

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

RICORSO

Per i Signori

Ing. Alberto Festa (CF FSTLRT75T18F839F); Francesco Garofani (CF GRFFNC70E10A310F); Arch. Mario Caponi (CF CPNMRA50P29A310E); Daniele Severa (CF SVRDNL67C17A310Z); Ugo Moro (CF MROGUO62P27H501L);

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Lo Mastro presso il quale elettivamente domiciliato in Roma, Via Lucrezio Caro, n. 38 giusta delega a margine del presente atto

contro il COMUNE DI FIUGGI in persona del Sindaco pro tempore, domiciliato per la carica in Fiuggi, Piazza Trento e Trieste, 1, CAP 03014

e nei confronti di:

Soc. ATF “Acqua e Terme di Fiuggi” S.U.p.A. in liquidazione e C.P. in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato per la carica presso la sede sociale in Piazza Martiri di Nassiriya, Fiuggi CAP 03015

Soc. Sangemini S.p.A. in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato per la carica presso la sede sociale in San Gemini, Via Tiberina 1, (Terni) CAP 05029

Deleghiamo l'avv. Giuseppe Lo Mastro presso il quale eleggiamo domicilio in Roma, Via Lucrezio Caro 38, a rappresentarci e difenderci nel presente procedimento con ogni facoltà di legge.

avverso e per l'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale di Fiuggi in data 19.10.2009, con la quale sono stati dichiarati ammissibili ed approvati emendamenti e modificazioni (Piano Pinto II) relativi al contratto di Licenza di marchio tra Comune di Fiuggi e Soc. Sangemini ed al contratto di Affitto del ramo di azienda tra Comune, ATF e Soc. Sangemini, nonché della successiva deliberazione del Consiglio Comunale di Fiuggi (in pari data 19.10.2009), con la quale sono stati approvati gli schemi di "Addendum" al contratto di Licenza di marchio tra Comune e Sangemini S.p.A. ed al contratto di Affitto di azienda tra ATF e Soc. Sangemini, così come emendati dal Consiglio Comunale; con mandato al Sindaco di sottoscrivere gli Addendum suddetti e di approvare, quale socio unico di ATF, il nuovo contratto di Affitto di ramo di azienda, con integrazioni e modificazioni, nonché una transazione tombale, e di effettuare, previa delibera di Giunta, le operazioni necessarie al raggiungimento dei contenuti degli Addenda così come emendati.

Nonché per la declaratoria di nullità dei contratti stipulati dal Sindaco di Fiuggi in data 9.12.2009 in **ROMA**, in esecuzione delle deliberazioni sopra impugnate, ed avverso ogni atto presupposto, conseguente e/o connesso alle deliberazioni sopra citate.

Fatto

1. Si premette, innanzi tutto, che i ricorrenti sono tutti cittadini del Comune di Fiuggi e, in quanto tali, direttamente interessati alla tutela ed alla corretta gestione del patrimonio indisponibile del Comune di Fiuggi e, in particolare, alla gestione della miniera e delle acque minerali commercializzate e prodotte con il marchio "Fiuggi", nonché alla gestione del complesso aziendale termale

(Terme Bonifacio VIII ed Anticolana); gestione da cui dipende sostanzialmente gran parte dell'economia dell'intera comunità ed i cui proventi rendono possibile l'erogazione dei servizi pubblici essenziali da parte dell'Amministrazione Comunale.

I ricorrenti hanno visto gravemente leso il loro diritto-interesse di singoli cittadini, professionisti, operatori economici e lavoratori dipendenti dal complesso termale delle acque di Fiuggi, da deliberazioni del Consiglio Comunale che, rimodulando precedenti contratti stipulati tra la Soc. ATF (il cui unico socio è il Comune di Fiuggi) e la Soc. Sangemini (titolare del contratto di Licenza del marchio e titolare del contratto di Affitto dell'azienda di imbottigliamento dell'acqua minerale), hanno depauperato il patrimonio della soc. ATF ed arricchito, indebitamente, la Soc. Sangemini di decine di milioni di euro.

Tra l'altro, il ricorrente Sig. Alberto Festa è anche Consigliere comunale del Comune di Fiuggi, ed in tale qualità ha inizialmente partecipato alle Assemblee consiliari che hanno approvato le deliberazioni impugnate, e si è visto negato il diritto ad una effettiva informazione, analisi e verifica degli schemi contrattuali e degli emendamenti irrisultantemente proposti dalla maggioranza politica del Consiglio Comunale, in violazione delle norme di legge e dei regolamenti comunali.

2. Per ricostruire in breve le premesse “storiche” che hanno determinato le deliberazioni ed i provvedimenti qui impugnati, va precisato quanto segue.

- Il Comune di Fiuggi è titolare esclusivo della Concessione perpetua delle sorgenti di acqua minerale denominate, rispettivamente, “Fiuggi” e

“Anticolana” (decreti del Ministero dell’Economia Nazionale e del Ministero delle Corporazioni 9.9.1929, 28.2.1930 e 14.7.1936);

- il Comune è anche proprietario e titolare esclusivo dei beni immobili, mobili e delle attrezzature costituenti lo stabilimento di imbottigliamento dell’acqua di Fiuggi, e del Marchio “Fiuggi” (iscritto presso l’Autorità di Registrazione Italiana).

- **In applicazione della legge 127 del 1997, il Comune ha ritenuto opportuno trasformare la preesistente Azienda Speciale Terme e Imbottigliamento di Fiuggi (28.12.1998) in una società per azioni (Acqua e Terme di Fiuggi, ATF) della quale è stato ed è unico proprietario e con la quale ha sottoscritto un Contratto di Servizi (21.7.1999), più volte modificato negli anni, in base al quale ha riconosciuto alla suddetta società il diritto di sfruttamento economico delle fonti, dello stabilimento di imbottigliamento e del marchio in corrispettivo di un canone annuo.**

- **La suddetta società ha finito col trovarsi in difficoltà e col chiedere un Concordato Preventivo per evitare il fallimento; concordato omologato dal Tribunale di Frosinone in data 19.10.2001, e riconfermato con ordinanza dell’8.2.2002.**

- **Per conseguire l’ammissione al concordato, il Comune e la sua controllata ATF hanno dovuto presentare al Tribunale un “Piano di riequilibrio industriale e finanziario”, fondato su intese contrattuali con società private operanti nel settore della commercializzazione delle acque minerali. Al Piano di riequilibrio ha fatto seguito la stipula (a trattativa privata) di due contratti con la società Sangemini spA, in base ai quali, da**

un lato, il Comune concedeva a Sangemini in licenza per venti anni il marchio “Fiuggi” (Contratto di Licenza del marchio 10.4.2002) e, dall’altro, il Comune e ATF davano in affitto il ramo di azienda relativo all’imbottigliamento e alla commercializzazione dell’acqua Fiuggi (Contratto di affitto di ramo d’azienda 10.4.2002). Il tutto secondo le indicazioni programmatiche del “Piano di risanamento e sviluppo” elaborato dal Prof. Eugenio Pinto (Piano Pinto I).

