



Sent. n. 158/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott.ssa Piera Maggi	Presidente
dott.ssa Anna Bombino	Consigliere
dott.ssa Laura d'Ambrosio	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n.74898 proposto dal Procuratore Regionale contro:

Luisa Zambrini, rappresentata e difesa dagli avv.ti Emilio Ricci e Rosa Sciatta;

Clorinda Aceti, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Lo Mastro;

Francesca Saveria Bedoni rappresentata e difesa dall'avv. Marzia Vertucci;

Lucia Funari, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Fusillo e Jacopo Vavalli;

Vanna Tognacci, rappresentata e difesa dagli avv. Anna Buttafoco e Elisa Gulino;

Cinzia Marani, rappresentata e difesa dall'Avv. Stefano Rossi;

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 1 giugno 2017,
con l'assistenza del segretario Daniela Martinelli:

il giudice relatore, Cons. dott.ssa Laura
d'Ambrosio;

per la Procura, il P.R. nella persona del V.P.G.
dott. Bruno Tridico;

l'avv. Rosa Sciatta, per Luisa Zambrini, avv. Giuseppe Lo Mastro per Clorinda Aceti, Avv. Maria Vertucci per Francesca Saveria Bedoni, Avv. Alessandro Fusillo per Lucia Funari, l'avv. Stefano Rossi per Cinzia Marani, l'avv. Elisa Gulino per Vanna Tognacci;

FATTO

Con atto di citazione depositato il 12 agosto 2016 il Procuratore Regionale citava in giudizio le dirigenti del Comune di Roma Capitale Zambrini, Aceti, Bedoni, Funari, Marani e Tognacci chiedendo la condanna al pagamento, a favore del Comune di Roma Capitale, di complessivi euro 226.544,40 in proporzione al periodo di reggenza dell'ufficio, oltre a euro 2.185,37 per ogni mese successivo al 23 agosto 2018 e fino alla riacquisizione del bene, con riferimento all'immobile sito in Roma, via dei Giubbonari 40, assegnato fin dal 1 ottobre 1946 al Partito Comuni-

sta Italiano.

Il Procuratore Regionale rilevava, infatti, che l'occupazione dell'immobile non era mai stata definita in un provvedimento dirigenziale, essendovi agli atti solo la determinazione del canone da parte della Commissione Stime in data 11 settembre 1986 e nessun atto successivo a quello del 1988 con il quale era stato aggiornato il canone dovuto.

Il P.R., perciò, rilevava che l'Amministrazione si era comportata, nel corso degli anni, come se una concessione vi fosse cosa che non rispondeva alla realtà. Inoltre, il titolare avrebbe dovuto pagare il canone individuato dalla Speciale Commissione stimata l'11 settembre 1986 o restituire l'immobile dal momento che un provvedimento di assegnazione non è mai stato adottato. Della differenza tra canone di mercato come sopra specificato e quello non corrisposto per il periodo tra il 23 giugno 2006 e il 23 agosto 2016 (125 mesi) rivalutati e detratti gli importi effettivamente pagati devono rispondere le convenute che, omettendo qualsiasi intervento, hanno consentito il perpetrarsi della situazione illegittima. Il Procuratore afferma che la colpa grave è riscontrabile nel fatto che le convenute, constatato il ritardo, avrebbero dovuto procedere al recupero

del dovuto ed alla restituzione dell'immobile, invece hanno omesso ogni intervento. Ciò qualifica una condotta illecita che comporta l'attribuzione alle convenute della differenza come sopra specificata.

Si sono costituite le diverse difese.

La difesa della dott.ssa Zambrini contesta 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. Rileva, infatti, che, nel caso di specie, vi è stato un contratto di locazione almeno dal 1964 e che tale contratto è stato rinnovato verbalmente e poi tacitamente. Il canone dell'affitto è stato definito dalla Commissione Stime nel 1986 e poi sempre rivalutato. Il fascicolo, sequestrato per altra vicenda nel 1996, non è mai stato restituito all'ufficio e non è stato possibile rintracciarlo neanche dopo la citazione della Procura. Quello agli atti, che si ferma appunto al 1989, è solo un parte del fascicolo riguardante l'immobile di via dei Giubbonari. Infine, chiede il rigetto per insussistenza del danno e per inesistenza del nesso di cau-

salità.

La difesa della dott.ssa 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. Nel caso di specie la mancata contestazione dei singoli danni ai diversi convenuti comporta l'impossibilità per la difesa di poter esercitare i propri diritti. 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 dell'architetto 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 e, sul punto, ricorda che il fascicolo non è più presente da anni agli atti dell'ufficio e, dunque, non sarebbe stato possibile per la convenuta conoscere i termini degli accordi tra il PCI e il Comune; infine chiede che sia rilevata la prescrizione dell'azione.

La difesa della dott.ssa Funari eccepisce, preliminarmente, la prescrizione dell'azione; nel merito eccepisce che l'immobile in questione era sottoposto a contratto di locazione e assegnato in gestione alla Romeo Gestioni S.p.A., unico soggetto che poteva rilevare eventuali irregolarità o scadenze. Ricorda, comunque, che il canone è sempre stato pagato. Chiede, pertanto, il rigetto dell'azione perché totalmente infondata.

La difesa della dott.ssa Tognacci, preliminarmente, eccepisce l'intervenuta prescrizione. Rileva poi, nel merito, la difesa il brevissimo periodo intercorso tra l'assegnazione della dott.ssa Tognacci quale responsabile del V.U.O. Gestione Amministrativa patrimoniale e il suo spostamento ad altro ufficio. Alla direzione competevano atti per 35.000 uni-

tà immobiliari che venivano gestiti con 15 dipendenti. L'immenso carico di lavoro comportava la sostanziale impossibilità di affrontare tutte le pratiche di talché la Tognacci, in primo luogo, procedeva ad una riorganizzazione dell'ufficio stesso. Le difficoltà operative sono, in ogni caso, facilmente individuabili solo considerando la scarsità di risorse in relazione alla numerosità degli immobili affidati. Contesta, inoltre, la difesa l'assenza di danno per l'Amministrazione visto che i locali in questione hanno sempre prodotto il previsto reddito.

La difesa della dott.ssa Marani, preliminarmente, rileva che la procura esercita la propria azione contabile depositando, contro la convenuta, centinaia di citazioni tutte simili con evidente abuso di potestà punitiva. Sempre in via preliminare eccepisce l'intervenuta prescrizione dell'azione. Eccepisce poi che, nella citazione, non è dato conto di alcuno specifico danno erariale, né è indicata la colpa da attribuirsi alla convenuta. L'immobile, infatti, era oggetto di contratto di locazione e, perciò, il danno posto a carico della convenuta è del tutto inesistente.

All'udienza del 1 giugno il Procuratore si richiama agli atti depositati e chiedeva la riunione con

giudizi analoghi pendenti.

Le difese si richiamavano agli atti ed alla giurisprudenza già adottata in casi analoghi. In particolare, venivano richiamate alcune specificità del caso in esame come l'esistenza di un contratto di locazione che non consentiva di considerare applicabile il termine di 120 giorni dei regolamenti comunali per i rapporti concessori. Infatti, mancava la delibera del sindaco, essendo l'atto adottato prima con Decreto Luogotenenziale di assegnazione e poi trasformato in contratto di locazione nel 1947. Pertanto l'azione della Procura è stata ritenuta del tutto infondata.

DIRITTO

Il P.R., nel presente giudizio, ha chiesto la condanna delle parti citate in epigrafe ritenendole responsabili del danno derivato dalla parziale mancato pagamento del canone di locazione come definito in fatto.

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 me-

rito 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 ed appare sotto diversi profili contraddittoria.

L'immobile in esame, infatti, era stato assegnato all'allora Partito Comunista Italiano con un decreto Luogotenenziale del 1946, mentre l'anno successivo era stato stipulato un contratto di locazione depositato agli atti dalla difesa della dott. Funari, successivamente rinnovato, prima con dichiarazioni verbali e poi tacitamente.

Nel caso in esame, perciò, non si sta considerando una concessione di immobili a fini sociali, ma una locazione per la quale il valore del canone è stato oggetto di stima, da parte di un'apposita Commissione, nel 1986 ed è poi stato oggetto di rivalutazione.

Parte attrice eccepisce che vi sia occupazione senza titolo, motivandola in base all'assenza del provvedimento dirigenziale, ed in mancanza di un rapporto concessorio la cui regolarizzazione era stata ordinata dalla Speciale Commissione stime nel 1986. Le parti convenute, cui è imputata la deten-

zione dell'immobile senza titolo, hanno dimostrato comunque, l'esistenza del titolo stesso, cioè un contratto di locazione e, nel caso, ai fini del danno (che è chiesto per l'intero prezzo deliberato dalla commissione in relazione alla locazione e superiore, quindi, a quello ipotizzabile per la concessione), poco rileva la qualifica del titolo ove, come dimostrano le parti sia avvenuto il pagamento dei canoni determinati.

D'altra parte, nessun approfondimento è stato operato nemmeno sulla ripartizione della competenze in materia della Romeo che, quantomeno, deteneva le documentazioni e nessuna specifica imputazione viene, comunque, effettuata nei confronti delle convenute ai fini di dimostrarne la colpa grave nella fattispecie descritta non essendo sufficiente sostenere che il partito fosse detentore senza titolo dell'immobile senza alcuna indicazione di quali fossero state le competenze delle chiamate e le omissioni o i comportamenti loro riferibili.

Non si ravvisano, pertanto, i presupposti 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 (cfr Tribunale di Terni, 17 maggio 2010 e anche Tribunale di Varese, 27 maggio 2010).

Ove si prescindesse dai predetti requisiti, dal solo agire o resistere in giudizio potrebbe derivare la giustificazione della condanna (cfr. Tribunale Verona 28 febbraio 2014) 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.

D'altro canto il caso di specie si differenzia

per molti aspetti dagli altri e tanto esclude anche che possa chiedersene la riunione con gli altri giudizi in trattazione

Le spese legali si liquidano nella misura di euro 200,00 (duecento/00). Ciò in ragione del fatto che, pur emergendo alcune peculiarità, le difese hanno più volte richiamato la documentazione già presentata negli altri giudizi analoghi, dimostrando una certa serialità degli atti stessi elemento 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 200,00 (duecento/00) per ciascuna parte oltre spese generali IVA e CPA.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del
1 giugno 2017.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Laura d'Ambrosio

F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 3 luglio 2017

Il Dirigente
F.to Paola Lo Giudice