

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 16 maggio 2017, il relatore dott. Marco Fratini, il P.M. dott. Guido Patti, gli Avv.ti Sciatta, Lo Mastro, Vertucci, Fusillo, Rossi e Buttafoco.

FATTO

Con atto di citazione del 30 giugno 2016 la procura regionale ha citato in giudizio i convenuti indicati in epigrafe chiedendone la condanna al pagamento, a favore del Comune di Roma Capitale, quanto alla Zambrini e alla Tognacci, della somma di euro 72.690,05 ciascuna, quanto alla Marani, della somma di euro 24.230,02, quanto alle altre tre convenute, del 30% della somma di euro 242.300,16, in proporzione al periodo di tempo di dirigenza dell'ufficio da parte di ciascuna di esse.

La Procura chiede altresì la condanna dei convenuti al pagamento di euro 1.969,92 per ogni mese successivo al 15.6.2016 sino alla riacquisizione del bene, ancora nel possesso della Cooperativa "Celio Azzurro".

La fattispecie presa in considerazione dall'atto di citazione in oggetto concerne:

a) l'assegnazione provvisoria in concessione all'ente ecclesiastico 'Caritas Diocesana di Roma'

(in seguito: la Caritas), con ordinanza sindacale n. 3487 del 3 gennaio 1997, di uno spazio comunale sito in Roma, Salita di S. Gregorio al Celio 3 (immobile consegnato in data 6.3.1997);

b) la deliberazione della Giunta comunale n. 3168 del 5 agosto 1997, esecutiva dal 29.9.1997, con cui è stata disposta l'assegnazione in concessione dell'immobile sopra indicato ad un canone annuale di mercato determinato in lire 24.000.000;

c) l'atto di concessione, a firma della dott.ssa Zambrini, in data 20 aprile 1998, con durata sei anni, a canone ridotto al 20% di quello sopra indicato, pari a lire 4.800.000 annui;

d) la determinazione dirigenziale n. 244 del 23.4.2007, a firma della dott.ssa Tognacci, con cui è stata disposta l'assegnazione in concessione dell'immobile sopra indicato ad un canone annuale di mercato determinato in euro 21.600,00;

e) l'atto di concessione, sempre a firma della dott.ssa Tognacci, in data 21 giugno 2007, con durata sei anni, a canone ridotto al 20% di quello sopra indicato, pari ad euro 4.320,00 annui.

Successivamente, con nota in data 30 dicembre 2008, la Caritas ha rinunciato alla titolarità del contratto in favore della Cooperativa 'Celio

Azzurro' (in seguito: la Cooperativa).

A seguito di tale rinuncia con determinazione dirigenziale n. 259 dell'8.8.2009, a firma della dott.ssa Marani, è stata autorizzata la modifica della DD n. 244 del 2007.

La procura rileva che non esiste alcun titolo giustificativo del possesso da parte della Cooperativa, poiché non è stato mai concluso un contratto di concessione tra il Comune di Roma e tale soggetto giuridico.

La procura, inoltre, lamenta il mancato rispetto del termine di 120 giorni per l'emanazione del provvedimento formale di concessione. Ciò comporta, ad avviso della procura, l'obbligo di richiedere il canone di mercato intero a decorrere dal 3 maggio 1997 e la restituzione dell'immobile.

Secondo la procura, in considerazione della intervenuta inefficacia dell'ordinanza sindacale n. 3487 del 1997 e della conseguente mancanza di un titolo giustificativo del possesso in capo alla Caritas e successivamente alla Cooperativa, il danno è pari: i) al reddito che l'amministrazione avrebbe dovuto percepire dall'immobile, cioè al canone di mercato applicabile dal 4 maggio 1997 (3 gennaio 1997 +120 giorni) ad oggi.

Del danno subito dall'amministrazione, secondo la Procura, devono essere chiamati a rispondere gli odierni contenuti. Vengono considerate responsabili le dott.sse Zambrini e Tognacci perché la seconda ha emanato la DD n. 244/2007 ed entrambe perché hanno stipulato i due contratti di concessione, il primo fuori termine ed il secondo illecito poiché basato su un atto non frutto di un procedimento amministrativo normale, bensì di un'ordinanza emanata per il rinnovo della concessione, senza istruttoria, a seguito della mera domanda del concessionario. Viene considerata responsabile anche la dott.ssa Marani perché ha emanato la determinazione dirigenziale n. 259/2009. Le dott.sse Funari, Bedotti ed Aceti, per il periodo di loro dirigenza dell'Ufficio, sono responsabili - secondo la Procura - in quanto, scaduta la seconda concessione, nonostante la Cooperativa fosse detentrica senza titolo del bene immobile, nulla hanno fatto per ovviare alla situazione.