- In corrispettivo della concessione della licenza di marchio, Sangemini si impegnava a corrispondere un ammontare di 50.000.000 di euro, che le parti dichiaravano (art. 4.3) espressamente “fisso ed invariabile” (da versare in venti rate annuali dell’importo di 2.500.000 di euro ciascuna), mentre in corrispettivo per l’affitto del ramo di azienda Sangemini si impegnava a versare un canone minimo garantito, pari ad euro 0,145 a litro (rivalutabili) commisurato a 60 milioni di bottiglie per il primo anno, 65 milioni per il secondo anno, e 70 milioni per gli anni successivi, detratta una franchigia di 17 milioni di bottiglie annue.

- Nella prima fase di applicazione dei contratti suddetti insorgevano delle difficoltà nella commercializzazione, che spingevano ad integrare le suddette pattuizioni con una prima modifica (delibera Consiglio Comunale 22.1.2003, Prima Integrazione). In particolare, il Comune e ATF riconoscevano a Sangemini di poter transitoriamente non rispettare i minimi garantiti, ed accettavano che il canone, *per i primi tre anni di durata del contratto*, fosse corrispondente alla quantità di prodotto effettivamente venduto. La differenza tra minimo garantito

originariamente previsto, che Sangemini avrebbe comunque dovuto continuare a versare, e la quantità effettivamente venduta avrebbe dovuto essere recuperata, a partire dal 2006, in tre anni, con l'introduzione di franchigie aggiuntive, da commisurare allo scarto tra il minimo garantito e l'effettivamente venduto per il 2003, 2004 e 2005.

- Al momento dell'attuazione della suddetta Prima integrazione, in data 16.5.2005, il Consiglio Comunale deliberava di concordare con Sangemini una nuova integrazione (Seconda Integrazione), nella quale si specificava che le franchigie addizionali riconosciute con la Prima Integrazione, con i relativi interessi, avrebbero dovuto essere rimborsate in dodici anni, a partire dal giugno 2010, secondo un esplicito piano di ammortamento (Allegato A, alla Seconda Integrazione). In aggiunta si decideva di rinegoziare i minimi garantiti, sulla base di quanto stabilito dall'art. 5 del Contratto di affitto di ramo d'azienda, riducendoli a 50 milioni di litri (2006), per poi farli risalire a 55 milioni (2007), 60 milioni (2008), 62 milioni (2009), 63 milioni (2010) 64 milioni di litri (2011).

***** ****

1. Sintetizzando in termini meramente economici la vicenda contrattuale sopra descritta, si può dire che il Comune ha originariamente stipulato direttamente, o ha consentito ad ATF di stipulare, i contratti suddetti in condizioni di necessità: per evitare il tracollo della società di cui era unico titolare e per evitare il conseguente proprio tracollo, a seguito del mancato pagamento del canone annuo dovuto dalla controllata al Comune stesso.

L'intera operazione economico-contrattuale era destinata ad acquisire le risorse economiche per soddisfare, nella percentuale del 55%, i creditori chirografari di A.T.F. e rendere possibile il pagamento da ATF al Comune di Fiuggi del canone annuo, previsto dal Contratto di servizi, indispensabile per l'erogazione dei servizi alla comunità cittadina.

La necessità di risorse immediate imponeva, tuttavia, di ottenere finanziamenti da banche (nel nostro caso Banca di Roma, ora Unicredit) presso cui "scontare", mediante cessione, il credito di 50 milioni di euro, dovuto dalla S.p.a. Sangemini in rate di 2,5 milioni di euro annuali stabilito dal contratto di licenza del marchio.

2. L'equilibrio iniziale del sinallagma contrattuale veniva, tuttavia, messo in discussione da comportamenti pratici della Soc. Sangemini che, con varie motivazioni, sosteneva che di non dover procedere al pagamento di quanto realmente dovuto in virtù del contratto di affitto di azienda, nonché dalla necessità della ATF e, conseguentemente del Comune, di avere a disposizione risorse economiche immediatamente utilizzabili.

Si procedeva, quindi, a modificazioni (integrazioni) degli originari contratti sopra descritti. Con tali integrazioni la Soc. Sangemini acconsentiva a versare in anticipo i canoni dovuti annualmente sulla base dei minimi garantiti di commercializzazione dell'acqua minerale, ma pretendeva il successivo recupero delle somme eccedenti la quantità effettivamente venduta, oltre ad interessi del 4%. In aggiunta chiedeva una rimodulazione particolarmente onerosa per il Comune e l'ATF dei minimi garantiti e delle franchigie.

L'obiettivo reale della Sangemini era quello di far scendere il minimo garantito, che era stato programmato sulla base dell'esperienza storica, che negli anni Novanta vedeva un'estrazione annua media superiore agli 80 milioni di litri, in modo da farlo praticamente coincidere con la quantità di acqua che riusciva a vendere.

Le integrazioni contrattuali, intervenute negli anni 2003 e 2005, si caratterizzavano per il riconoscimento di diritti di credito a favore della Sangemini, non preceduti da verifiche contabili, da controlli gestionali, da analisi di un piano industriale finalizzato al rispetto dei patti. Si caratterizzavano, altresì, per una oggettiva e non contestata sudditanza dell'Amministrazione Comunale e della controllata ATF alle aspettative e condizioni imposte dal Gruppo societario Sangemini.

