selettività è diverso a seconda che la misura di cui trattasi sia considerata un regime generale di aiuti oppure un aiuto individuale. In quest’ultimo caso, l’individuazione del vantaggio economico consente, in linea di principio, di presumere la sua selettività”*.)

Quando, come nel caso in esame, l’aiuto pubblico all’impresa abbia migliorato la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti ricorre l’ulteriore condizione della distorsione della concorrenza (*“Dal punto di vista pratico, si riscontra di norma una distorsione della concorrenza ai sensi dell’articolo 107, articolo 1, del trattato quando lo Stato concede un vantaggio finanziario a un’impresa in un settore liberalizzato dove esiste, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza”*: Decisione cit., p.271), non essendo necessario dimostrare l’effettiva incidenza di tale aiuto sugli scambi tra Stati membri, essendo invece sufficiente *“esaminare se l’aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi”* (*“Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, per qualificare una misura nazionale come aiuto di Stato, non è necessario dimostrare una reale incidenza di tale aiuto sugli scambi tra gli Stati membri e un’effettiva distorsione della concorrenza, ma*

basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (sentenza Libert e a., C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 76 la giurisprudenza ivi citata)”: Corte di giustizia, 14 gennaio 2015, causa C-518/13, p.65).

Poiché, *“il sostegno pubblico rischia di falsare la concorrenza anche se non aiuta l'impresa beneficiaria ad espandersi e a conquistare quote di mercato”, “è sufficiente che l'aiuto le consenta di mantenere una posizione competitiva più forte di quella che avrebbe in assenza di aiuto” e che, quindi, “conferisca un vantaggio al beneficiario, alleviando le spese cui dovrebbe altrimenti far fronte nell'ambito della propria normale attività” (Decisione cit., p.189, passim), come, appunto, nel caso in esame.*

L'entità esigua di un aiuto o le dimensioni modeste dell'impresa beneficiaria non escludono, di per sé, l'eventualità che l'aiuto falsi o minacci di falsare la concorrenza (Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans, C-280/00, p.81), poiché *“quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi [intraunionali], questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto” (Corte di giustizia, 14 gennaio 2015, causa C-518/13, p.66).*

3.1.3. Non potendosi, per le ragioni esposte nei precedenti capi, escludere il contributo di euro 120.000,00 versato nel corso del 2017 dal Comune di Auronzo al Consorzio dall'applicazione della disciplina degli aiuti di stato, viene quindi in rilievo il Regolamento UE n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse

economico generale.

Ai sensi dell'art. 2, primo comma, del Regolamento " *sono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e pertanto esenti dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di servizi di interesse economico generale che rispettano le condizioni stabilite ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo.*": si tratta, come specificato dal successivo comma 2, degli aiuti concessi ad un'impresa che fornisce servizi di interesse economico generale per un importo che " *non supera i 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari*" " *a prescindere dalla forma dell'aiuto "de minimis" o a prescindere dal fatto che l'aiuto concesso dallo Stato membro sia finanziato interamente o parzialmente con risorse di origine unionale*" (comma 3).

La Procura ha preso in considerazione, ai fini del calcolo del massimale, gli esercizi finanziari del Comune erogante: seguendo questa impostazione la soglia di rilevanza degli aiuti sarebbe stata superata, poichè, come risulta agli atti, il Comune di Auronzo ha erogato al Consorzio, a titolo di contributo, nel corso dell'esercizio 2015 complessivamente euro 212.000,00 (DGC nn. 15, 51, 83, 115 e 147/2015), nel corso dell'esercizio 2016 complessivamente euro 211.000,00 (DGC nn. 19, 55, 92 e 152/2016) e nel corso dell'esercizio 2017 complessivamente euro 170.000,00 per un ammontare nel triennio di euro 593.000,00.

Osserva tuttavia il Collegio che, ai sensi del medesimo terzo comma dell'art.2 citato, al fine del computo del cumulo si deve far riferimento agli " *esercizi finanziari utilizzati dall'impresa nello Stato membro interessato*" e

che gli aiuti si considerano concessi nel momento in cui è accordato, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto a riceverli (punto n 12 delle premesse del Regolamento: *“Conformemente ai principi alla base degli aiuti che rientrano nel campo di applicazione dell’articolo 107, paragrafo 1, del trattato, gli aiuti “de minimis” sono considerati concessi nel momento in cui all’impresa è accordato, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto giuridico di ricevere gli aiuti”*).

Ne consegue che, ai fini della verifica del rispetto del massimale, si deve aver riguardo non all’erogazione, ma al perfezionamento del diritto all’erogazione in capo al beneficiario.

