



Sent. n.78/2017

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. Eugenio Musumeci	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 75079 proposto dal P.R. nei confronti della sig.ra Cinzia Marani, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Rossi;

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 6 aprile 2017, con l'assistenza della Segretaria Francesca Pelosi, il relatore, Presidente Piera Maggi, il Procuratore Regionale nella persona del Vice procuratore Generale dott. Guido Patti e, per la convenuta, l' Avv. Stefano Rossi;

FATTO:

Con atto di citazione depositato in data 17 novembre 2016 il Procuratore Regionale, ha evidenziato una fattispecie ritenuta dannosa che concerne:

a) l'assegnazione provvisoria alla Associazione 'Insieme con te' (in seguito: l'Associazione) con ordinanza sindacale n. 94 del 15 novembre 2007, di uno spazio comunale sito in Roma, piazza Monte Baldo con ingresso da viale Adriatico 1;

b) la determinazione dirigenziale n. 466 del 29 luglio 2008, a firma della dott.ssa Marani, con cui è stata disposta l'assegnazione in concessione) dell'immobile sopra indicato all'Associazione ad un canone annuale di mercato determinato in euro 7.488,00;

c) l'atto di concessione, sempre a firma della dott.ssa Marani, in data 6 ottobre 2008: durata sei anni dalla data della stipula; canone ridotto al 20% di quello sopra indicato pari ad euro 124,80 mensili - annuali € 1.497,60 ai sensi delle delibere CC n. 26/95 e 202/96.

La concessione scaduta non è stata rinnovata ed il bene è ancora nel possesso dell'Associazione.

A seguito della istruttoria compiuta il P.R. ha ricostruito la vicenda oggetto del presente procedimento nei seguenti termini.

L'assegnazione provvisoria e congiunta dell'immobile in questione all'Associazione, come detto, è stata disposta con ordinanza sindacale n. 94 del

2007, emanata ai sensi delle delibere del Consiglio comunale n. 26/95 e n. 202/96. In tali delibere è stabilito che la procedura istruttoria per la verifica dei requisiti richiesti, qualora si agisca in via d'urgenza con ordinanza sindacale, deve essere conclusa con l'emanazione del provvedimento formale di concessione entro il termine perentorio di 120 giorni. Il mancato rispetto di tale termine determinerebbe l'inefficacia dell'ordinanza sindacale, "valendo l'inosservanza del termine quale condizione risolutiva" della ordinanza sindacale adottata (v. l'art. 4, commi 12 e 13, della citata delibera del Consiglio comunale 3 ottobre 1996, n. 202) (in tal senso, cfr. sin d'ora la sentenza n. 486/2015 resa dalla Sezione giurisdizionale adita).

In base a quanto accertato in sede istruttoria il P.R. è dell'avviso che l'illecito imputabile nel corso del tempo al soggetto destinatario del presente atto, nella sua qualità di dirigente della Direzione Gestione amministrativa del Dipartimento del patrimonio del Comune di Roma, consista nell'aver omesso di richiedere ed ottenere:

- 1) il pagamento del canone di mercato a decorrere dalla data di scadenza dei 120 giorni (scaduti il 15 marzo 2008) e fino alla restituzione dell'immobile,

ancora nel possesso dell'Associazione;

2) la restituzione immediata dell'immobile;

a seguito della intervenuta inefficacia automatica della ordinanza sindacale n. 94 del 2007 determinata dal mancato rispetto del termine perentorio di 120 giorni fissato per la conclusione del procedimento dall'art. 4 della delibera del Consiglio comunale n. 202 del 1996 (la responsabilità per la mancata percezione del canone di mercato dovuto a seguito della inefficacia dopo 120 giorni dalla sua emanazione dell'ordinanza provvisoria di assegnazione sarebbe stata riconosciuta dalla recente sentenza della Sezione adita n. 486/2015 che ha condannato la dott.ssa Marani al risarcimento dei danni causati da un analogo comportamento).