Le difese si sono regolarmente costituite.

La difesa della Zambrini eccepisce l'inammissibilità della citazione per mancanza di notizia di danno concreta e specifica e, in subordine, chiede la dichiarazione di prescrizione

dell'azione. Chiede, nel merito, il rigetto della domanda per manifesta infondatezza in fatto e in diritto degli addebiti, per mancanza dell'elemento della colpa grave dimostrata dalla diligenza dell'istruttoria condotta dalla convenuta; infine, chiede il rigetto per insussistenza del danno e per inesistenza del nesso di causalità.

La difesa della Aceti chiede che sia riconosciuta l'inesistenza del danno erariale alle casse comunali e l'inesistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave a carico della convenuta. Lamenta, inoltre, l'atteggiamento persecutorio della procura nei confronti della convenuta citata in numerosissimi casi per attività analoga. Chiede di dichiarare inammissibile la domanda per mancanza della notizia del danno e, in via subordinata, il rigetto delle domande nel merito per infondatezza di tutte le pretese attoree.

La difesa della Bedoni chiede che la domanda sia dichiarata inammissibile in quanto indeterminata e generica, stante che, per tutti i convenuti, viene chiesta la condanna per un periodo di tempo molto lungo e "per la parte che vi hanno preso" senza alcuna individuazione di specifiche responsabilità; in subordine chiede che l'azione sia giudicata

infondata per erronea interpretazione delle norme regolamentari e, di conseguenza, per assenza di qualsiasi danno all'Amministrazione; chiede che la domanda sia dichiarata infondata per assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e del nesso di causalità tra l'operato della convenuta e il danno stesso; infine chiede che sia rilevata la prescrizione dell'azione.

La difesa della Funari eccepisce preliminarmente la prescrizione dell'azione; nel merito chiede il rigetto della domanda per insussistenza del danno erariale in quanto l'immobile era destinato, con atto presupposto, a fini sociali e non poteva, pertanto, essere affittato a prezzi di mercato; eccepisce, infine, l'inesistenza del danno e la mancanza del nesso di causalità con la condotta del convenuto.

La difesa della Marani ha dedotto la mancanza degli elementi di cui all'art. 86 n.c.g.c. e la nullità della citazione; la prescrizione dell'azione; la manifesta infondatezza, in fatto e in diritto di tutti gli addebiti. In particolare si rileva che non sussisterebbe alcun automatismo tra la scadenza della concessione e l'affitto a prezzi di mercato per beni destinati ad utilità sociale. La

scadenza del termine di 120 giorni non esauriva il potere del Comune di provvedere al riguardo. La parte eccepisce anche l'inesistenza di un danno erariale certo, attuale e concreto e, comunque, la erronea quantificazione di esso.

La difesa della dott.ssa Tognacci chiede, in via preliminare, che sia rilevata la prescrizione dell'azione poiché gli atti contestati risalgono al più tardi al 2007, data di cessazione dell'incarico alla convenuta; la difesa richiama poi l'organizzazione del Comune con riferimento all'attività di gestione del patrimonio del Comune con particolare riguardo all'Ufficio per gli "Spazi sociali" ove si riscontravano, disorganizzazione, carenza di personale ed enormi difficoltà operative. La difesa eccepisce nel merito l'insussistenza dei presupposti dell'azione e l'assenza di danno chiedendo che venga riconosciuta la totale infondatezza della pretesa attorea.

All'udienza del 16 maggio la procura e le difese hanno ampiamente illustrato gli atti depositati. Le difese, inoltre, hanno richiamato la giurisprudenza già adottata dalla Sezione nelle analoghe cause discusse il 6 aprile 2017, concludendo per il rigetto della citazione.