E, dunque, per quanto attiene alle somme oggetto di contestazione, il diritto all’erogazione del contributo di euro 120.000,00 è sorto in capo al Consorzio con la sottoscrizione, in data 4 gennaio 2017, della convenzione approvata dalla Giunta Comune il 19 dicembre 2016, con delibera n. 179.

Quanto, invece, agli ulteriori euro 50.000,00 il diritto deve considerarsi sorto, in difetto di altri atti concessori/autorizzatori, con la stessa determinazione n. 606 in data 8 settembre 2017 che ha disposto la concessione del contributo stesso.

Come si è già visto, il Consorzio turistico, per statuto, chiude l’esercizio al 30 aprile di ogni anno: ne consegue che il contributo di euro 120.000,00 per la gestione del servizio di informazione ed accoglienza turistica (di cui alla DGC n. 179/2016 e alla successiva convenzione stipulata il 4 gennaio 2017) ricade, per il soggetto percipiente, nell’esercizio 2016/2017, mentre il contributo di euro 50.000,00 per la realizzazione delle attività di promozione turistica (di cui alla determinazione n.606/17) ricade

nell'esercizio 2017/2018.

Dall'esame della documentazione in atti risulta che nell'esercizio 2016/2017 siano stati concessi dal Comune di Auronzo al Consorzio contributi per complessivi euro 181.000,00 (di cui 120.000,00 in forza della citata convenzione per l'anno 2017 e 61.000,00 per "ulteriore contributo alle innumerevoli attività di promozione turistica" riconosciuti, dopo il 1.5.2016 e fino al 31.12.2016, in misura eccedente il contributo di euro 150.000,00 per l'anno 2016 a valere sulla DGC n. 152/16).

Risulta, inoltre, che nell'esercizio 2015/2016 siano stati concessi dal Comune di Auronzo al Consorzio contributi per euro 212.000,00 (di cui 150.000,00 in forza della convenzione vigente per l'anno 2016, e 62.000,00 per "ulteriore contributo alle innumerevoli attività di promozione turistica" riconosciuti, dopo il 1.5.2015 e fino al 31.12.2015, in misura eccedente il contributo di euro 150.000,00 per l'anno 2015 a valere sulle DGC n. 115/15 e 147/15) e che nell'esercizio 2014/2015 siano stati concessi contributi per euro 190.000,00 (di cui 150.000,00 per la convenzione vigente in relazione all'annualità 2015, e 40.000,00 di ulteriore sostegno finanziario, eccedente il contributo di euro 150.000,00 del 2014, versato successivamente al 1.5.2014 e fino al 31.12.2014 a valere sulla DGC n. 104/2014).

Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti, il contributo di euro 120.000,00 riconosciuto nel 2017 in forza della convenzione di cui alla DGC 179/2016 è stato concesso in violazione del regime dei minimi, essendo stato superato il massimale di 500.000,00 euro nel triennio di riferimento (181.000,00 del 2016/2017 + 212.000,00 del 2015/2016 + 190.000,00 del 2014/2015 = 583.000,00), tenuto conto del

fatto che, ai sensi dell'art. 2, comma 7 del Regolamento n.2012/360/UE, al computo del massimale concorrono anche altri aiuti "de minimis" eventualmente goduti dall'impresa (comma 7: "Gli aiuti "de minimis" a norma del presente regolamento possono essere cumulati con aiuti previsti dagli altri regolamenti "de minimis" fino al massimale di cui al paragrafo 2") e, quindi, nel caso *de quo*, tutti quelli riconosciuti al Consorzio anche al di fuori della convenzione (sul punto si veda *infra*).

Ai sensi del comma 5 dell'art. 2 del Reg. UE 360/72012 "qualora l'importo complessivo dell'aiuto "de minimis" concesso a un'impresa per la fornitura di servizi di interesse economico generale superi il massimale di cui al paragrafo 2, tale importo non può beneficiare dell'esenzione prevista dal presente regolamento, neppure per la frazione che non supera detto massimale. In tal caso, il beneficio del presente regolamento non può essere invocato per questa misura di aiuto".

Il contributo di euro 50.000,00 riconosciuto con Determinazione del Responsabile SEF n.606/2017, invece, è stato concesso -al pari di quelli riconosciuti negli esercizi precedenti a titolo di sostegno finanziario "per le innumerevoli iniziative di promozione turistica"-, senza alcuna -seppur minima- correlazione al servizio di informazione e accoglienza turistica, come mero contributo annuale per l'attività ordinaria del Consorzio e a sostegno delle iniziative da questo intraprese (si vedano, appunto le premesse dell'atto, che richiamano l'art. 21 lett. e) del Regolamento comunale di cui, *amplius, infra*): trova, quindi, applicazione il regolamento n 2013/1407/UE della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli art. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione Europea agli aiuti "de minimis".