Tra la documentazione contenuta nel fascicolo trasmesso dal Comune si rinvencono la determinazione dirigenziale sopra citata e l'atto di concessione, ma, tra i documenti, non è stato rinvenuto alcun atto relativo alla attività istruttoria che l'Ufficio avrebbe *ex novo* dovuto compiere per potere rilasciare lecitamente la concessione.

Alla luce degli accertamenti istruttori espletati, il P.R. ritiene di dover prendere in considerazione l'apparato amministrativo competente a richiedere la

restituzione dell'immobile ed individua tale ufficio nella Direzione Gestione amministrativa del Dipartimento del patrimonio, nel corso del tempo, per quel che interessa in questa sede, diretta dalla dott.ssa Cinzia MARANI (dirigente dal 14.5.2008 al 31.1.2010) la quale ha emanato la determinazione dirigenziale e stipulato l'atto di concessione, entrambi fuori termine.

Per quel che concerne la titolarità, nel corso del tempo, dei vari uffici del Dipartimento del patrimonio il P.R. fa riferimento all'attestazione rilasciata dall'ex capo della Direzione gestione del Patrimonio, dott. Angelo Gherardi.

In base a quanto esposto il P.R. ritiene che:

- in considerazione della intervenuta inefficacia dell'ordinanza sindacale n. 94 del 2007 e della conseguente mancanza di un titolo giustificativo del possesso in capo all'Associazione, il reddito che l'amministrazione avrebbe dovuto percepire dall'immobile sia pari al canone di mercato applicabile dal 15 marzo 2008 (15 novembre 2007 +120 giorni);

- di tutti i danni subiti dall'amministrazione, limitando la quantificazione alla differenza tra canone di mercato e canone ridotto, debba rispondere la destinataria del presente atto.

I danni, secondo parte attrice, tenendo conto della prescrizione (5+5), vanno quantificati come segue: possesso ingiustificato, dal 29.7.2008 al 29.11.2016: mesi 100. Differenza tra canone mensile di mercato e canone mensile pagato ridotto al 20%: euro 499,20 x 100, pari ad euro 49.920,00 che, rivalutati dal 2008 (1,097), ammontano ad euro 54.762,24;

- la condotta colposa produttiva del danno subito dal Comune di Roma sia imputabile alla dott.ssa Marani la quale ha stipulato nel 2008 il tardivo atto di concessione;

- nella condotta della dott.ssa Marani sia rinvenibile quantomeno l'elemento soggettivo della colpa grave alla luce:

a) della esplicita perentorietà del termine di giorni 120 fissato dall'art. 4 della deliberazione del Consiglio comunale n. 202/1996 per l'emanazione del formale provvedimento di concessione;

b) della necessaria particolare attenzione da prestare in materia, in mancanza della quale la 'perentorietà' del termine e la 'inefficacia' automatica dell'ordinanza sindacale (nel caso di specie l'ordinanza n. 94 del 2007), esplicitamente disposte dal menzionato art. 4 della delibera C.C. n.

202/1996, nonché l'obbligo di richiedere la restituzione immediata dell'immobile, perderebbero integralmente di significato;

- sussista il richiesto nesso di causalità tra la condotta ascrivibile al soggetto destinatario del presente atto e gli oneri finanziari ingiustificatamente sostenuti dalla amministrazione;

- non debba essere operata alcuna riduzione dell'addebito.

Il P.R., a seguito della notifica dell'invito a dedurre, non ha ritenuto le esaminate deduzioni depositate tali da escludere le contestate responsabilità.

Pertanto il P.M. ha citato la dott.ssa Cinzia MARANI, per sentirla condannare al pagamento in favore del Comune di Roma Capitale di euro 54.762,24, oltre alla condanna al pagamento di euro 547,62 per ogni mese successivo al 29.11.2016 sino alla riacquisizione del bene.

In ogni caso con condanna della convenuta al pagamento degli interessi dalla data di emanazione della sentenza fino al saldo e alle spese di giudizio.

E' presente in atti appunto del P.R. in cui si svolgono talune considerazioni riferite a tutti i giudizi iniziati:

- la prescrizione si ritiene non maturata in quanto, ove nell'ultimo giorno del quinquennio si fosse attivata una azione di recupero, il danno si sarebbe potuto evitare;

- la chiamata in giudizio è stata estesa anche ai soggetti che dopo i 120 giorni non si sono attivati per ottenere la restituzione dell'immobile ed il pagamento dell'intero canone concessorio;

- è stata chiamata in giudizio la dott.ssa Aceti e non i suoi successori in quanto i successori si sono trovati in una situazione ormai compromessa;

- la chiamata in giudizio ha riguardato coloro che sono stati in servizio per almeno un anno;

- in caso di occupazione abusiva *sine titulo* sono stati chiamati in giudizio i dirigenti degli ultimi dieci anni dell'ufficio competente;

- in ipotesi di doppia concessione dopo i 120 giorni, entrambe sono state ritenute illecite anche perché assentite senza i prescritti pareri;

- il canone richiesto era sempre del 20% e ciò configurerebbe dolo e motivo per non far luogo al potere riduttivo;

- non si provvedeva ad eseguire gli sgomberi e tutte le concessioni a maggio del 2016 risultavano scadute;



- nel termine di 120 giorni doveva essere intervenuto il provvedimento di concessione;
- la concessione doveva essere risolta per il mancato pagamento di tre annualità, ma non vi sono state conseguenze;
- in alcuni casi il concessionario svolgeva attività commerciali senza rispetto delle norme di sicurezza;
- si sono verificati casi di rinuncia alla concessione e di subentro di altro soggetto non previsto dall'ordinamento;
- mancato rispetto del termine di 90 giorni fissato per la presentazione della domanda prevista dall'art. 3 comma 3 della del. n. 26/1995;
- l'istruttoria non è stata quasi mai completata nei 120 giorni previsti e l'ordinanza è stata solo un mezzo per attribuire gli immobili;
- il danno è stato determinato nella differenza tra il canone di mercato e quello del 20% corrisposto in quanto la finalità non era colpire la morosità del concessionario, ma censurare la mancata pretesa del canone intero in mancanza di regolare concessione.

La dott.ssa Cinzia Marani si è costituita in giudizio con il patrocinio dell'avvocato Stefano Rossi

e il difensore, ripercorsa la cronistoria dei fatti, ha sostenuto la mancanza degli elementi di cui all'art. 86 n.c.g.c. e la nullità della citazione, l'inammissibilità dell'appunto presentato dal P.R. con argomentazioni aggiunte, la prescrizione dell'azione, manifesta infondatezza, in fatto e in diritto di tutti gli addebiti. Si sostiene poi l'abuso della potestà punitiva per l'esagerato numero di citazioni e ricostruita la normativa in materia di concessioni e si rileva che non sussiste alcun automatismo tra la scadenza della concessione e l'affitto a prezzi di mercato per beni destinati ad utilità sociale tant'è che la richiesta di ottenere il canone a prezzi di mercato è stata impugnata davanti al TAR. Inoltre la gestione dei beni era affidata alla Romeo gestioni s.p.a. e, comunque, sussisteva una preesistente disorganizzazione degli uffici e carenza di personale di cui non si è tenuto minimamente conto. La scadenza del termine di 120 giorni non esauriva il potere del Comune di provvedere al riguardo e non sono state indicate le condotte riferibili a colpa grave della Marani, che non aveva ricevuto alcuna consegna all'atto del suo insediamento, mentre è stata esclusa la chiamata del responsabile del procedimento dott. Colalillo.

Si insiste, poi, per l'inesistenza di un danno erariale certo, attuale e concreto e per la erronea quantificazione di esso. Manca, inoltre, l'elemento soggettivo non essendo definiti i comportamenti riferibili a colpa grave della Marani, che era al suo primo incarico in un Dipartimento che era stato senza dirigente per 8 mesi. La difesa eccepisce anche la prescrizione dell'azione e chiede la *compensatio lucri cum damno*, poiché l'Associazione ha fatto lavori nell'immobile, nonché l'uso del potere riduttivo.

Conclusivamente la parte chiede, previa riunione del procedimento con gli altri, di assolvere la dott.ssa Cinzia Marani e, comunque, di rigettare l'azione risarcitoria per le ragioni esposte ivi inclusa la prescrizione. In via subordinata chiede la riduzione dell'addebito e la compensazione del danno con i vantaggi avuti da Comune.

All'odierna pubblica udienza il P.R. e la difesa della parte convenuta hanno confermato le contrapposte conclusioni ampiamente illustrando gli scritti

#### DIRITTO:

Il P.R., nel presente giudizio, ha chiesto la condanna della parte citata in epigrafe che, nella qualità di dirigente del Comune di Roma, egli ha rite-

nuto responsabile 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 detto 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 casi di 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 riguarda, 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.

La parte convenuta ha 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 della parte stessa 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" (così v. anche Cass. 22/01/2015 n. 1113)".*

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

L'ordinanza del Sindaco n. 94/2007 di provvisoria concessione è stata, infatti, emessa ai sensi delle deliberazioni regolamentari comunali n. 5625/1983, n. 26/1995 e n. 202/1996 che prevedevano la 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 ordinanza i cui firmatari e proponenti non sono stati citati 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 detti termini, 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, 26/1992 e 202/1995, una utilizzazione a prezzo ridotto e agevolato per finalità sociali e culturali.

Nel caso specifico, poi, la peculiarità dei locali (siti dentro un edificio scolastico con entrata comune ad esso non li rendeva utilizzabili e sfruttabili alla stregua di locali da affittare e, quindi, tale caratteristica rafforzava la natura di bene per il quale era prevista, dalle delibere 26/1995 e 202/1996, una utilizzazione a prezzo ridotto e agevolato per finalità culturali.

In disparte ogni altra considerazione, pertanto, 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 regolamen-



ti, 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 la parte convenuta che non può, essere chiamata 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 della parte chiamata nella presente fattispecie ed essa deve, conseguentemente, mandarsi assolte dalla domanda attrice.

Né l'esistenza di precedente sentenza, peraltro appellata, su fattispecie analoga, limita questo Collegio ad una diversa valutazione stante la non vincolatività della giurisprudenza.

Lamenta la parte le modalità con cui il P.R. ha sviluppato l'azione, instaurando, nei suoi confronti, un numero di giudizi che viene ritenuto persecutorio, e concretizzante abuso di ufficio e, pertanto, chiede la applicazione dell'art 96, 3° comma c.p.c. per la responsabilità aggravata.

Al riguardo si osserva che, di per sé, la scelta

attoreale 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 da talune 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 Ve-

rona 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.

Da tanto consegue che, ferma restando la possibilità dei singoli Collegi di valutare le modalità di trattazione, anche allo stato non si ritiene utile la riunione dubitandosi fortemente che essa si risolverebbe in una concreta semplificazione dell'attività difensiva.

Le spese legali si liquidano nella misura di €. 1.000,00 (mille/00) a favore di parte convenuta.

P. Q. M.

La Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ogni contraria istanza ed ecce-

zione reiette, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

- la domanda del P.R. e, per l'effetto, assolve la parte convenuta in epigrafe dalla domanda attrice;

- l'istanza della parte convenuta per l'applicazione dell'art. 96 3° comma c.p.c..

Le spese legali si liquidano nella misura di €. 1.000,00 (mille/00) a favore di parte convenuta.

Così deciso in Roma, nelle Camere di consiglio del 6 aprile, 10 aprile e 11 aprile 2017.

Il Presidente Estensore

F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 18 aprile 2017

Il Dirigente

F.to Paola Lo Giudice