Alla fine, come si dirà in prosieguo, il Comune e l'ATF, sotto l'apparenza di ottenere "aiuto" dal partner privato, sono state indotte a deliberare ulteriori modificazioni dei rapporti economico-giuridici intrattenuti con Sangemini S.p.A. per consentire a quest'ultima di mostrare all'esterno una situazione (in prospettiva) tale da garantire i finanziatori della società ed evitare rischi di fallimento del partner privato.

Si dava, quindi, corso alla nuova ed attuale vicenda di modificazione dei contratti originari che, per così dire, recuperava ed estremizzava un modus operandi ormai collaudato.

Tale modus operandi si articola sulle seguenti premesse;

- se il Comune vuole evitare lo stato di dissesto e vuole approvare il proprio

bilancio, *deve* riattivare i meccanismi che consentano alla ATF di pagare il canone annuo previsto nel contratto di servizio;

- se il Comune vuole evitare di essere trascinato nell'inevitabile fallimento della Soc. ATF (di cui è unico socio) *deve* stipulare nuovi contratti con Soc. Sangemini.

Il percorso motivazionale prosegue con l'elaborazione di nuovi contratti a maglia vincolata nei quali la situazione economica del Comune viene rappresentata in forme sempre più disastrose, mentre Sangemini viene indicata come sua possibile "salvatrice".

In particolare, tali nuovi contratti prevedono il riconoscimento di debiti rilevanti del Comune verso Sangemini e la redazione di un piano di ammortamento di tali debiti. Da ultimo la situazione debitoria del Comune veniva ricostruita in termini così gravi *da imporre* il prolungamento della durata degli originari contratti ventennali per altri venti anni (fino al 2042) per riuscire ad onorarli.

Nella rimodulazione dei contratti, accanto al riconoscimento dei debiti di ATF verso Sangemini, doveva scomparire la rivendicazione dei crediti spettanti al Comune ed alla ATF. Il cerchio andava, poi, chiuso con la previsione di una transazione tombale, che avrebbe definitivamente "ingoiato" quei crediti.

Lungo questi sentieri già sperimentati, la Soc. Sangemini e l'ATF davano incarico al Prof. Pinto di elaborare un "Secondo piano di riequilibrio".

Nel detto Piano si precisava innanzi tutto che, sia ATF, sia la Soc. Sangemini erano in condizioni prefallimentari, sicchè occorreva rimodulare e definire

nuovi accordi, con indicazioni specifiche delle attività da intraprendere e delle modifiche da apportare ai rapporti contrattuali in essere per evitare il fallimento Nel loro Caveat, apposto a fine Piano, i redattori si cautelavano sottolineando che le loro analisi si fondavano sui dati offerti da ATF e Soc. Sangemini, e che tali dati non erano stati controllati o verificati con *due diligence*.

Sta di fatto che il piano Pinto II veniva acquisito dal Sindaco di Fiuggi e trasmesso “tale e quale” alla Giunta Comunale per l’approvazione.

Con pubbliche dichiarazioni ed interventi il Sindaco, inoltre, si era preoccupato di chiarire che: *“o si accettava quel piano, ovvero il diluvio”*.

Il piano, quindi, veniva presentato come la soluzione migliore possibile e, sostanzialmente, unica.

La Giunta Comunale con deliberazione n. 115 del 29.04.2009, SENZA ALCUNA ISTRUTTORIA O ANALISI CRITICA DEI DATI DA PARTE DEGLI UFFICI COMUNALI, approvava il suddetto piano per consentirne la presentazione al Consiglio Comunale.

Sta di fatto che, non appena le linee guida del piano venivano a conoscenza delle forze politiche, delle associazioni di categoria (ADAF, Lega degli Albergatori, Comfiuggi, Confesercenti, Confindustria, Asso.A.Vi.) e dei cittadini, si manifestavano proteste ripetute e molto ferme. L’ipotesi che il patrimonio cittadino restasse nelle mani private per altri 20 anni, a partire dal 2024 (data di scadenza degli originari contratti), appariva intollerabile, così come intollerabili le oscurità dei dati economici e giuridici contenuti nel piano. Una “Petizione popolare contro l’approvazione del Piano Pinto II”

raccolse in poco tempo più di 2000 firme, pari ad un terzo della popolazione adulta di Fiuggi.

Alcuni economisti, chiamati da associazioni di categoria ad esaminare il c.d. piano Pinto II, si assumevano la responsabilità di contestarne i dati di base e le conclusioni, nonché di individuare, con elementi e motivazioni precisi, l'incredibile "regalo" economico che si stava tentando di apparecchiare alla deficitarie finanze della Soc. Sangemini.

Di fronte alle critiche e contestazioni, il Sindaco e la sua maggioranza politica continuavano, tuttavia, a magnificare in pubblico il lavoro del Prof. Pinto e nel contempo, dietro le quinte, tentavano – senza trasparenza – di introdurre modificazioni alle modificazioni contrattuali previste dal Piano Pinto II.

In particolare va notato che la deliberazione della Giunta Comunale di approvazione del Piano Pinto II prevedeva altresì – come conseguenza – l'approvazione dei nuovi schemi contrattuali già preconcordati tra Soc. Sangemini ed ATF.

Le modificazioni (alle precedenti modificazioni degli anni 2003 e 2005) al di fuori del naturale dibattito consiliare, postulavano, quindi, una sorta di nuova proposta, da inoltrare per l'approvazione alla Soc. Sangemini ed alla Soc. ATF.

Per evitare di fornire precisazioni rigorose in sede consiliare e confrontarsi su analisi, verifiche ed elementi oggettivi con i singoli consiglieri comunali e con le associazioni cittadine coadiuvate da esperti, il Sindaco e la sua maggioranza hanno scelto la strada degli "emendamenti" da presentare e votare in Consiglio agli schemi contrattuali, che formavano il corredo giuridico del Piano Pinto II.

Si è cioè perseguito l'obiettivo di non rendere comprensibile ai singoli consiglieri comunali, né quali schemi contrattuali nuovi venivano loro sottoposti (e cioè quelli previsti nel piano Pinto II ovvero altri schemi innovativi rispetto al Piano Pinto II), né dar modo ai consiglieri di esaminare e valutare gli emendamenti “di grande rilevanza” presentati a voce in sede consiliare da un consigliere di maggioranza (Avv. Catalano).