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Regolamento non sono soggette all'obbligo di notificazione di cui all'art. 108, par. 3 del Trattato, se rispettano le condizioni poste dallo stesso regolamento, le misure di aiuto che non superano il massimale di 200.000,00 euro nell'arco di tre esercizi finanziari.

Anche in questo caso (comma 5) si deve far riferimento agli esercizi finanziari utilizzati dall'impresa nello Stato membro interessato e gli aiuti si considerano concessi, indipendentemente dall'erogazione, nel momento in cui è "accordato" il diritto a riceverli (comma 4), qualunque sia la forma rivestita dall'aiuto e la finalità perseguita (comma 5, prima parte).

Come per gli aiuti de minimis SIEG, il superamento del massimale preclude la possibilità di fruizione dell'aiuto (comma 7: *"qualora la concessione di nuovi aiuti "de minimis" comporti il superamento dei massimali pertinenti di cui al paragrafo 2, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare del presente regolamento"*).

Ne consegue che, anche in questo caso, il contributo di euro 50.000,00 (da imputarsi all'esercizio 2017/2018 del Consorzio) è stato concesso in violazione del massimale pertinente di euro 200.000,00, poiché nei due esercizi precedenti risultano concessi contributi per euro 61.000,00 nel 2016/2017 (al netto di euro 120.000,00 di cui alla convenzione per il servizio di informazione turistica di cui alla DGC 179/16 rientrante nel regime de minimis SIEG)-e per euro 212.000,00 nel 2015/2016 (dovendosi computare tanto l'importo di euro 150.000,00 dovuto in forza della precedente convenzione, essendo stato assunto il servizio di informazione turistica senza maggiorazione del contributo già riconosciuto, quanto gli

ulteriori importi versati a “sostegno finanziario” per l’attività di promozione turistica) e, quindi, complessivamente euro 323.000,00.

In entrambi i casi, quindi, essendo stata superato il massimale, non ricorre l’ipotesi di esenzione dall’obbligo di comunicazione di cui all’art. 108, par. 3 del TUFE (e il correlato obbligo di sospensione nelle more della decisione della Commissione.)

3.1.4. Il Pubblico Ministero riconduce l’illiceità della condotta del Comune di Auronzo alla violazione dell’art. 52, comma 7, della legge n. 234/2012, che configura una responsabilità patrimoniale “tipizzata” in capo al soggetto erogatore di misure di aiuto che ne abbia omissa l’iscrizione nel Registro Nazionale Aiuti, disciplinato dal D.M. 31 maggio 2017 n. 115, richiamando l’art. 10, comma 4 di quest’ultimo (ai sensi del quale l’impossibilità di registrazione dell’aiuto per effetto del superamento dell’importo complessivo concedibile in relazione alla tipologia di aiuti *de minimis* pertinente determina l’illegittimità della fruizione).

Osserva il Collegio che il Registro Nazionale Aiuti, istituito con l’art. 52, comma 1, della legge n. 234 del 24 dicembre 2012 (così come sostituito dall’art. 14 della legge n. 115/2015), è divenuto operativo solo a seguito dell’adozione, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 52, del regolamento di cui al decreto interministeriale 31 maggio 2017 n. 115, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 luglio 2017 ed entrato in vigore il successivo 12 agosto 2017, applicabile agli aiuti concessi successivamente a tale data.

I soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono aiuti di Stato sono tenuti a trasmettere le relative informazioni al Registro anche in relazione, tra gli altri, (art. 52, comma 2) agli “*gli aiuti de minimis come*

definiti dal regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, e dal regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, nonché dalle disposizioni dell'Unione europea che saranno successivamente adottate nella medesima materia" (lett. b e agli "aiuti concessi a titolo di compensazione per i servizi di interesse economico generale, ivi compresi gli aiuti de minimis ai sensi del regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012" (lett. c).

In relazione agli obblighi di registrazione, tuttavia, va tenuto presente che i contributi di cui è causa rientrano nella definizione di "aiuto ad hoc" (art. 1, comma 1, lett. m) del regolamento, tale essendo l' "aiuto concesso ad un singolo beneficiario al di fuori di un regime di aiuti") e, pertanto, trova applicazione l'art. 8 del regolamento (l'art. 10 invocato dal Pubblico Ministero ha, invece, ad oggetto la registrazione degli aiuti non soggetti a provvedimento di concessione, caso che, appunto, non ricorre).

Il secondo comma della citata disposizione prevede l'obbligo di registrazione per gli aiuti *ad hoc* già istituiti alla data della sua entrata in vigore "solo qualora nell'ambito degli stessi sia prevista la concessione di aiuti individuali successivamente alla predetta data di entrata in vigore."