DIRITTO

Il P.R., nel presente giudizio, ha chiesto la condanna delle parti citate in epigrafe che, in quanto dirigenti del Comune di Roma, ha ritenuto responsabili del danno, a suo avviso derivante dalla differenza tra il prezzo agevolato della concessione (20% del prezzo di mercato) del bene immobile descritto in fatto e il prezzo di mercato in quanto, allo scadere dei 120 giorni previsti dall'ordinanza provvisoria per l'emanazione del provvedimento concessorio definitivo, o, comunque, alla scadenza della concessione, si sarebbe dovuto procedere alla riacquisizione del bene e provvedere alla sua locazione a prezzo corrente di mercato o pretendere tale importo dall'assegnatario, ma ciò non è stato fatto.

L'ipotesi oggi all'esame, pertanto, non riguarda la morosità per canoni di locazione di appartamenti o altri beni del patrimonio disponibile gestibili secondo le regole del mercato (questione che, più propriamente, potrebbe inquadrarsi nel fenomeno della c.d. "affittopoli") ma concerne, unicamente, la tesi, che sostiene il P.R., secondo cui il canone concessorio di beni demaniali o del patrimonio indisponibile, avrebbe dovuto essere

incrementato fino al prezzo di mercato in caso di mancata formalizzazione dei provvedimenti concessori, o di tardività degli stessi, o di mancato loro rinnovo, sia pure assentiti con provvedimenti provvisori.

Le parti convenute hanno sollevato plurime eccezioni pregiudiziali e preliminari, non immediatamente risolvibili anche per la fondata previsione di necessità istruttorie sui relativi punti, ma si ritiene, considerato anche il primario interesse delle parti stesse ad ottenere una pronuncia di merito favorevole, che, per economia processuale, possa affrontarsi subito la questione di merito dirimente. Tanto è consentito in applicazione della giurisprudenza della Cassazione che, con sent.n. 17/03/2015 n. 5264, ha ribadito il suo precedente orientamento secondo cui una domanda può essere respinta sulla base di una questione assorbente, pur se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare tutte le altre, essendo ciò suggerito dal principio di economia processuale e da esigenze di celerità anche costituzionalmente protette dall'art. 111 Cost. (v. Cass. 16/05/2006 n.11356 ma anche Cass. 27/12/2013 n.28663). In particolare, la Cass. (sent. 28/05/2014 n.12002),

ha affermato che "il principio della ragione più liquida, imponendo un approccio interpretativo con la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente di sostituire il profilo di evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, di cui all'art. 276 c.p.c., in una prospettiva aderente alle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 Cost., con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata - senza che sia necessario esaminare previamente le altre".

Ciò posto, si osserva che la tesi del P.R. non convince.

La concessione è stata, infatti, operata sulla base della ordinanza del sindaco n. 309/1997, adottata ai sensi delle deliberazioni regolamentari comunali n. 5625/1983, n. 26/1995 e n. 202/1996 che prevedevano l'assegnazione di beni demaniali o patrimoniali indisponibili per le utilità sociali ivi previste (anche culturali) con pagamento di canone ridotto al 20% del prezzo di mercato.

Nulla eccepisce parte attrice su tale atto o, comunque, sul fatto che i beni e i destinatari di essi non fossero stati, originariamente, correttamente individuati a fini concessori per le finalità socio-culturali.

Non viene contestato, pertanto, che detti beni potessero essere dati in concessione al prezzo ridotto indicato e ai destinatari individuati per le finalità da essi perseguite, ma il P.R. ritiene che l'assegnazione a dette condizioni potesse valere solo fino allo scadere del termine di provvisorietà entro il quale doveva emettersi il provvedimento definitivo, invece non intervenuto, o, comunque, valesse solo fino alla scadenza del termine concessorio ove intervenuto.

Ritiene parte attrice che, dopo la scadenza di detto termine, il bene avrebbe dovuto essere riacquisito e locato, a mezzo gara, a prezzi di mercato, cosa che non è avvenuta ed il danno consisterebbe in tale mancata entrata differenziale.

Deve al riguardo osservarsi che la particolarità dei locali individuati, destinati, comunque, a usi di pubblica utilità sociali e culturali, non li rendeva utilizzabili e sfruttabili alla stregua di

locali da affittare e, quindi, tale peculiarità rafforzava la natura di beni non fruibili sul libero mercato e rientranti tra quelli per i quali era prevista, dai regolamenti comunali 5625/1983, 26/1995 e 202/1996, una utilizzazione a prezzo ridotto e agevolato per finalità sociali e culturali.