Con la prepotenza della maggioranza allineata sulla posizione del Sindaco, dalla quale si sono però dissociati ben tre consiglieri della stessa che hanno prospettato l'esigenza di chiarimenti e approfondimenti, si è quindi, proceduto a votazioni ripetute, all'abbandono dell'aula da parte di alcuni consiglieri dissidenti, a deliberazioni confuse e contraddittorie dove non è facile comprendere “chi ha proposto che cosa” ed a chi vada addebitata la responsabilità di emendamenti (rispetto a quali testi?) preannunciati a voce e, successivamente, per iscritto.

Il risultato finale della operazione si concretizza in deliberazioni approvate dall'Assemblea in palese violazione di norme di legge e di regolamento, ma soprattutto in schemi di contratti che economicamente aggravano le condizioni di ATF e del Comune di Fiuggi e creano le premesse di nuovi ulteriori interventi, per sottrarre nei fatti alla città il patrimonio su cui si regge gran parte dell'economia cittadina.

Al di là dei profili di stretto diritto, va denunciato con forza che il Consiglio Comunale ha approvato contratti e transazioni senza una reale fase istruttoria, né con riferimento al Piano Pinto II, né con riferimento

alle modifiche apportate a tale Piano, fuori dagli Uffici Comunali, ovvero proposte all'interno del Consiglio con l'escamotage degli "emendamenti" dell'ultimo minuto, durante la discussione nell'aula consiliare.

Si ripete: nessuna reale istruttoria da parte degli Uffici Comunali ovvero di esperti incaricati dal Comune.

L'ignoranza dei dati - presupposto delle deliberazioni poi approvate dal Consiglio Comunale – risulta per *tabulas*.

Infatti, in data 19.10.2009 all'Ordine del giorno figurava la risposta del Sindaco ad un'interrogazione presentata dal Consigliere Festa, volta a conoscere il rispetto degli accordi da parte di Sangemini successivamente alla stipula degli atti integrativi agli originari contratti. Il Sindaco in risposta all'interrogazione e, immediatamente prima di iniziare l'esame del Piano Pinto II, rispondeva al Consigliere comunicando l'esistenza di una scrittura privata tra ATF e Sangemini avente ad oggetto la definizione dei rapporti creditori e debitori tra ATF e Sangemini con "il riconoscimento dei minimi garantiti per gli anni 2006/2009, come da contratto", ma anche un non specificato "recupero di un delta che si è generato tra il minimo garantito e le bottiglie effettivamente vendute" **che, pur non risultando da alcuna pattuizione contrattuale, incideva sulla situazione debitoria del Comune per più di quindici milioni di euro.**

A fronte di un riconoscimento dell'esistenza di "altri contratti" tra ATF e la Soc. Sangemini, il Consigliere faceva presente la necessità di prendere cognizione degli atti in questione (molto confusamente richiamati dal Sindaco)

per mettere il Consiglio e i consiglieri in condizione di operare valutazioni sulla base di dati certi ed affidabili, vista anche la grande rilevanza della somma di cui si stava discutendo.

Oltre tutto, né i nuovi accordi “denunciati” dal Sindaco, né il Piano Pinto II, né gli emendamenti al suddetto piano, né gli emendamenti agli emendamenti **.erano mai stati portati – in violazione delle norme statutarie e di regolamento – all’esame delle Commissioni Consiliari Permanenti,** prima di essere inseriti all’ordine del giorno dei lavori assembleari.

Ciò premesso si propone ricorso per i seguenti

MOTIVI

1° Violazione e falsa applicazione delle norme di legge, dello Statuto Comunale e dei Regolamenti che disciplinano le modalità di presentazione al Consiglio Comunale di proposte di deliberazioni, ed in particolare delle disposizioni che prevedono il previo esame delle proposte di deliberazioni da parte delle Commissione Consiliari competenti, nonché la trasmissione ai singoli Consiglieri Comunali o la messa a loro disposizione degli atti istruttori che giustificano le proposte di deliberazione;

violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi che assicurano ai Consiglieri Comunali il diritto di essere compiutamente e preventivamente informati del contenuto dei provvedimenti e degli schemi contrattuali da votare in sede assembleare; violazione delle norme di legge, di statuto e di regolamento che legittimano la presentazione “a voce” di emendamenti e proposte di deliberazione inoltrate al Consiglio Comunale soltanto in caso

di emendamenti non rilevanti, ed assicurano ai singoli consiglieri uno spazio temporale per deliberare correttamente; Eccesso di potere per abuso del potere della maggioranza; eccesso di potere per sviamento; falsità dei presupposti ed alterazione dei dati contabili e della situazione giuridica prospettata ai Consiglieri Comunali; omessa e contraddittoria motivazione.

L'intera operazione sopra esposta rappresenta, da un punto di vista giuridico istituzionale, una letterale prepotenza della parte di maggioranza del Consiglio Comunale vicina al Sindaco in danno dei Consiglieri della minoranza e di coloro che nella stessa maggioranza chiedevano verifiche, con manifesta lesione dei diritti e della funzione attribuita dalla legge e dalle norme regolamentari ai gruppi consiliari ed a ciascun Consigliere.

L'abuso di potere si è concretizzato in un procedimento confuso, ambiguo nei presupposti, volutamente finalizzato a non consentire approfondimenti dei dati economico-finanziari ovvero, almeno, una minima istruttoria.

In particolare la maggioranza del Consiglio Comunale vicina al Sindaco – forte del numero – ha violato le norme del procedimento previsto per l'esame e la votazione di proposte di deliberazioni, sia per quanto attiene alla necessaria preistruttoria politico-amministrativa, sia per quanto attiene alla corretta presentazione, ammissione ed approvazione di emendamenti alla proposta di deliberazione già presentata all'esame del Consiglio Comunale.

D) Circa il mancato esame delle proposte presentate al Consiglio Comunale da parte della Commissione Comunale competente.

Qualsiasi proposta di deliberazione presentata al Consiglio Comunale, ed inserita nell'ordine del giorno dell'Assemblea, deve essere preceduta dall'esame delle Commissioni Consiliari permanenti deputate alla istruttoria-controllo delle stesse. (art. 38 Statuto del Comune di Fiuggi).

Nelle Commissioni Permanenti, costituite da una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici consiliari, si realizza la garanzia di una partecipazione di tutte le competenti del Consiglio Comunale, la garanzia di una corretta informazione, nonché la garanzia di un corretto approfondimento dei provvedimenti da presentare in Consiglio per la discussione e per il voto.

Nel caso di specie, data la complessità della proposta iniziale (c.d. Piano Pinto II), avente immediati risvolti sul bilancio del Comune di Fiuggi, nonché risvolti economici relevantissimi sul patrimonio dell'Amministrazione a seguito della rimodulazione dei contratti in essere con la Soc. Sangemini S.p.a., la competenza ad esaminare sia il c.d. Piano Pinto II, sia le successive varianti a tale piano spettava alla Commissione Permanente Bilancio e/o Patrimonio.

Sta di fatto che nessuna Commissione Permanente ha potuto esaminare né la proposta di deliberazione avente ad oggetto il c.d. Piano Pinto II, né le modificazioni sostanziali apportate a tale piano, sia prima della discussione consiliare, sia nel corso dell'assemblea consiliare del 6 ottobre e del 19 ottobre 2009. L'omissione è particolarmente grave perché il consigliere estensore delle nuove proposte (Avv. Catalano) è anche Presidente della Commissione Bilancio, alla quale non ha preventivamente sottoposto i complessi emendamenti presentati in Consiglio. Ed anche qui si è limitato ad indicare i

solì emendamenti senza fornire una qualsiasi valutazione economica degli effetti che essi avrebbero avuto sull'andamento della gestione di ATF e sul Bilancio Comunale.

L'omissione, che ha comportato il mancato esame ed approfondimento dei contenuti economici e giuridici del Piano (rectius: dei piani che si sono susseguiti al primo in modo confuso ed ambiguo), costituisce un vulnus gravissimo del procedimento di formazione della volontà assembleare e palese violazione dello Statuto e dei regolamenti comunali, che di per se stesso (ed a prescindere dai contenuti delle deliberazioni) comporta l'annullabilità dei provvedimenti adottati, con ogni ulteriore conseguenza sugli atti negoziali posti in essere in base alle suddette deliberazioni.

II) Circa la violazione del diritto dei singoli consiglieri comunali di avere cognizione dei presupposti di fatto e di diritto degli atti sui quali sono chiamati a deliberare ed esprimere il voto.

Come si è chiarito in punto di fatto, l'originario Piano Pinto II, e gli schemi contrattuali conseguenti, hanno subito numerose e significative modificazioni dopo la deliberazione della Giunta Comunale n. 115 del 29 aprile 2009.

Per quanto è stato possibile ricostruire la vicenda, sulla base della documentazione offerta ai Consiglieri, dopo la deliberazione di Giunta vi sarebbe stata l'elaborazione di schemi contrattuali condivisi tra Comune di Fiuggi, ATF e Soc. Sangemini.

A seguito della conoscenza del piano Pinto II l'intera comunità cittadina ha manifestato un chiaro dissenso ed in conseguenza delle proteste sarebbero state

ipotizzate dal Sindaco “varianti” ai contratti “condivisi”; varianti da intendersi come “proposte” nuove da formularsi alla Soc. ATF ed alla controparte Sangemini. Tali varianti, tuttavia, non avrebbero superato la soglia della formale presentazione al Consiglio Comunale, né tanto meno della presentazione alle Commissioni Consiliari Permanenti.

Anche tali varianti, fatte conoscere dal Sindaco per mezzo di meri documenti propagandistici indirizzati a soggetti esterni al Consiglio Comunale, avrebbero – a causa di ulteriori contestazioni sociali - indotto il Sindaco e la sua maggioranza nel Consiglio Comunale a predisporre **varianti alle varianti**, sotto forma di continui emendamenti agli elaborati contrattuali di cui al Piano Pinto II.

L’intero percorso successivo alla deliberazione della Giunta Comunale è stato, quindi, posto in essere con manifesta violazione delle norme e dei principi che garantiscono il diritto dei gruppi politici presenti in Consiglio e dei singoli Consiglieri Comunali di esaminare gli atti su cui sono chiamati a votare, di prendere piena cognizione dei dati di fatto e di diritto degli atti suddetti ed avere il tempo minimo indispensabile per controllare l’esattezza delle informazioni offerte e dei dati prospettati. Oltre che per valutare le conseguenze dei provvedimenti adottabili, sotto il profilo economico e sociale, per il Comune.

Per focalizzare l’attenzione sulla vicenda “deliberazioni consiliari” del 19.10.2009, si precisa quanto risulta dalla verbalizzazione dell’Assemblea Consiliare.

In data 19.10.2009, in sede di apertura dei lavori dell'assemblea, un consigliere della maggioranza ha preso la parola per dichiarare che intendeva presentare degli emendamenti al Piano Pinto II ed agli schemi dei contratti da sottoporre a votazione. (Dal verbale non risulta chiaro se gli schemi contrattuali da votare fossero quelli a suo tempo condivisi da ATF e Sangemini, ovvero altre ipotesi ideate dal Sindaco e mai presentate in modo formale ed ufficiale all'Assemblea consiliare e agli Uffici comunali.)

Secondo le considerazioni del Consigliere che proponeva emendamenti alle bozze di Addendum che formavano oggetto del punto all'O.d.G, tali emendamenti dovevano considerarsi di grande rilevanza rispetto alle ipotesi precedenti, ed avrebbero fatto conseguire al Comune risultati economicamente molto importanti.

In presenza di un'enunciazione, peraltro generica e non puntuale, degli emendamenti, comunque prospettati dallo stesso relatore come molto rilevanti, numerosi consiglieri di maggioranza e di minoranza hanno correttamente fatto presente che le innovazioni non potevano essere apprezzate correttamente senza un'analisi ed un approfondimento da parte dei consiglieri comunali. In particolare alcuni consiglieri invocavano esplicitamente il rispetto dell'art. 43 del Regolamento del Consiglio Comunale.

Tale norma dispone, infatti, che: “chi intende presentare emendamenti deve farli pervenire **per iscritto** al Sindaco o al Presidente del Consiglio, se eletto, tranne quelli di particolare brevità e di poca importanza, che possono essere accolti anche a voce. Gli emendamenti – tranne quelli ammessi a voce – **non**

possono essere discussi se prima non vengono esaminati, con l'atto che si intende emendare, dall'apposita Commissione, alla quale la pratica deve essere trasmessa dal Sindaco o dal Presidente ... nelle 24 ore dalla richiesta. **Nei casi d'urgenza**, l'emendamento può essere trattato – anche senza il parere della Commissione Consiliare – purché il Consiglio si sia pronunciato con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri presenti.”.

Sta di fatto che, alle legittime pretese dei consiglieri, non edotti né dei contenuti dei contratti, né del contenuto specifico degli emendamenti sintetizzati a voce, il Presidente dell'Assemblea ha proposto al Consiglio di esprimere il proprio voto “per l'accoglimento e la discussione degli emendamenti presentati *a voce* dal consigliere Catalano”. La maggioranza, con il voto contrario di due suoi componenti e l'astensione di un terzo e con l'opposizione della minoranza (9 contro 7 + 1 astenuto) ha “accettato di accogliere e discutere gli emendamenti al Piano Pinto II presentati dal consigliere”. Ciò malgrado non sussistessero motivi di urgenza tali da non consentire un breve rinvio (almeno 24 ore) della discussione.

A seguito delle proteste dei consiglieri di minoranza, il Presidente del Consiglio Comunale proponeva “*la sospensione dei lavori dell'assemblea, per quindici minuti, per poter fornire la fotocopia degli atti alla minoranza*”.

Esauriti i quindici minuti, l'assemblea riprendeva la discussione e, tra le vibrante proteste e l'abbandono dell'aula di alcuni consiglieri di minoranza, deliberava di approvare “*l'emendamento al contratto di licenza del marchio e l'emendamento al contratto di affitto di ramo di azienda*”. Va notata la

stranezza di un'approvazione di emendamenti prima ancora dell'approvazione dei testi da emendare, ovvero, comunque, non contestuale ai testi da emendare! Così stando le cose, non può disconoscersi che le modalità di preannuncio e/o di presentazione degli emendamenti concretizza una palese violazione dell'art. 43 del Regolamento sopraccitato e una manifesta lesione dei diritti e della funzione dei consiglieri comunali.

Posto che sia il presentatore degli emendamenti, sia *tutti* i consiglieri comunali non disconoscevano l'importanza economica e giuridica delle innovazioni proposte, ne consegue l'impossibilità di una presentazione *a voce* degli emendamenti senza un previo passaggio "in sede di Commissione Consiliare permanente" e senza un *riscontro effettivo dei dati* portati a sostegno degli emendamenti stessi e perfino riassunti in tabelle numeriche, per la prima volta presentate in pubblico e sconosciute a tutti i consiglieri.

Peraltro, la constatazione che ai singoli consiglieri non erano stati neppure trasmessi gli atti su cui operare l'esame ed il controllo ai fini dell'esercizio del potere-dovere di deliberare risulta dalla successiva concessione dell'incredibile termine di quindici minuti fissato dal Presidente "*per fornire fotocopia degli atti*", atti che non includevano però alcuna documentazione relativa al rapporto debitorio-creditorio tra ATF e Sangemini, che assumeva un ruolo centrale nella decisione da prendere.

L'eccesso di potere, anche per sviamento, appare indubbio. Si è inteso evitare un reale dibattito e confronto sui numeri, sulle contraddizioni giuridiche, su indebiti riconoscimenti di altrui diritti di credito, sulle omesse considerazioni di

crediti vantati da ATF e dal Comune e sulla reale convenienza della transazione tombale. In particolare, il mancato accoglimento della richiesta del consigliere Festa, di acquisire i termini di una scrittura privata “di annullamento dei crediti di ATF per l’ingente importo di 32 milioni di euro”, alla quale il Sindaco ha fatto un vago cenno, per la prima volta, solo durante la seduta del 19.10.2009, dimostra la determinazione a non voler chiarire il presupposto stesso degli atti sui quali i consiglieri erano chiamati a deliberare, e cioè **l’emergenza debitoria di ATF e del Comune.**

In sintesi, si è inteso mantenere nell’ambiguità un’operazione oggettivamente dannosa per la città di Fiuggi e soprattutto finalizzata a puntellare la traballante condizione economica della società Sangemini.

In tal modo si è concretizzata una palese violazione delle norme di legge, dello Statuto e del Regolamento Comunale, che assicurano ai singoli consiglieri ed ai gruppi politici una partecipazione informata su scelte tanto rilevanti.

2° Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi in tema di procedimento per la formazione di volontà contrattuali da parte dei Consigli Comunali, ed in particolare delle disposizioni in tema di rinegoziazione a trattativa privata di affidamenti contrattuali di servizi e di beni del patrimonio indisponibile;

Eccesso di potere per difetto ed erroneità dei presupposti; omesso esame e valutazione della reale situazione economico-giuridica derivante da precedenti contratti; omesso esame e valutazione dei dati economici

risultanti dall'esecuzione di precedenti contratti; omesso esame e valutazione dei diritti di credito vantati dall'Amministrazione e dalla Soc. ATF in virtù dei precedenti contratti; omessa valutazione delle conseguenze e dei presupposti della transazione tombale con riferimento ai riconoscimenti di debito dell'Amministrazione e della soc. ATF nei confronti della Soc. Sangemini; omessa e contraddittoria motivazione; sviamento di potere.

1. Le violazioni di legge denunciate nel primo motivo risultano, per così dire, aggravate dal fatto che l'Amministrazione Comunale ha ritenuto di poter procedere ad una sostanziale rinegoziazione degli originali contratti utilizzando (ancora una volta) la procedura della trattativa privata al di fuori dei presupposti di legge che la giustificano.

Né varrebbe sostenere che gli originari contratti di licenza del marchio e di affitto del ramo di azienda erano stati stipulati a trattativa privata.

In precedenza, infatti, l'amministrazione aveva utilizzato lo strumento della trattativa diretta dopo aver sperimentato, senza esito, una procedura ad evidenza pubblica.

In ogni caso, l'eventuale illegittimità originaria non varrebbe a rendere legittima l'attuale ripetizione dell'errore giuridico. Nel caso di specie si è in presenza di un affidamento a favore della Soc. Sangemini di beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, sicché la rinegoziazione degli affidamenti per mezzo di una trattativa diretta non poteva costituire uno strumento legittimo, in sostituzione delle necessarie procedure ad evidenza

pubblica. Né sarebbe ammissibile far riferimento ad una situazione di urgenza, dato che il problema preso in esame dal Piano Pinto II sussisteva da molti mesi ed avrebbe consentito l'esperimento di procedure legittime; *comunque nessuno si è preoccupato di motivare circa l'eventuale esistenza di condizioni giustificative di una trattativa diretta.*

2. Come si è detto, il percorso dell'approvazione degli schemi contrattuali nuovi (oltre ad essere caratterizzato da un'oggettiva mancanza di trasparenza e dalla violazione dei diritti garantiti ai consiglieri comunali ed ai gruppi politici dalla norma di legge, dallo Statuto e dai Regolamenti interni) si caratterizza per un macroscopico difetto di istruttoria ed esame dei dati risultanti dagli schemi contrattuali che ne costituiscono le premesse giustificative.

Al di là, infatti, del procedimento confuso, perplesso e contraddittorio, emerge evidente che né gli uffici comunali, né esperti scelti dall'Amministrazione comunale hanno proceduto ad un'analisi reale e critica dei dati offerti dal c.d. Piano Pinto II; piano, peraltro, che per esplicita ammissione dei redattori non garantiva l'esattezza e veridicità dei dati presi in considerazione nell'elaborazione del piano stesso.

A dimostrazione concreta dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria e falsità dei presupposti, nonché della omessa corretta rappresentazione dei dati economico-giuridici, si può far riferimento, a mo' di esempio, ad alcune oggettive circostanze, desumibili dagli atti ora presi in esame dai ricorrenti.

i) il contratto di Licenza del marchio "Fiuggi" prevedeva che Sangemini versasse complessivamente, come corrispettivo, un ammontare di 50.000.000

di euro “fissi e invariabili”, da pagare in quote annuali di 2,5 milioni ciascuna, per venti anni. Dopo la stipula del contratto il Comune di Fiuggi cedette il credito complessivo alla Banca di Roma, la quale anticipò la somma di 33.569.698 di euro per chiudere il Concordato preventivo. Nelle originarie bozze di Addendum, redatte sulla base del Piano Pinto II, il corrispettivo del valore del marchio, veniva spalmato non più su venti anni, ma su quaranta, con una riduzione dell'ammontare della rata annuale, ma con una conservazione del valore complessivo della somma da versare al Comune di Fiuggi. Nelle nuove ipotesi, approvate dal Consiglio Comunale, cade il prolungamento del periodo, rimane ferma la riduzione della quota annuale, ma la differenza tra ciò che sarà stato versato da Sangemini al momento della scadenza del contratto (2022) e l'importo complessivo del corrispettivo ceduto a Banca di Roma (ben 25 milioni di euro), ricadrà sul Comune. In tal modo il corrispettivo del valore del marchio è stato **ridotto alla metà senza che nessuno fornisca una qualsiasi giustificazione economica** del radicale mutamento apportato nelle condizioni contrattuali originarie.

ii) In virtù del Contratto di licenza del marchio, la Soc. Sangemini avrebbe dovuto pagare un corrispettivo di 2.500.000 euro annui, da corrispondere a Banca di Roma, alla quale era stato ceduto il credito complessivo. Negli Addendum approvati dal Consiglio Comunale (art. 3 A) si legge però che “le rate finanziarie scadute al 31.12.2008 ammontavano a circa euro 6,53 milioni”. Il dato prospettato ai Consiglieri Comunali è francamente incomprensibile. Non vi è dubbio che nei sei anni di applicazione del contratto, la Soc.

Sangemini avrebbe dovuto corrispondere complessivamente 15.000.000 di euro. La discordanza di ammontare tra l'obbligazione prevista dal contratto (15 milioni) e l'indicazione delle rate scadute al 31.12.2008 per euro 6,53 milioni non trova giustificazione in virtù dei rapporti contrattuali preesistenti. Né in presenza di precise richieste di chiarimento di consiglieri comunali (in particolare il Cons. Martini) si è data una giustificazione a tale discordanza di dati. La rilevanza economico giuridica del dato appare evidente in quanto, anche se il Comune ha ceduto il credito di 50 milioni di euro alla Banca di Roma, purtuttavia è rimasto obbligato al pagamento (cessione *pro solvendo*), in caso di mancato pagamento delle rate da parte di Sangemini. Il richiamo, pertanto, ai 6,53 milioni di rate scadute potrebbe essere inteso come omesso pagamento da parte della Sangemini alla banca ed accettazione (*non motivata, né giustificata, di tale situazione*) da parte del Comune di un comportamento non rispettoso dei contratti e tale da consentire – per esplicita previsione contrattuale – la richiesta di risoluzione del rapporto contrattuale. E' evidente che la chiarezza sul punto aveva una rilevanza indiscutibile nell'esaminare l'opportunità delle modifiche contrattuali e, soprattutto, della non arbitrarietà della transazione tombale inserita negli Addendum.

iii) *Mancato rispetto della clausola di adeguamento all'inflazione e surrettizia eliminazione–sostituzione della stessa.*

In virtù del contratto di affitto del ramo di azienda, la società Sangemini era obbligata a pagare un canone, riferito all'entità dei litri di acqua annualmente garantiti (minimo garantito), pari ad euro 0,145 al litro (nel 2003). Il canone

suddetto, per esplicita previsione contrattuale era soggetto ad un adeguamento automatico pari al 75% dell'inflazione accertata dall'ISTAT. Al 31.12.2008 l'adeguamento ISTAT comportava un canone pari ad euro 0,159 circa al litro.

Peraltro, considerato che le modificazioni contrattuali sono state approvate con delibera del 19.10.2009, a tal data il canone risultava pari ad euro 0,160 circa.

Data la situazione contrattuale sopra descritta, l'amministrazione e l'ATF avrebbero dovuto percepire un adeguamento fino al 31.12.2008 in misura pari a circa 2 milioni di euro. Di tale somma non risulta tuttavia una traccia precisa nei rapporti di "dare" e "avere" tra ATF e Sangemini, e vanamente sono stati chiesti chiarimenti. Ma vi è di più. La proposta presentata in sede di Assemblea consiliare ed approvata ipotizza, con riferimento all'adeguamento alla clausola ISTAT la *reintroduzione* dell'adeguamento automatico, quasi che in precedenza vi fosse stata una "cancellazione" di tale adeguamento automatico, non risultante da nessuna modifica contrattuale precedente.

In realtà questa asserita "reintroduzione" rappresenta un vero e proprio svuotamento surrettizio della clausola ISTAT, in quanto ripropone come base per calcolare l'affitto del ramo di azienda il canone di euro 0,145 a litro a partire dall'1.1.2009 che è esattamente lo stesso dell'1.1.2003, quando i rapporti contrattuali si instaurarono. Con tale meccanismo viene azzerato tutto l'aumento in precedenza dovuto da Sangemini per gli anni già trascorsi e, soprattutto, quello **dovuto per gli anni a venire**.

In altri termini, posto che la clausola ISTAT mirava esclusivamente a mantenere inalterato il valore del canone, ripartire nel 2009 con il valore

nominale del 2003 (euro 0,145 al litro) equivale ad una **riduzione del canone effettivo** e conseguente rilevante danno per l'Amministrazione. Questa manovra ed accorgimento contabile trovava poi la sua consacrazione nella transazione tra Comune, ATF e Sangemini, trasfusa negli Addendum, secondo cui le parti rinunciavano a "**qualsiasi domanda, pretesa o contestazione** afferente o connessa anche solo occasionalmente al rapporto nascente dai patti contrattuali qui integrati e modificati **fino alla data della presente scrittura**".

La circostanza sopra evidenziata risulta totalmente trascurata, non valutata dal punto di vista critico, non valutata dal punto di vista delle conseguenze economiche negative per l'amministrazione e l'ATF.

Gli elementi contabili e giuridici sopra evidenziati sono di per se stessi di tale rilevanza da evidenziare, oltre al difetto di istruttoria e falsità dei presupposti, un vero e proprio sviamento di potere.

iv) La redazione e l'approvazione degli Addendum sarebbe stata sollecitata dalla presunta esistenza di un'ingente situazione debitoria del Comune dei confronti di Sangemini (pari a 20.683.159 euro). Diversi consiglieri hanno avanzato contestazioni nei confronti di una quantificazione operata *senza alcun riscontro documentale* demandato a terzi. Hanno chiesto che ci fosse un confronto tra le parti con l'assistenza di tecnici di fiducia. D'altra parte lo stesso Sindaco aveva, in diverse occasioni informali fornito dati di volta in volta diversi e discordanti sulla situazione creditoria-debitoria tra ATF e Sangemini.

Invece di consentire la necessaria verifica documentale richiesta dai Consiglieri

di minoranza e da alcuni della maggioranza, la maggioranza vicina al Sindaco si è limitata a recepire passivamente la quantificazione stabilita tra Liquidatore di ATF e Sangemini, senza far alcun riferimento analitico ai crediti maturati ed esigibili da parte del Comune. In tal modo si è fornita una rappresentazione del tutto fuorviante dai rapporti in essere, spingendo i consiglieri a ritenere che la situazione economica del Comune fosse ormai al limite della catastrofe. (Non a caso il motivo principale addotto per procedere all'approvazione degli Addendum è stato che, altrimenti il Comune avrebbe dovuto subire un dissesto economico.)

v) Il rapporto tra Comune di Fiuggi, ATF e Sangemini prevedeva, sia nei contratti originari, sia nelle successive integrazioni, dei minimi annui garantiti. L'ultima regolamentazione stabiliva un minimo annuo di 64.000.000 di litri annui dal 2011 fino alla scadenza del contratto (2022). (Vedi delibera Consiglio Comunale 16.5.2005, Seconda Integrazione, art. 1). Le parti avevano anche convenuto che “nel caso in cui la quantità commerciabile (rispondente alle caratteristiche dell'acqua ‘Fiuggi’ con le tolleranze di legge, a giudizio del perito Prof. Celico) sarebbe stata inferiore al minimo garantito previsto, questo sarà corrispondente *alla quantità di acqua commerciabile estraibile in quell'anno*”. In tutti questi anni il Prof. Celico ha formulato una sola valutazione relativa all'anno 2005, quando il minimo garantito era *inferiore* rispetto all'ammontare dell'acqua estraibile, cosicché Sangemini avrebbe dovuto rispettare il minimo garantito.

Ora, con gli Addendum, il Consiglio Comunale ha deliberato di modificare radicalmente i criteri di determinazione del canone di affitto del ramo d'azienda rimuovendo completamente il problema della quantità di acqua commerciabile – non

va dimenticato che in passato l'acqua Fiuggi ha raggiunto un picco di vendite di 120.000.000 di bottiglie l'anno – ed accettando come minimo garantito la quantità di acqua che Sangemini ha mediamente *saputo vendere* nel corso degli ultimi anni. In tal modo il rischio d'impresa, invece di ricadere sull'imprenditore che aveva affittato il ramo d'azienda, è stato fatto arbitrariamente ricadere su ATF e sul Comune di Fiuggi.

vi) Violando gli accordi in vigore, nel corso del 2009 Sangemini non ha versato i canoni stabiliti. Ha corrisposto solo un acconto di 500.000 euro, a fronte di un ammontare stabilito dai contratti di circa 7.000.000 di euro. Retrodatando all'1.1.2009 l'entrata in vigore degli Addendum (vedi art. 12 Addendum del Contratto di affitto di ramo d'azienda approvato) si abbuonano, senza alcuna motivazione esplicita, sia i 20.000.000 di bottiglie in meno rispetto a quelle previste dal minimo garantito stabilito, per il 2009, dai contratti in vigore, sia la differenza tra 0,160 euro a litro dovuti sulla base di quei contratti e i 0,145 euro a litro stabiliti, ora, dagli Addendum.

Quanto sopra premesso, e con riserva di presentare domanda di sospensione delle deliberazioni e degli atti impugnati, in quanto, allo stato, gli eventuali contratti già stipulati non sono immediatamente efficaci in attesa dell'approvazione da parte della banca Unicredit, si

CHIEDE

l'annullamento dei provvedimenti adottati dal Consiglio Comunale di Fiuggi

AVV. GIUSEPPE LO MASTRO
Via Lucrezio Caro, n. 38
00193 – ROMA
Tel. 0632609409 Fax 0632609700

sopra indicati, con ogni ulteriore conseguenza anche in ordine alla nuova rinegoziazione dei contratti..

Ai fini del contributo unificato si precisa che la controversia ha valore indeterminabile.

Roma li

Avv. Giuseppe Lo Mastro