Alla luce di quanto detto, dunque, il contributo di euro 120.000,00 concesso in virtù della convenzione approvata con DGC n. 179/2016 dal Comune di Auronzo al Consorzio turistico antecedentemente all'operatività del Registro Nazionale Aiuti non ricadeva nell'obbligo di registrazione di cui al secondo comma dell'art. 8.

Il contributo di euro 50.000,00 concesso con determinazione dirigenziale n. 606/2017 in data 8 settembre 2017, invece, era soggetto a tale obbligo ai

sensi del primo comma dell'art. 8 del regolamento.

Quanto alle conseguenze della violazione dell'obbligo, così come di quello, correlato, di consultazione del Registro prima della concessione dell'aiuto (anche *de minimis*) di cui al comma 3 dell'art. 52 della legge 234/12 e agli artt. 13 e 14 del regolamento di attuazione, viene in rilievo l'art. 17, comma 1, secondo cui l'adempimento degli obblighi costituisce, dal 1 luglio 2017, "*condizione legale di efficacia dei provvedimenti di concessione e di erogazione degli aiuti individuali.*", ferme restando (comma 3) "*le responsabilità previste dall'articolo 52, comma 7, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, per il caso di inadempimento degli obblighi previsti dal presente regolamento*" (art. 52, comma 7, ultima parte, L.234/12: "*L'inadempimento degli obblighi di cui ai commi 1 e 3 nonché al secondo periodo del presente comma è rilevato, anche d'ufficio, dai soggetti di cui al comma 1 e comporta la responsabilità patrimoniale del responsabile della concessione o dell'erogazione degli aiuti*").

Quanto al contributo di euro 120.000,00 osserva il Collegio che l'inapplicabilità *ratione temporis* del citato regolamento non esclude, tuttavia, l'illiceità della condotta - e la configurazione della conseguente responsabilità amministrativa per erogazione di contributi illegittimi- alla luce della violazione delle regole procedurali di cui al paragrafo 3 dell'art. 108 del TUF ("Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a

una decisione finale”), che trova diretta efficacia ed applicazione nell’ordinamento interno sulla base di una ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia (in questo senso, recentemente, Corte di Giustizia, sentenza 3 marzo 2020, Vodafone, causa C-75/18 punto 22 e sentenza 5 marzo 2019, causa C-349/17, punto 88: “A questo proposito, la Corte ha precisato che il divieto di messa ad esecuzione dei progetti di aiuto enunciato all’articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE è provvisto di effetto diretto, e che l’immediata applicabilità di detto divieto di messa ad esecuzione stabilito da tale disposizione si estende a qualsiasi aiuto che sia stato portato ad esecuzione senza essere notificato (v., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punto 29 e la giurisprudenza ivi citata”).

Orbene, “qualsiasi disposizione del diritto dell’Unione che soddisfi i requisiti necessari per produrre un effetto diretto vincola tutte le autorità degli Stati membri, vale a dire non soltanto i giudici nazionali, ma anche tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, e tali autorità sono tenute a darvi applicazione (v., in tal senso, sentenza del 24 maggio 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punto 38 e la giurisprudenza ivi citata)” (ibidem, punto 90), spettando ai giudici nazionali (in questo senso si veda anche la Comunicazione della Commissione relativa all’applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (2021/C 305/01), 1.2. p.11: “L’immediata esecutività dell’articolo 108, paragrafo 3, del TFUE implica che i giudici nazionali devono adottare tutte le misure appropriate, conformemente al loro diritto nazionale, per far fronte alle conseguenze di una violazione di tale disposizione”) “garantire che vengano tratte, conformemente al loro diritto nazionale, tutte le conseguenze di un’eventuale violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE,

segnatamente per quanto riguarda sia la validità degli atti di esecuzione sia il recupero delle sovvenzioni finanziarie concesse in violazione della disposizione sopra citata” (ibidem, punto 89, riprendendo il principio già posto da Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 1996, SFEI, causa C- 39/94 punto n. 40, che ha chiarito che “Nell’ambito del controllo del rispetto da parte degli Stati membri delle obbligazioni incombenti loro in forza degli artt. 92 e 93 del Trattato, i giudici nazionali e la Commissione hanno ruoli complementari e distinti”: punto 41.).

La prima conseguenza della violazione del duplice obbligo procedurale di cui al par. 3 dell’art. 108 TUE è, dunque, l’invalidità degli atti interni che hanno costituito il presupposto per la concessione della misura e di quelli, successivi, con cui l’aiuto è stato erogato (*ex multis*, Corte di Giustizia, sentenza 21 ottobre 2003 cause riunite C-261/01 e C-262/02, Stato Belga c/ van Calster, punto 62: “Occorre inoltre sottolineare come l’illegittimità, anche parziale, di una misura di aiuto, a motivo della violazione dell’obbligo di notifica preliminare all’attuazione della misura stessa, non venga meno per il fatto che quest’ultima sia stata ritenuta compatibile con il mercato comune da una decisione definitiva della Commissione”).