In disparte ogni altra considerazione, la scadenza del termine senza che fosse intervenuta la concessione definitiva o senza che la stessa fosse stata rinnovata, non cambiava la natura del bene e la sua utilizzabilità alle stesse condizioni agevolate attuate con il provvedimento originario con conseguente impossibilità di praticare, per esso, un prezzo di mercato.

D'altro canto, come è stato rilevato, sarebbe singolare che l'inosservanza, da parte del Comune, del rispetto del termine per la conclusione o per il rinnovo del procedimento concessorio, si possa risolvere in un pregiudizio per la parte che lo subisce e che dal silenzio dell'amministrazione possa derivare la risoluzione del rapporto in quanto ciò contrasterebbe con l'art. 20 della legge n.241/1990, di rango superiore rispetto ai regolamenti, che qualifica il silenzio

dell'Amministrazione come silenzio assenso.

Non si esclude che una diversa e più accorta gestione del patrimonio avrebbe consigliato modalità di regolamentazione più ponderate e più attente al pubblico interesse, ma tanto non è oggetto del presente giudizio, né, nel caso, riguarda le parti convenute che non possono essere chiamate a rispondere per la diversa *causa petendi* più volte indicata.

Non si ravvisa, pertanto, l'esistenza del danno e manca, quindi, l'elemento presupposto per poter riconoscere responsabilità delle parti chiamate nella presente fattispecie ed esse devono, conseguentemente, mandarsi assolte dalla domanda attrice.

Lamentano talune parti le modalità con cui il P.R. ha sviluppato l'azione, instaurando, nei confronti di almeno alcune di esse, un numero di giudizi che viene ritenuto persecutorio, e concretizzante abuso di ufficio e, pertanto, benché non esplicitato dalle difese si ritiene che possa trovare applicazione per i convenuti l'art 96, 3° comma c.p.c. per la responsabilità aggravata.

Al riguardo si osserva che, di per sé, la scelta attorea di non operare ab origine con un unico atto

di citazione o con pochi atti cumulativi, ha comportato l'effetto positivo di una maggiore attenzione su ogni singolo caso e ha reso più gestibile la trattazione dei giudizi che, comunque, si riferiscono a chiamati o gruppi di chiamati non sempre identici. Ciò rende evidente la mancanza, comunque, dell'intento persecutorio adombrato dalle parti e dimostra l'inesistenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) di parte attrice che la giurisprudenza ha ritenuto necessario per il concretizzarsi della fattispecie.

Infatti, per un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma e per evitare che il Giudice possa applicare *ad libitum* la predetta sanzione in caso di soccombenza, la disposizione non può che essere applicata a quelle condotte che siano imputabili soggettivamente alla parte a titolo di dolo o colpa grave, ovvero ad una condotta negligente che abbia determinato un allungamento dei termini del processo.

Ove si prescindesse dai predetti requisiti, dal solo agire o resistere in giudizio potrebbe derivare la giustificazione della condanna in contrasto anche con l'art. 24 della Costituzione.

D'altro canto, la mancanza di abuso e

dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave può desumersi sia dal fatto che l'esistenza di molti casi da perseguire era un fatto obiettivo, sia dall'esistenza di una precedente sentenza che ha innescato una serie di ulteriori procedimenti.

Né si può ritenere che l'esistenza di più citazioni sia più vessatoria di un'unica citazione, ove, cumulativamente, la somma richiesta sia la stessa del totale delle singole considerata anche l'estrema difficoltà e/o ingestibilità di un unico giudizio comprendente oltre trecento casistiche.

Le spese legali si liquidano nella misura di euro 200 (200/00). Ciò in ragione del fatto che la difesa ha più volte richiamato la documentazione già presentata negli altri giudizi analoghi, dimostrando la serialità degli atti stessi che comporta, ad avviso del collegio, la riduzione significativa della quantificazione delle spese.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ogni contraria istanza ed eccezione reiette, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

la domanda del P.R. e, per l'effetto, assolve le parti convenute;

l'istanza delle parti convenute per l'applicazione dell'art. 96 3° comma c.p.c..

Le spese legali si liquidano nella misura di euro 200 (duecento/00) oltre spese generali IVA e CPA.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 maggio 2017.

L'Estensore

Il Presidente F.F.

F.to Marco Fratini

F.to Anna Bombino

Depositata in Segreteria il 18 luglio 2017

Il Dirigente

F.to Paola Lo GIUDICE