Di qui l’illiceità delle condotte (concessione e successiva erogazione del contributo *de quo*) oggetto di giudizio, dalle quali è derivato, in capo al Comune di Auronzo di Cadore, un danno corrispondente alla misura dei contributi illegittimamente concessi in violazione dell’obbligo di notifica e della clausola di sospensione (c.d. *stand still*).

Né può sostenersi, come fanno le difese dei convenuti, che i contributi concessi dal Comune di Auronzo sarebbero stati, in ogni caso, legittimamente attribuiti perché erogati in conformità alle previsioni del

Regolamento comunale adottato con Delibera del Consiglio Comunale n.

16/1991 in materia di “concessione di finanziamenti e benefici economici

ad Enti Pubblici e soggetti privati”.

Al di là del fatto che si tratta di una fonte secondaria che in caso di

contrasto con altra fonte di rango superiore non potrebbe trovare

applicazione, l’obbligo di notifica ex art. 108, par.3, TUF si pone a monte

della concessione del beneficio economico configurabile come aiuto che,

vigendo la clausola di *stand still*, può essere attribuito, secondo la

normativa interna applicabile (nel caso che ci occupa, appunto il

Regolamento comunale), solo a seguito di pronuncia favorevole (o di

esclusione della natura di aiuto) della Commissione.

4. La responsabilità per il danno come sopra qualificato e determinato deve

essere attribuita, conseguentemente a quanto finora detto, a coloro ai quali

è imputabile l’adozione degli atti concessori e, quindi, la deliberazione della

Giunta Comunale n. 179 del 2016 relativamente al contributo di euro

120.000,00 e la determinazione dirigenziale n. 606/2017 avente ad oggetto

la concessione dell’ulteriore contributo di euro 50.000,00.

Quanto alla deliberazione della Giunta Comunale n. 179/2016, il Pubblico

Ministero, condivisibilmente, ha ritenuto di addebitare la responsabilità,

innanzitutto, ai componenti dell’organo collegiale che hanno partecipato

alla seduta e votato la delibera e ai quali, quindi, è imputabile il contenuto

volitivo dell’atto: i convenuti Daniela Larese Filon, che rivestiva la qualità di

Sindaco, e Dario Vecellio Galeno e Lorenzo De Martin, assessori *pro*

tempore.

Ritiene, poi, il Pubblico Ministero che la responsabilità debba essere

imputata anche ai convenuti Attilia Melaia, Segretario comunale che ha verbalizzato la seduta della Giunta e che, partecipandovi, avrebbe dovuto svolgere la propria funzione di garante della legalità ponendo in evidenza le violazioni di legge, e Giovanni Rigato, Responsabile del Servizio economico finanziario, il quale ha espresso il parere di regolarità amministrativa e tecnica ex art. 49 TUEL e che avrebbe dovuto segnalare l'illegittimità del provvedimento che stava per essere approvato.

Con riferimento alla posizione del segretario comunale, osserva il Collegio che l'art. 97 del TUEL affida a costui funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000), rimanendo circoscritta la verifica di legittimità, prima diffusa (L. 142/90), ai soli casi in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi.

La circostanza che, nel caso *de quo*, il parere di regolarità tecnico-amministrativa sia stato reso, come di regola, dal responsabile del servizio finanziario, non esclude le attribuzioni del segretario comunale -coerenti con il ruolo di garante della legalità che l'ordinamento di settore gli assegna-, residuando, quindi, una concorrente responsabilità amministrativa del segretario in relazione ad un atto adottato dalla Giunta, pur in presenza di un parere positivo del competente responsabile del servizio, ma "*sentito il Segretario comunale in ordine alla conformità (...) alle leggi, allo Statuto e ai regolamenti ai sensi dell'art.97, comma 2, del*

D.Lgs. 18.08.2000 n. 267”.

Osserva il Collegio che le *“cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000)”*, unitamente a quelle consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000) *“contribuiscono anch’esse ad assicurare la conformità dell’azione dell’ente alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, in piena coerenza con il ruolo del segretario quale controllore di legalità. Esse contengono, tuttavia, anche un quid pluris, alludendo ad un suo ruolo ulteriore.”* (C. Cost.n. 23/2019): l’assistenza del segretario alle riunioni degli organi collegiali del Comune *“non ha il mero scopo di consentire la verbalizzazione, ma anche quello di permettergli di intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico”,* mostrando se quegli *“obiettivi possono essere legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando anche, nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta, i percorsi preclusi, o anche solo resi più difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti”* (ibidem).

Quanto alla posizione del Responsabile del Servizio economico e finanziario, Giovanni Rigato, la responsabilità in relazione alla delibera di Giunta n. 179/16 gli è stata correttamente imputata in ragione del parere di regolarità tecnica da questi reso ai sensi dell’art. 49 TUEL.

Come è noto, infatti, dopo la novella del 2012, il parere di regolarità tecnica ha ad oggetto il controllo sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (cfr. combinato disposto con l'art. 147 del TUEL e art. 147 bis TUEL) e non si limita a verificare l'attendibilità tecnica della soluzione proposta, ma involge l'insieme del procedimento amministrativo, coprendo e inglobando le regole sia tecniche, di un determinato settore, che quelle generali in ordine alla legittimità dell'azione amministrativa (cfr. Sez. Veneto. n. 114/2023 che riprende, in termini, Sez. Calabria, n. 185/2019).

Al medesimo Giovanni Rigato deve, infine, essere attribuita la responsabilità anche in relazione all'adozione della determinazione dirigenziale n 606/2017 con la quale è stato riconosciuto al Consorzio il contributo di euro 50.000,00, trattandosi di atto proprio del responsabile del servizio.

5. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte deve ritenersi sussistente anche l'elemento soggettivo dell'illecito erariale, dovendosi tuttavia distinguere tra la posizione dei componenti la Giunta e quella degli altri due convenuti.

Quanto ai primi (i convenuti Larese Filon, Vecellio Galeno e De Martin), chiamati a rispondere del danno di euro 120.000,00 conseguente all'adozione della delibera n. 179/16, il Collegio ritiene sussistente il dolo, emergendo dall'apparato probatorio in atti precisi elementi riconducibili alla volontà di favorire il Consorzio in funzione anticoncorrenziale rispetto ad altri operatori: basti pensare al fatto che al Consorzio è stato affidato il servizio di informazione ed assistenza turistica al di fuori di qualsivoglia

procedura selettiva; che il contributo assegnato non era commisurato ai costi del servizio, ma costituiva un significativo sostegno finanziario al Consorzio per l'attività ordinaria in favore degli operatori economici consorziati; che, nonostante la previsione della convenzione (e, per la verità, anche del Regolamento comunale per la concessione dei benefici economici), non è stato chiesto il rendiconto, né sono state effettuate verifiche in merito allo svolgimento del servizio o comunque all'effettiva destinazione delle somme erogate.

E che la destinazione di queste ultime fosse solo in minima parte per il servizio pubblico era circostanza ben nota agli organi politici del Comune, poiché la misura del contributo, anche negli esercizi precedenti a quello in esame, è sempre stata determinata dal *budget* previsionale di spesa per l'intera attività consortile presentato annualmente dal Consorzio, comprensivo delle iniziative più strettamente promozionali e pubblicitarie in favore dei consorziati, come tali estranee a qualunque finalità di pubblico interesse, se non in misura del tutto indiretta, secondaria e residuale.

E', dunque, chiaro che la reale volontà sottesa alla deliberazione non era tanto quella di affidare un servizio nel pubblico interesse (o, perlomeno, lo era marginalmente), ma quella di fornire un paravento formale ad una vera e propria elargizione a fondo perduto, come avvenuto in precedenza (non a caso, ripetutamente negli atti viene usata la locuzione "sostegno" o "intervento" "finanziario"), che ha permesso al Consorzio, attraverso l'immissione di liquidità, di operare in un mercato (quello della promozione turistica) in condizioni di assoluto vantaggio rispetto ad altri operatori, considerato che -come si è visto- il contributo pubblico ha consentito

l'abbattimento di oltre il 60% dei costi anche (ed in misura preponderante)

per la realizzazione di iniziative promozionali in favore dei consorziati.

I contenuti delle convenzioni che, nel tempo ed anche con riferimento ai

fatti di causa, hanno regolato i rapporti finanziari del Consorzio con il

Comune -caratterizzati da una estrema genericità e da scarsa chiarezza

nell'individuazione delle obbligazioni in capo al Consorzio (al contrario di

quelle gravanti sul Comune, *in primis* il pagamento del contributo a

semplice richiesta), oltre che della mancanza di un concreto sistema di

controllo e di un apparato sanzionatorio per l'inadempimento- sono chiaro

indice della volontà di attribuire al Consorzio un vantaggio che,

oggettivamente, ha di fatto escluso ogni altro operatore economico,

consentendo al Consorzio di agire in posizione di monopolio all'interno di

un mercato contendibile.

Considerazioni in parte analoghe vanno svolte anche in relazione alla

responsabilità ascrivibile ai convenuti Melaia e Rigato in relazione

all'adozione della delibera, avendo essi avallato la volontà a questa sottesa,

venendo meno, ciascuno in relazione all'ambito di rispettiva competenza,

ai propri doveri come individuati nel precedente capo.

Era compito, infatti, del Segretario, nell'ambito delle attribuzioni di

supporto e consulenza all'attività della Giunta e di controllo di conformità

alle leggi e ai regolamenti, la verifica in relazione all'adottando atto

dell'assenza di violazioni di disposizioni, interne o eurounitarie, mentre al

Responsabile del servizio spettava la verifica di regolarità tecnico-

amministrativa dell'intero procedimento: la natura e finalità del contributo

avrebbero dovuto essere, quindi, oggetto quantomeno di analisi e di

inquadramento nella fase preparatoria dell'atto, prima, e, poi, in quella deliberativa, ai fini della verifica di compatibilità con l'ordinamento (e, quindi, anche della legittimità dell'atto) e della regolarità della spesa.

Non poteva certo sfuggire, date le specifiche professionalità dei convenuti, che la misura del contributo veniva stabilita senza una previa verifica della proporzionalità ai costi del servizio in assenza di qualsiasi procedura competitiva; che l'atto convenzionale in corso di approvazione, presentando evidenti carenze contenutistiche e una grossolana tecnica di redazione, poneva il Comune in condizione di palese squilibrio rispetto al Consorzio; che il contributo, in definitiva, finiva per essere un mero finanziamento a fondo perduto con cui il Consorzio sosteneva l'intera propria attività, solo marginalmente rivolta a soddisfare un interesse pubblico e che, pertanto, costituiva un indebito vantaggio anticoncorrenziale.

Le macroscopiche carenze contenutistiche dell'atto convenzionale e il carente inquadramento sistematico (emergente dalle premesse della deliberazione, sostanzialmente priva di motivazione se si escludono il richiamo alla legge regionale sul turismo e alle precedenti convenzioni) non fanno altro che confermare la inescusabile superficialità con cui i convenuti, a cui incombeva l'onere di verifica della legittimità dell'azione dell'Ente, hanno esercitato i propri compiti, limitandosi a ratificare la volontà dell'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Date queste condizioni, l'aver avallato (l'una avendo omesso di rilevare e/o verbalizzare il contrasto con le norme in materia di aiuti, l'altro avendo espresso, senza alcun rilievo, parere favorevole di regolarità tecnico-

amministrativa) l'adozione della delibera è frutto della declinazione dei doveri di analisi, verifica e controllo connessi alla funzione rivestita dai convenuti a fronte di scelte discrezionali dell'organo di indirizzo politico, forse non condivise, ma rispetto alle quali avrebbe dovuto essere opposta la valutazione negativa in ordine alla legittimità, tanto più in ragione delle conseguenze che ne sarebbero potute derivare.

Per quanto sin qui detto, la responsabilità delle conseguenze dannose derivanti dalla deliberazione della Giunta n. 179/2016 deve essere ascritta, oltre che ai componenti della Giunta che l'ha adottata, anche ai convenuti Melaia e Rigato, ognuno dei quali nei limiti del riparto (40% Larese Filon, 20% ciascuno De Martin e Vecellio Galeno, 10% ciascuno Melaia e Rigato) indicato nella domanda.

La responsabilità imputabile al convenuto Rigato in relazione alla determinazione dirigenziale n. 606/2017, con la quale è stato concesso il contributo di euro 50.000,00 per le iniziative promozionali del Consorzio, appare connotata, invece, da colpa grave, alla luce della specifica professionalità rivestita dal convenuto quale responsabile del servizio economico finanziario del Comune di Auronzo.

In detta qualità, egli non poteva ignorare gli obblighi di comunicazione in materia di concessione di aiuti (peraltro, seppure in diversi termini, esistenti anche prima dell'avvio del funzionamento del Registro Nazionale Aiuti) ed era certamente a conoscenza non solo del contributo riconosciuto con la delibera n. 179/2016, ma anche della pluriennale vicenda relativa al sostegno finanziario al Consorzio (tutti i mandati di pagamento, quantomeno dal 2014 in poi, sono a firma del Rigato), al quale il Comune

negli anni precedenti aveva persino concesso un contributo in conto capitale (di 40.000,00 euro l'anno dal 2015 al 2014, ulteriori rispetto al contributo annuale per il funzionamento: DGC n. 61/2005, richiamata nelle premesse della DGC n. 104/2014).

Né egli ignorava -o poteva ignorare- stante anche il fatto che le risorse stanziare in bilancio per gli interventi a favore del turismo (a carico delle quali veniva posto il contributo) venivano pressochè totalmente assorbite dalle dazioni in favore del Consorzio, come emerge dalle premesse degli atti concessori, il vantaggio selettivo che in tal modo veniva, in concreto, attribuito al Consorzio stesso, tanto da affermarne l'"insostituibile presenza".

Gravissima e non scusabile appare, dunque, la negligenza che ha connotato la condotta del convenuto che ha trascurato, nell'adozione della determinazione, la valutazione di fondamentali profili di regolarità e legittimità, limitandosi a seguire una decennale prassi amministrativa senza porre in essere i doverosi comportamenti correttivi che l'avrebbero potuta ricondurre nel solco della liceità o comunque impedire il prodursi di conseguenze dannose, come correttamente osservato anche dal Pubblico Ministero.

6. Alla luce dell'accoglimento della domanda formulata in via principale dalla Procura, quella formulata in via subordinata/alternativa deve intendersi assorbita.

7. I convenuti hanno avanzato, in via subordinata, domanda di rideterminazione del *quantum debeatur* in considerazione della concorrente responsabilità di soggetti terzi, rimasti estranei al giudizio con

riferimento, in particolare, al Consorzio, non potendosi ipotizzare l'illiceità della dazione del contributo se non coinvolgendo anche il percettore e, limitatamente al contributo di euro 50.000,00, i componenti della Giunta, "sentita" la quale il Rigato ha adottato la relativa determinazione dirigenziale, all'epoca composta dal sindaco Tatiana Pais Becher e dagli assessori Enrico Zandegiacomo Seidelucio, Andrea Costa, Camilla Larese De Santo e Mauro Frigo Turco.

La domanda può essere accolta limitatamente alla posizione del dr. Rigato in relazione alla determinazione n 606/2017, ma non anche nei confronti dei soggetti cui è stata imputata, pur a vario titolo, la posta di danno corrispondente al contributo di euro 120.000,00 concesso con DGC n. 179/16.

Nei confronti di quest'ultimi, infatti, non può ritenersi sussistente, in mancanza di prova in tal senso, una compartecipazione alla causazione del danno del Consorzio beneficiario mentre va rilevato che, con riferimento al contributo di euro 50.000,00, il dott. Rigato ha assunto la contestata determinazione n. 606/2017 in conformità alle indicazioni, mai smentite dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, della Giunta comunale, così come risulta nella premessa del provvedimento amministrativo in questione avente la valenza fidefacente propria dell'atto pubblico.

In considerazione di quanto sopra esposto, la misura del danno può essere ridotta ad euro 5.000,00 sulla scorta del medesimo criterio utilizzato per la prima posta di danno e, quindi, determinata la percentuale da porre a carico del Rigato nel 10% del contributo concesso.

8. Tutti i convenuti hanno invocato, in subordine, l'applicazione dell'art. 1,

comma 1 bis, della legge 20/1994, in considerazione dei vantaggi comunque conseguiti dal Comune di Auronzo di Cadore, che attraverso la collaborazione con il Consorzio ha potuto, da un lato, garantire la continuità del servizio di informazione e accoglienza turistica nella fase transitoria della riforma del sistema regionale del settore turismo e, dall'altro, incrementare le presenze turistiche, favorite anche dalle attività promozionali organizzate dal Consorzio medesimo.

La domanda non può trovare accoglimento non avendo i convenuti, ai quali incombeva l'onere, fornito la prova tanto dell'avvenuta prestazione del servizio quanto della misura dell'*utilitas* conseguente, anche in relazione al contributo che le attività promozionali del Consorzio avrebbero apportato alla programmazione comunale in materia di turismo.

9. Infine, quanto alla regolazione delle spese di giudizio, in applicazione dell'art. 31 c.g.c. le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza e sono poste a carico dei convenuti in solido tra loro.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al **n. 31839** del registro di Segreteria promosso dalla Procura Regionale nei confronti di **Daniela Larese Filon ed altri**, ogni diversa domanda od eccezione respinta,

CONDANNA

I convenuti Daniela Larese Filon, Dario Vecellio Galeno, Lorenzo De Martin, Giovanni Rigato e Attilia Melaia, a titolo di dolo nei limiti della domanda e pertanto rispettivamente nella misura del 40% la prima, del 20% ciascuno il

secondo ed il terzo e del 10% ciascuno il quarto e la quinta, al pagamento a titolo di risarcimento del danno in favore del Comune di Auronzo di Cadore (BL) della somma di euro 120.000,00, comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre ad interessi dalla data della sentenza all'effettivo soddisfo;

CONDANNA

Giovanni Rigato al pagamento a titolo di risarcimento del danno in favore del Comune di Auronzo di Cadore della somma di euro 5.000,00 in relazione all'adozione della determinazione dirigenziale n. 606/2017;

CONDANNA

I convenuti al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in euro 48,00 (quarantotto/00).

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così pronunciato in Venezia, all'esito dell'udienza del 14 giugno 2023, nelle camere di consiglio del 14 giugno e 12 ottobre 2023.

IL GIUDICE RELATORE

IL PRESIDENTE

Daniela Alberghini

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 25/03/2024

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo