Sentenza n.413/2018

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. Giovanni Guida……..I Referendario rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 74951 promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

- ANTONIOZZI ALFREDO, rappresentato e difeso dall'avv. Vania Romano, presso il cui studio risulta elettivamente domiciliato;

- FUNARI LUCIA, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Fusillo e Maria Vertucci, presso il cui studio risulta elettivamente domiciliata;

- PALUMBO VALTER, rappresentato e difeso dall'avv. Jacopo Vavalli, presso il cui studio risulta elettivamente domiciliato;

- ZAMBRINI LUISA, rappresentata e difesa dagli avv.ti Emilio Ricci e Rosa Sciatta, presso il cui studio risulta elettivamente domiciliata;

- ROMEO GESTIONI SPA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Cianci, presso il cui studio risulta elettivamente domiciliata;

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 3 maggio 2018, il relatore, I° ref. Giovanni Guida, il Procuratore Regionale nella persona del V.P.G. dott. Ugo Montella e gli avv.ti Vania Romano, Alessandro Fusillo, Maria Vertucci, Jacopo Vavalli, Rosa Sciatta e Stefano Cianci.

FATTO

1. Con atto di citazione dell' 11 luglio 2017, la procura erariale ha convenuto in giudizio le ora ricordate parti, in ordine ad una ipotesi di danno erariale scaturente da una presunta *mala gestio* degli immobili del patrimonio disponibile di Roma Capitale, pari, complessivamente, a circa n. 836 immobili ad uso abitativo e commerciale sui circa 27.666 dati in locazione. La prospettata responsabilità si fonda, in particolare, sugli esiti dell'indagine svolta dalla Segreteria Tecnica, istituita nel corso della gestione commissariale, che ha concentrato l'esame, nello specifico, su un campione di immobili, scegliendo quelli presenti nel Municipio I della Capitale, ovvero a complessivi 574 immobili, di cui n. 289 del patrimonio disponibile. A seguito degli esiti della predetta attività d'indagine e delle controdeduzioni fornite dagli originari soggetti coinvolti nella fase istruttoria, la Procura ritiene sussistente la presenza di due distinte voci di danno erariale, a diverso titolo imputato agli odierni convenuti:
    a. danno da mancata valorizzazione del patrimonio disponibile, in relazione a n. 230 immobili, per i quali non vi era un regolare contratto di locazione in corso e per i quali l'Amministrazione Capitolina ha conseguito, in luogo di un normale canone di locazione, il pagamento di una indennità di occupazione, determinandosi, in questo modo, un presunto grave pregiudizio economico per l'Amministrazione in termini di differenza tra la percezione di un regolare canone di locazione e la riscossione dell'indennità di occupazione negli ultimi dieci anni, rispetto al quale la Procura formula diverse ipotesi di quantificazione, alcune limitate a singole tipologie di immobili, in una forbice compresa tra € 18.516.026,00 ed € 1.108.769,31**,** prendendo in considerazione i 10 anni antecedenti la data dell'invito a dedurre (2006-2016). In via di estrema sintesi, la causazione del predetto danno sarebbe, a diverso titolo e con diverso grado di compartecipazione, imputabile – nella misura comunque del 30% stante le molteplici concause che hanno contribuito alla degenerazione del settore - agli odierni convenuti Antoniozzi, Funari, Palumbo e Zambrini, che, a seguito dell'esternalizzazione, in favore della Romeo Gestioni spa, avvenuta nel 2005 del servizio di gestione integrata, si sarebbero disinteressati della gestione del Patrimonio, mancando di esercitare i relativi poteri di indirizzo e di vigilanza, nonché di provvedere alla stipula dei contratti di locazione e alla stessa determinazione dei canoni. Più nello specifico sarebbe mancato il rispetto dei principi di economicità e di buona amministrazione, con la conseguenza che il patrimonio disponibile sarebbe stato lasciato in uno stato di sostanziale, generale e diffusa occupazione abusiva;
    b. danno da mancato recupero delle morosità,in relazione a 72 immobili per i quali non risulterebbero attivate procedure di recupero, con un conseguente danno derivante dal mancato introito per 10 anni di ordinari canoni di locazione pari a € 3.046.939,73. Tale voce di danno, nella prospettazione della procura, va ricondotta in una quota abbattuta al 50%, corrispondente a € 1.523,000,00, in considerazione dell'alea che qualsiasi azione esecutiva comporta in merito alle possibilità di reale soddisfazione, in via principale alla colpevole inerzia della società Romeo Gestioni Spa la quale aveva assunto la cura del contenzioso ed il cui ruolo andrebbe configurato come quello di una concessionaria investita di un intero settore dell'amministrazione e come tale

soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti. A ciò si aggiunge che la società, avendo assunto la gestione dell'intero complesso immobiliare del Comune di Roma, verrebbe a configurarsi come agente contabile a materia, avente la disponibilità di beni dell'amministrazione, come tale sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti. Del predetto danno, a titolo sussidiario, dovrebbero rispondere, per aver omesso i dovuti controlli, anche i vertici amministrativi del Comune di Roma – in persona delle dott.sse Funari e Zambrini - che avrebbero dovuto vigilare, e non lo hanno fatto, sulla esatta esecuzione del contratto da parte di Romeo Gestioni.

2. Si sono costituite le parti convenute, con il deposito di memorie, nelle quali vengono svolte una pluralità di eccezioni, così sommariamente compendiabili:
    a. preliminarmente la Romeo Gestioni eccepisce il difetto di giurisdizione di questa Corte, in quanto il rapporto contrattuale con Roma Capitale sarebbe inquadrabile come appalto di servizi e non come concessione di pubblici servizi; sempre in via preliminare viene eccepita la prescrizione della pretesa erariale sia parziale, nella parte volta al recupero di prospettati danni erariali antecedenti il quinquennio dalla notifica dell'invito a dedurre, che, dalla convenuta Zambrini, totale, essendo la stessa andata in pensione nel 2009, data da cui dovrebbe decorrere il quinquennio prescrizionale;
    b. nel merito, per quanto riguarda la prima posta di danno – legata alla prospettata mancata valorizzazione del patrimonio disponibile – si è posto in evidenza come alle parti convenute, specie a quelle svolgenti incarichi dirigenziali, è stata ascritta una generica responsabilità oggettiva "per titolo e posizione", essendo la decisione circa il migliore impiego del patrimonio comunale – destinandolo a reddito o al soddisfacimento di interessi sociali - di esclusiva spettanza del Sindaco, rispondendo, invece i dirigenti e gli assessori solo in caso di mancata attuazione delle direttive politico-amministrative di quest'ultimo; tali direttive, peraltro, in quasi tutto il periodo considerato avrebbero mirato ad una dismissione del predetto patrimonio per il reperimento di risorse per nuovi investimenti (cfr. delibera CC n. 43/2012), mentre nel 2014 è stata adottata la deliberazione n. 165/2014, che poi non ha trovato diretta applicazione, nella quale si delineava un nuovo sistema di locazione dei predetti immobili del patrimonio disponibile a canoni sociali e marcatamente più bassi dei valori OMI (Osservatorio mercato immobiliare); il programma di alienazione è stato, peraltro, ripreso dalle successive amministrazioni (deliberazione ass. cap. n. 6/2015). L'attenzione che l'assessore *pro tempore* avrebbe dedicato alla problematica *de qua* sarebbe, in particolare, chiaramente testimoniata dalla costituzione nel 2011 di un'apposita Commissione di inchiesta sulla gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Roma. Si evidenzia, altresì, l'assoluta carenza di personale delle strutture amministrative coinvolte, nonché erronee modalità di commisurazione delle diverse poste di danno erariale da parte della predetta Segreteria tecnica, poi trasfusi anche nell'atto di citazione; infine, per quanto attiene alla seconda posta di danno, si mette in evidenza come i convenuti, facenti parte dell'amministrazione capitolina, avrebbero diligentemente esercitato i propri poteri di vigilanza sulla Romeo gestioni, chiedendo

che venissero poste in essere iniziative volte al recupero della morosità; si contesta, infine, la sussistenza dell'elemento soggettivo e del necessario nesso di causalità.

3. All'odierna pubblica udienza, il P.M. d'udienza e le difese delle parti convenute si riportano alle conclusioni in atti.

La causa è stata, conseguentemente, posta in decisione.

DIRITTO

1. La fattispecie al vaglio della Sezione attiene, in via di estrema approssimazione, alla prospettazione attorea di una *mala gestio* degli immobili del patrimonio disponibile di Roma Capitale - pari complessivamente a circa n. 836 immobili ad uso abitativo e commerciale – che avrebbe determinato due distinte poste di danno, a diverso titolo imputate agli odierni convenuti, ovvero:

- un danno da mancata valorizzazione del patrimonio disponibile, determinato dall'aver omesso di stipulare, per un cospicuo numero di immobili facenti parte del predetto patrimonio, i regolari contratti di locazione, con la conseguenza di aver privato l'Amministrazione capitolina dei relativi canoni, limitandosi gli occupanti degli immobili a corrispondere un'indennità di occupazione;

- un danno da mancato recupero delle morosità, non essendo state attivate le procedure di recupero dei canoni di locazione previsti e non versati.

2. Rinviando, in merito alla quantificazione del complessivo danno in esame e agli altri elementi fondanti la postulata responsabilità erariale, a quanto si osserverà *infra*, il Collegio deve preliminarmente disattendere l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla società Romeo Gestioni spa. Come, infatti, è stato correttamente evidenziato dalla Procura, dall'insieme degli atti contrattuali che hanno disciplinato il rapporto tra la società e il Comune di Roma emerge chiaramente che la stessa ha acquisito la veste di concessionaria di un intero settore dell'Amministrazione, essendole state delegate le seguenti attività: censimento beni patrimoniali, censimento utenza, identificazione degli utenti, verifica della legittimità dei titoli di occupazione, acquisizione documentazione istruttoria e predisposizione dei contratti, gestione delle posizioni senza titolo, calcolo ed aggiornamento dei canoni, acquisizione elementi reddituali dei nuclei familiari, computo oneri accessori, gestione rapporti di utenza, gestione morosità, gestione contenzioso giudiziale e stragiudiziale, gestione tecnica, manutenzione ordinaria e straordinaria. Indipendentemente dall'assunzione o meno da parte della predetta società anche della veste di agente contabile, in quanto avente la disponibilità di beni dell'amministrazione, come già messo in evidenza – in relazione ad analoga fattispecie peraltro coinvolgente la medesima società – da questa Corte, la stessa risulta attratta nell'alveo della giurisdizione contabile "per la delega di funzioni pubbliche e di natura pubblicistica, trasferite dalla amministrazione comunale in capo all'appaltatrice ROMEO" a mezzo del rapporto contrattuale in essere, "tale da instaurare un vero e proprio rapporto di servizio tra la stessa società per azioni ROMEO GESTIONI spa e l'Ente Locale" (I Sez. Ap. n. 476/2017, nello stesso senso Sez. giur. Campania n. 169/2016).

La giurisdizione della Corte dei conti sussiste, infatti, tutte le volte in cui fra l'autore del danno e l'amministrazione, o l'ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo d'impiego in senso proprio, ma di servizio, intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo (Cass. S.U. n. 16240/2014).

E' necessario quindi, distinguere le attività che sono espressione di un rapporto contrattuale, poiché in tal caso il terzo non viola il dovere pubblicistico di agire nell'interesse dell'amministrazione, bensì quello di adempiere correttamente l'obbligazione dedotta in contratto, e, a tal fine, si ritiene dirimente, nel caso di specie quanto affermato dalla Cassazione (Sez. U, Ordinanza n. 15599 del 03/07/2009) e, cioè che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa relativa al danno erariale che un ente pubblico assuma di aver subito nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di appalto di servizi, stipulato con una società privata per la gestione di interventi manutentivi del patrimonio dell'ente. Infatti, ai fini della configurabilità di un rapporto di servizio, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, assume rilievo l'effettivo svolgimento da parte della società privata di funzioni istituzionalmente spettanti all'ente pubblico, mentre è ininfluente la natura privatistica delle prestazioni individuate nella convenzione regolatrice del contratto.

Nel prosieguo della sentenza si affronterà più nel dettaglio quali erano le pubbliche funzioni affidate alla Romeo Gestioni spa.

3. Passando all'esame del merito, occorre affrontare, separatamente, le due diverse poste di danno, in quanto fondate su presupposti diversi e coinvolgenti a diverso titolo gli odierni convenuti.

3.1. Per quanto riguarda il danno da mancata valorizzazione del patrimonio disponibile - rinviando alla ricostruzione fornita dalla Procura in ordine alla complessa evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina locatizia applicabile agli immobili facenti parte di tale patrimonio - esso va inquadrato in un contesto caratterizzato dalla circostanza che, cessata con la legge n. 431/98 sui patti in deroga l'efficacia della legge 392/78 sull'equo canone, in quasi venti anni il Comune non sia mai riuscito a definire una disciplina propria delle locazioni degli immobili del patrimonio disponibile ed abbia, di fatto, tollerato che gran parte del proprio patrimonio disponibile fosse di fatto occupato in modo abusivo.

3.2. Nella prospettazione della Procura, che questo Collegio condivide, in questo ampio lasso temporale particolare rilievo riveste il periodo in cui ha rivestito il proprio incarico di Assessore con delega al Patrimonio l'odierno convenuto Antoniozzi (16.05.2008-20.02.2012): in tale periodo, infatti, l'Amministrazione comunale, da un lato, giunge anche ad interrompere le trattative, prolungatesi fino a quel momento senza esito, con le organizzazioni degli inquilini, senza, dunque, raggiungere l'intesa integrativa, alla quale si era subordinata l'effettuazione dei rinnovi contrattuali; dall'altro lato, come si vedrà meglio di seguito, nessun altro atto risulta essere adottato per concretizzare l'operazione di dismissione di tale patrimonio comunale, assurta a causa giustificativa dei mancati rinnovi.

3.3. In via di estrema approssimazione, quindi, appare essersi prodotto nel periodo considerato un percorso fortemente incoerente: il mancato rinnovo contrattuale risulta venir giustificato con la necessità di procedere alla cessione del relativo patrimonio a supposte migliori condizioni di mercato, ma tale cessione rimane allo stato di mera "manifestazione di intenti". In altre parole, *electa una via non datur recursus ad alteram*: soltanto il concretizzarsi di direttive volte a tale procedura di cessione avrebbe potuto far venir meno la lesività – per contrasto con i principi di economicità e buona amministrazione - connessa al mancato sfruttamento del predetto patrimonio, attraverso i rinnovi contrattuali.

4. Così individuandosi la causa del nocumento prodotto all'erario, occorre procedere ad una verifica delle relative condotte causative. In quest'ottica, diversamente da quanto ritenuto dalla Procura erariale, appare da doversi nettamente distinguere la responsabilità ascrivibile agli organi politici da quella degli organi amministrativi.

4.1. Come, infatti, condivisibilmente evidenziato dalle difese delle parti convenute, la scelta a monte di come utilizzare il patrimonio comunale, se, dunque, destinarlo alla soddisfazione di esigenze sociali o alla produzione di un reddito, mediante vendita o locazione, spetta al vertice politico del Comune. Più nello specifico, da una lettura congiunta del TUEL (artt. 42 e ss.) e dello Statuto del Comune di Roma (artt. 25 e ss.), compete al Sindaco, nonché al Consiglio comunale e alla Giunta stabilire l'indirizzo politico in *subiecta materia* e poi fornire i necessari atti di indirizzo ai vertici amministrativi. Assolutamente centrale è il ruolo dell'Assessore competente per materia che coadiuva il Sindaco nella predisposizione delle predette direttive politico-amministrative, approvate dal Consiglio comunale, e ne cura la prima attuazione.

4.2. Come si evince dagli atti in materia assunti dai predetti vertici politici amministrativi (a partire, in vero, dalla deliberazione di CC n. 139/2001 fino alla Programmazione Strategica per Roma Capitale), l'indirizzo politico è risultato volto a destinare il patrimonio disponibile non alla locazione, ma alla vendita per recuperare nuove risorse per investimenti. Non si rinvengono, conseguentemente, atti di indirizzo nei quali si fissi come obiettivo per le strutture amministrative e, quindi, per i dirigenti posti al vertice degli stessi quello di procedere alla valorizzazione degli immobili riconducibili in tale patrimonio, ma, anzi, la programmata dismissione, non dava, al riguardo, spazi di autonoma determinazione o proposta da parte dei dirigenti come i principi di buona amministrazione avrebbero, comunque, altrimenti consigliato.

4.3. Ne deriva, dunque, che alcun addebito possa, al riguardo, essere mosso ai convenuti Funari, Palumbo e Zambrini, in qualità di Direttori *pro tempore* del competente Dipartimento del Patrimonio, non spettando alle figure dirigenziali, seppur di vertice, il perseguimento di obiettivi diversi da quelli fissati dal vertice politico. L'accoglimento di tale argomento, per le ora ricordate parti convenute, appare assorbente, facendo applicazione del principio, di creazione pretoria, della ragione più liquida, desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost. a fronte del quale è consentito al giudice esaminare un motivo di merito, suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di una questione pregiudiziale, imponendo il rispetto del principio della ragionevole durata del processo ex art. 111

Cost., in presenza di un'evidente ragione di una manifesta infondatezza dello stesso, di definire con immediatezza il procedimento (cfr. *ex plurimis* Cass civ. n. 5805/2017).

5. Se, dunque, ad avviso del Collegio, nessun addebito di comportamento gravemente colposo può essere mosso al vertice dirigenziale per la mancata adozione di atti di valorizzazione del patrimonio disponibile, non potendo gli stessi procedere in tal senso in assenza di direttive che indicassero tale obiettivo ed in presenza, anzi, di obiettivi da perseguire con quest'ultimo potenzialmente non coniugabile, la situazione muta considerando la posizione del vertice politico ed, in particolare, degli odierni convenuti che hanno ricoperto la qualifica di assessore. Come, infatti, anche di recente ribadito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (n. 3146/2018), "*l'esercizio in concreto del potere discrezionale degli amministratori e funzionari è senz'altro espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato del giudice contabile (come di ogni altro giudice); ma l'esercizio dell'attività amministrativa si deve comunque ispirare ai menzionati criteri di economicità ed efficacia (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 1), i quali, costituendo specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost., assumono diretta rilevanza sul piano della legittimità dell'azione amministrativa*".

5.1. Per quanto attiene, in particolare, alla posizione dell'Antoniozzi, la Procura ha chiaramente messo in evidenza come egli non abbia esercitato la funzione di indirizzo che il suo ruolo gli imponeva, violando, dunque, i principi che *ex* art. 97 Cost. dovrebbero reggere il corretto agire dell'Amministrazione. Pur essendo, infatti, l'Antoniozzi ben consapevole delle criticità che involvevano la gestione del patrimonio in esame – essendo in carica al momento della costituzione della Commissione d'inchiesta sulla gestione del patrimonio del Comune di Roma presieduta dall'ex Procuratore generale della Corte dei conti, dr. Claudio De Rose – non risulta abbia adottato o proposto l'adozione di atti tra loro coerenti e, soprattutto, rispettosi dei richiamati principi di economicità e buona amministrazione.

5.2. Nell'esaminare la posizione del convenuto Antoniozzi deve, preliminarmente, disattendersi l'eccezione di prescrizione dallo stesso formulata, in quanto del tutto infondata. In particolare, la difesa di parte convenuta evidenzia che:

- preliminarmente, "*in relazione alle differenze locatizie relative al periodo 2006/2011- l'eccezione di intervenuta prescrizione formulata (anche) dall'odierno convenuto nelle proprie deduzioni, oggi la Procura Regionale circoscrive espressamente il petitum oggetto della domanda attorea al danno costituito dalle differenze locatizie relative al periodo 2012/2016*";

- "*con riferimento agli addebiti relativi al periodo 2012/2016 formulati nei suoi confronti è maturata la prescrizione, avendo egli ricoperto la carica assessorile per meno di due mesi (dal 1/1/2012 al 20/2/2012) nell'intero periodo a cui la richiesta risarcitoria si riferisce, sicché la sua responsabilità è stata espressamente esclusa dalla stessa Procura attrice, avendo egli ricoperto la carica assessorile per un periodo inferiore ad un anno*".

Tale argomentazione prende le mosse da quanto rappresentato nell'atto di citazione, ovvero che "*la Procura ha calcolato il danno andando indietro di 10 anni rispetto alla data di notifica dell'invito a dedurre (metà dell'anno 2016). I cinque anni più risalenti (dal 2006 al 2011) attengono a differenze locatizie ormai non più recuperabili nei confronti degli occupanti; i successivi cinque (2012 - 2016) attengono a differenze in teoria ancora recuperabili nei confronti degli inquilini, ma che, allo stato, rappresentano un danno attuale corrispondente ad una mancata entrata … Le responsabilità per tale voce di danno vanno ascritte, proporzionalmente al ruolo di ciascuno, alle relative attribuzioni e al periodo in cui hanno ricoperto i rispettivi incarichi (escludendo comunque tutti coloro che hanno ricoperto la funzione per meno di un anno), ai titolari del potere di indirizzo politico e ai Direttori del Dipartimento Patrimonio e della Direzione gestione amministrativa, succedutisi sino al 2013*".

Ad avviso del Collegio, la difesa giunge a compiere un'illogica commistione di più piani differenti. In primo luogo, la prescrizione a cui si fa indiretto riferimento nell'atto di citazione, relativamente al periodo 2006-2011, è di tipo civilistico, riferendosi al diritto (ormai prescritto) dell'Amministrazione capitolina a poter conseguire le ipotizzate differenze locatizie: tale prescrizione non può, naturalmente, ridondare in una correlata prescrizione della pretesa erariale, se non in senso contrario a quello proposto da parte convenuta, venendosi a "cristallizzare" una possibile posta di danno certa, in quanto civilisticamente non più recuperabile nei confronti dei conduttori. In secondo luogo e, conseguentemente, cade anche l'ulteriore effetto che la difesa di parte ricorrente avrebbe voluto ricollegare alla supposta ampia operatività della prescrizione, ovvero la necessaria applicabilità della causa di esclusione da responsabilità individuata dalla Procura erariale – l'aver ricoperto la funzione per meno di un anno – non potendo, com'è evidente circoscrivere il periodo di riferimento sulla base dell'operatività della suddetta prescrizione civilistica delle differenze locatizie. In altre parole, quest'ultima operatività si pone su un piano distinto da quello che rileva in merito alla confermata piena valutabilità dell'incarico di assessore svolto dall'odierno convenuto.

5.3. Ciò posto e venendo a valutare il merito dei rilievi formulati dalla Procura erariale nei confronti dell'Antoniozzi, deve evidenziarsi come – a fronte di un indirizzo, ripreso anche nel programma del Sindaco, già, peraltro, come visto radicato sin dal 2001, di vendita dei beni del patrimonio disponibile – l'odierno convenuto non ha operato né in modo da concorrere alla formulazione di direttive idonee a far sì che le strutture amministrative potessero provvedere alla realizzazione di tale obiettivo, né indirizzando l'Amministrazione a concretizzare scelte – ovviamente legittime in quanto rientranti nella discrezionalità che alla stessa deve essere riconosciuta – quali l'effettiva messa a reddito da locazione dei relativi immobili o l'effettiva destinazione al perseguimento di finalità sociali, assicurando il pieno rispetto dei più volte richiamati principi di economicità e sana gestione.

5.4. Gli unici atti adottati, in vero, non appaiono concorrere a concretizzare nessuno di tali indirizzi, sostanziandosi in un comportamento omissivo, gravemente colposo, tenuto conto delle funzioni inerenti al ruolo ricoperto.

5.5. La nota del 30 luglio 2009, indirizzata alla Giunta, con la quale si avanzavano ipotesi per una applicazione della legge n. 431/98 agli immobili del patrimonio disponibile, non avendo peraltro

avuto seguito da parte della Giunta, appare non individuare alcuna soluzione efficace né nell'indicare soluzioni che concorressero a realizzare una dismissione a prezzi congrui del patrimonio disponibile, né a porre le basi per un efficiente e nuovo percorso che destinasse tali beni al perseguimento di fini sociali. Come, infatti, correttamente evidenziato dalla Procura, questa seconda opzione avrebbe comportato "*una successiva verifica della sussistenza dei requisiti per godere dei previsti benefici da parte dei conduttori, una applicazione e determinazione tale comunque da non creare disparità di trattamento con i conduttori di altre categorie di immobili (ERP) e da non alterare la natura dei beni stessi"*.

5.6. Nessuna proposta in questo senso è stata avanzata ed anzi, subito dopo, il medesimo Assessore ha disposto la sospensione "temporanea" di tutte le procedure giudiziali di rilascio degli immobili del patrimonio disponibile ad uso abitativo "*per gli sfratti in corso di imminente esecuzione che fanno riferimento a particolari situazioni di grave disagio economico, sociale e di salute"* (nota n. 144 dell'8 giugno 2010).

5.7. Conseguentemente appare un sostanziale mancato esercizio delle proprie funzioni, da parte dell'Antoniozzi, che ha determinato un uso distonico dei beni in esame, con un evidente nocumento per l'Amministrazione comunale. Né a diverse conclusioni può pervenirsi valorizzando gli elementi dedotti dalla difesa della parte convenuta, ovvero che la stessa si fece parte diligente nella costituzione della predetta Commissione di inchiesta "De Rose" e che sussistesse l'emergenza abitativa connessa allo sblocco nel 2009 degli sfratti. Riprendendo quanto rappresentato dalla difesa dell'Antoniozzi, ciò che si imputa allo stesso è di aver concorso a non determinare un chiaro indirizzo politico, che poi potesse essere attuato dalle strutture amministrative, cui non era consentito di "autodeterminarsi" nella scelta di tali indirizzi politici.

5.8. Su quest'ultimo aspetto a diverse conclusioni deve, invece, pervenirsi per quanto riguarda la convenuta Funari, in relazione al breve periodo in cui ha rivestito la qualifica di Assessore al "Patrimonio e Casa", tenuto conto del ruolo attivo dalla stessa svolto, comunque, nella predisposizione del Regolamento rubricato "Approvazione del regolamento per la gestione del patrimonio immobiliare di Roma Capitale", successivamente non adottato dal Consiglio comunale, a seguito del cambio di amministrazione, nelle more intercorso.

5.9. E', altresì, evidente che il comportamento sostanzialmente omissivo, come visto, imputabile all'Antoniozzi è uno dei fattori concausali che ha determinato la mancata individuazione di chiare direttive politiche volte ad un corretto utilizzo dei beni del patrimonio disponibile. Vi sono, peraltro, chiari elementi che inducono a ritenere tale comportamento come gravemente colposo: basti pensare agli elementi ricavabili dal Rapporto della Commissione di inchiesta "De Rose", nonché alla diligenza richiesta in relazione all'incarico svolto, tenuto conto delle competenze proprie dell'assessorato di cui era responsabile, e, in particolare, della delega al Patrimonio. Gli elementi a disposizione dell'Assessore avrebbero dovuto renderlo parte maggiormente attiva nell'individuazione degli indirizzi politici necessari al corretto utilizzo dei predetti beni. Essendo,

comunque, come detto, uno degli elementi che ha concorso alla *mala gestio* ora delineata, sono evidenti le correlate ricadute in termini di quantificazione del danno.

5.10. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, considerata la complessità del quadro fattuale generale di riferimento, in cui l'Assessore si è trovato comunque ad operare, nonché come detto, l'aver la sua condotta omissiva concorso con quella imputabile agli altri vertici politici del Comune non citati nel presente giudizio, il Collegio ritiene di non poter che procedere ad una rideterminazione del danno. A questo fine, tenuto conto degli elementi ora evidenziati, considerando come base di prima determinazione del danno l'ipotesi più lieve formulata dalla Procura erariale [sub E), pari ad € 110.876,00], si ritiene congruo ridurre ulteriormente il danno imputabile all'Antoniozzi ad € 80.000,00, comprensivi di rivalutazione.

6. Passando ora alla seconda posta di danno, ovvero il danno da mancato recupero delle morosità, come detto, nella prospettazione della Procura esso è stato delineato prendendo le mosse da 72 immobili per i quali non sarebbero risultate attivate procedure di recupero, con un conseguente danno derivante dal mancato introito per 10 anni di ordinari canoni di locazione pari a € 3.046.939,73. Tale voce di danno, in una quota, abbattuta al 50%, corrispondente a € 1.523,000,00, in considerazione dell'alea che qualsiasi azione esecutiva comporta in merito alle possibilità di reale soddisfazione, andrebbe ricondotta, in via principale, alla colpevole inerzia della società Romeo Gestioni Spa la quale aveva assunto la cura del contenzioso ed il cui ruolo si configura come quello di una concessionaria investita di un intero settore dell'amministrazione.

6.1. In primo luogo, deve essere esaminata la posizione della Romeo Gestioni Spa e, in particolare, ricostruito il rapporto concessorio in essere con il Comune di Roma. Come sopra già ricordato, il relativo capitolato d'appalto aveva un contenuto ampissimo, essendo affidate alla società le seguenti attività: censimento beni patrimoniali, censimento utenza, identificazione degli utenti, verifica della legittimità dei titoli di occupazione, acquisizione documentazione istruttoria e predisposizione dei contratti, gestione delle posizioni senza titolo, calcolo ed aggiornamento dei canoni, acquisizione elementi reddituali dei nuclei familiari, computo oneri accessori, gestione rapporti di utenza, gestione morosità, gestione contenzioso giudiziale e stragiudiziale, gestione tecnica, manutenzione ordinaria e straordinaria.

6.2. Come correttamente evidenziato anche in alcuni degli atti difensionali, elemento cardine, ai fini che qui maggiormente interessano, attiene alla circostanza che il Comune di Roma, a partire dal Contratto di servizi integrati del 2005, ha, altresì, conferito alla Romeo Gestioni tre distinte procure speciali - una procura generale riguardante la generalità del contratto, una procura per il contenzioso, una procura per i condomini - che conferivano alla società il potere discrezionale di assumere, in totale autonomia, ogni decisione relativamente alle singole posizioni di utenza.

Per quanto qui maggiormente interessa, appare rilevante riportare di seguito i passaggi più significativi della procura per il contenzioso (rep. N. 108115 del 19/12/2005, che consentono di meglio inquadrare il contesto di riferimento.

«PREMESSO CHE - con determinazioni dirigenziali n. 414 del 23 luglio 2004, n. 552 del 18 ottobre 2004, n. 703 del 22 dicembre 2004 e n. 48 del 14 febbraio 2005, il Comune di Roma ha indetto gara per l'affidamento dei servizi di gestione integrata amministrativa e tecnica del patrimonio immobiliare comunale, relativi a vari aspetti e segmenti gestionali;

- con determinazione dirigenziale n. 395 del 9 agosto 2005 tali servizi sono stati aggiudicati alia Romeo Gestioni S.p.A.;

- in attuazione di tale provvedimento, il Comune di Roma e la suddetta impresa, hanno stipulato un contratto, nella forma dell'atto pubblico amministrativo a rogito del Segretario Generale del Comune, in data 30 settembre 2005, repertorio n. 8500;

- il contratto citato prevede, tra l'altro, il conferimento, da parte dell'On.le Sindaco, di procura riferita a tutte le attività oggetto del contratto stesso; e ad ogni facoltà comunque preordinata al buon esito dell'incarico, nonché il conferimento di altre specifiche procure per la gestione dei rapporti condominiali e delle liti giudiziali;

- detti titoli di legittimazione rappresentativa si riconnettono, essenzialmente, alla finalità di assicurare una corretta instaurazione, nonché un regolare svolgimento dei rapporti di utenza e, quindi, hanno una valenza funzionale rispetto alla posizione contrattuale dell'Amministrazione nell'ambito dei contratti e delle concessioni per 1'utilizzazione degli immobili, nonché rispetto ad ogni finalità conoscitiva preordinata alla costituzione dei rapporti d'uso nei termini più confacenti all'interesse della P.A.;

- con atto del Segretario Generale del Comune di Roma del 21/10/2005 n. 8559, il Sindaco del Comune di Roma conferiva alia Romeo Gestioni S.p.A., procura con i più ampi poteri di rappresentanza e di firma per svolgere tutte le attività affidate in appalto, nonché ogni altra attività con valenza accessoria eccetto il conferimento di una procura speciale per l'instaurazione di liti giudiziarie;

- con il presente atto il Comune di Roma intende conferire alla Romeo Gestioni S.p.A. anche la procura per l'instaurazione e gestione delle liti come prevista all'art. 12.5.17 del Capitolato d'Oneri espressamente richiamato nel contratto di appalto del 30/09/2005 rep.n.8500.

Tanto premesso, il Comune di Roma in persona del Sindaco pro-tempore Walter Veltroni, come sopra costituito, in virtù sia della determinazione dirigenziale 395 del 9 agosto 2005 che del contratto stipulato in data 30 settembre 2005 a rogito del Segretario Generale del Comune repertorio n. 8500, conferisce alla Romeo Gestioni S.p.A., […] quale impresa affidataria dei servizi di gestione integrata amministrativa e tecnica del patrimonio immobiliare comunale

PROCURA SPECIALE

affinché, con i più ampi poteri di rappresentanza e di firma, promuova o resista in nome e per conto del Comune di Roma con il ministero di legali di propria fiducia - con ogni più ampia facoltà di legge

ivi compresa quella di conciliare in sede giudiziaria le liti e di rinunziare alle azioni ed agli atti di giudizio - tutti i procedimenti giudiziari sia di cognizione che di esecuzione ritenuti necessari e non ancora iniziati dall'Avvocatura Comunale per il buon esito delle prestazioni facenti carico ad essa impresa affidataria dei servizi di cui sopra, in ogni sede e grado di giurisdizione ordinaria e/o amministrativa e/o tributaria ivi compresi la volontaria giurisdizione ed i giudizi davanti alla Corte di Cassazione e nelle forme ritenute più opportune. […]

La Romeo Gestioni S.p.A. è abilitata a ricevere o formulare proposte transattive sia in sede giudiziale che stragiudiziale da sottoporre all'approvazione dei competenti organi comunali.

II legale rappresentante pro-tempore della Romeo Gestioni S.p.A. eserciterà i poteri rappresentativi conferitigli con la presente procura anche a supporto dell'espletamento dei servizi di gestione del patrimonio immobiliare comunale, così come definiti nell'originario contratto, il tutto con promessa di rato e valido».

6.3. Non è naturalmente questa la sede per approfondire le possibili criticità attinenti alla fase genetica del rapporto concessorio che si è determinato e che ha di fatto spogliato l'Amministrazione comunale di qualsivoglia potere inerente alla gestione dei predetti immobili, nonché sui significativi oneri economici gravanti sull'Amministrazione capitolina. Per quanto qui interessa appare dirimente mettere in evidenza come la riportata procura, che si fonda sugli atti concessori sopra richiamati, ha attribuito alla concessionaria tutti i poteri di gestione del contenzioso, potendo quest'ultima non solo agire con "*legali di propria fiducia*", ma anche e soprattutto autonomamente decidere l'*an* dell'iniziativa giudiziaria ("*promuova o resista in nome e per conto del Comune di Roma … tutti i procedimenti giudiziari sia di cognizione che di esecuzione ritenuti necessari*") e il *quomodo* della sua cessazione ("*con ogni più ampia facoltà di legge ivi compresa quella di conciliare in sede giudiziaria le liti e di rinunziare alle azioni ed agli atti di giudizio*").

6.4. A fronte di tale quadro disciplinatorio e, in particolare del chiaro disposto della riportata procura speciale concernente il contenzioso, risultano non cogliere nel segno le eccezioni della difesa della società convenuta, volte a circoscrivere la sfera di operatività riconosciuta alla società per evitare la responsabilità connessa al mancato esercizio dei poteri delegati, *rectius* di cui si è spogliato il Comune di Roma.

6.5. Di contro appaiono condivisibili le eccezioni spiegate in ordine alla corretta individuazione degli immobili da considerare come base per determinare il danno da mancato recupero delle morosità. Il Collegio ritiene di dover stralciare le posizioni richiamate al punto 2.4. della memoria della società, in quanto si tratta di immobili non affidati alla gestione di quest'ultima, non dovendosi conseguentemente considerare le relative quote di morosità.

6.6. Non appare, invece, fondata l'eccezione relativa alla mancata certezza, concretezza e attualità della correlata posta di danno erariale, in quanto quest'ultimo potrebbe concretizzarsi, non con la mera morosità, ma soltanto con la perdita del diritto di credito conseguente ad un'avvenuta

prescrizione. Avendo la società operato le diffide atte ad impedire la prescrizione, nella prospettazione della difesa, non potrebbe, dunque, che andare esente da responsabilità.

Questa impostazione non appare condivisibile da parte del Collegio, ad avviso del quale il danno da mancato recupero della morosità, seppure in minor somma rispetto all'intero, si concretizza sotto due aspetti tra loro concorrenti, che ne consentono anche la determinazione in via equitativa:

- innanzitutto è nozione pacifica in economia che il valore del denaro liquido è superiore a quello di un pari credito dal momento che la monetizzazione di un credito è sempre soggetta a sconto e anche la odierna finanza conosce operazioni di factoring in cui la cessione del credito, per ottenere liquidità, è onerosa;

- inoltre è dannosa e valutabile anche la maggior difficoltà di ottenere il pagamento del credito, che deriva dal protrarsi *sine die* della sua riscossione; in altre parole, il concreto ed attuale nocumento subito dall'Amministrazione comunale non è inquadrabile nel mero mancato recupero della morosità, ma nella perdita di *chances* di conseguire l'effettivo soddisfacimento del credito vantato, a causa della perdurante inerzia della società ad avviare le necessarie procedure esecutive.

E' evidente, infatti, che il mancato avvio delle procedure esecutive, oltre ad aumentare l'esposizione creditoria del Comune, aumenta il rischio di non conseguire quanto dovuto dai conduttori degli immobili. Come noto, costituisce ormai acquisizione della giurisprudenza consolidata della Suprema Corte di Cassazione che il «*danno patrimoniale da perdita di chance è un danno futuro, consistente non nella perdita di un vantaggio economico, ma nella perdita della mera possibilità di conseguirlo, secondo una valutazione "ex ante" da ricondursi, diacronicamente, al momento in cui il comportamento illecito ha inciso su tale possibilità in termini di conseguenza dannosa potenziale. L'accertamento e la liquidazione di tale perdita, necessariamente equitativa, sono devoluti al giudice di merito e sono insindacabili in sede di legittimità se adeguatamente motivati (ex plurimis Cass. 12 febbraio 2015, n. 2737; Cass., 17 aprile 2008, n. 10111)*». Anche questa Corte ha già riconosciuto la piena risarcibilità di tale posta di danno *sub specie* di perdita di chances di riscossione determinata dalla mancata emissione di ordinanze ingiunzione (I Sez. Ap. n. 19/2016), pur ritenendo che la concretezza del danno postuli che lo stesso debba trovare riscontro in elementi obiettivi che ne consentano l'effettivo riconoscimento, non potendo l'introduzione di tipologie di danno erariale quale quello da "perdita di *chances*" o "danno futuro" *ex se* giustificare né il mancato accertamento del pregiudizio erariale nella sua ontologica esistenza né l'identificazione dello stesso con i parametri per la sua quantificazione (III Sez. Ap. n. 358/2017).

A ciò si aggiunga che l'inerzia della Romeo gestioni spa si ripercuote negativamente anche sulla complessiva gestione delle entrate del Comune di Roma, non solo privandolo di effettive disponibilità di cassa, con conseguente possibile maggior ricorso – con i relativi oneri finanziari - all'anticipazione di cassa da parte del tesoriere comunale, ma anche producendo evidenti criticità nella fase programmatoria di bilancio. In quest'ottica basti ricordare che, soprattutto in chiave prospettica alla luce della nuova contabilità armonizzata, il mantenimento di elevate poste di residui attivi, specie di formazione risalente nel tempo, comporta che l'Amministrazione comunale debba provvedere ad una

loro “svalutazione”, attraverso la creazione di un adeguato Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che si sostanzia in uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull’andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi (*ex multis* cfr. Corte conti, Sez. reg. controllo Lombardia n. 166/2017/PRSP).

Come la Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 32/2015/INPR) ha chiaramente messo in evidenza «*uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione … è quello della corretta determinazione del “fondo crediti di dubbia esigibilità”, che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l’ente impedendo l’utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili. L’adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione … e preserva l’ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l’avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile*».

Seppur incidentalmente deve, altresì, rilevarsi, come a non diverse conseguenze in ordine alle ripercussioni dannose sul bilancio comunale del comportamento omissivo della Romeo Gestioni spa si arriverebbe anche nel caso in cui il Comune avesse accertato le suddette entrate per cassa: anche in questo caso, infatti, vi sarebbero le evidenziate criticità sia in ordine alla minor liquidità a disposizione, che le ricadute in termini di non efficiente programmazione delle correlate spese.

Da tanto emerge che la responsabilità derivante dal comportamento inerziale della Romeo gestioni spa non è solo formale, ma arreca un danno sostanziale alle potenzialità di entrata dell’ente e, quindi, a quelle di spesa con nocumento all’intera comunità.

Ciò è, tra l’altro, inevitabile conseguenza della necessità, nelle operazioni economiche finanziarie, di valutare anche il fattore tempo come un valore quantificabile.

6.7. Nella fattispecie all’odierno esame, trovano piena applicazione i principi pretori ora richiamati, in quanto, come sopra visto, vi è un danno concreto ed attuale che si sostanzia sia nella mancanza di liquidità e nelle correlate criticità in termini di programmazione e gestione del bilancio, sia nel rischio della mancata riscossione delle morosità pregresse, a causa dell’aver omesso da parte della Romeo Gestioni spa le necessarie attività di recupero, costituendo fatto notorio che “*le possibilità di recupero sono inversamente proporzionali ai ritardi dell'azione riscossiva*” (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna n. 118/2015).

6.8. Tale responsabilità, ad avviso del Collegio, non si estende ai funzionari del Comune di Roma convenuti dalla Procura, ovvero Funari e Zambrini. La documentazione richiamata dalle difese di tali parti convenute dimostra, in vero, che, pur a fronte della “delega” completa operata dall’Amministrazione capitolina nei confronti della Romeo Gestioni spa della gestione dei predetti immobili, le stesse abbiano tentato di esercitare in modo effettivo i residui poteri di controllo ed indirizzo, sollecitando, per quanto di propria competenza, l’attivazione delle procedure di recupero delle morosità. Ne deriva che la posta di danno in esame, non essendo rinvenibili in capo alle

convenute Funari e Zambrini né la colpa grave né l'aver causalmente concorso allo stesso, debba essere esclusivamente imputata alla convenuta Romeo Gestioni spa, essendo venuti meno i presupposti della responsabilità sussidiaria delle prime, ipotizzata dalla Procura erariale.

6.9. Venendo conseguentemente alla quantificazione di tale seconda posta di danno, il Collegio, alla luce dei principi pretori sopra ricordati e di quanto rappresentato dalla società convenuta in ordine alla corretta perimetrazione degli immobili da considerare (cfr. *supra* punto 6.5), ritiene di quantificarla in via equitativa, secondo i criteri precedentemente esposti, in € 1.056.231,50. Tale quantificazione si fonda sull'ammontare originariamente richiesto dalla Procura, da cui sono stati sottratti gli importi relativi alla morosità degli immobili non affidati alla gestione della Romeo Gestione e il relativo importo è stato abbattuto del 50%, tenendo conto della circostanza che, come sopra detto, il danno non si sostanzia nel mancato recupero dell'intera morosità, ma nell'aver omesso e compromesso tale recupero, ovvero nell'aver ridotto in misura significativa le *chances* per il Comune di Roma di acquisire dai conduttori degli immobili i canoni dovuti.

P.Q.M.

La Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando

ACCOGLIE PARZIALMENTE

la richiesta della Procura e, per l'effetto, condanna, per la prima posta di danno, il convenuto Antoniozzi al pagamento di € 80.000,00 (ottantamila/00), e, per la seconda posta di danno, la convenuta Romeo Gestioni spa al pagamento di € 1.056.231,50 (unmilionecinquantaseimiladuecentotrentuno/50), comprensive, entrambe, di rivalutazione, oltre ad interessi legali dalla data di deposito della sentenza al soddisfo.

Le spese di giudizio, che si liquidano in €540,82 (cinquecentoquaranta/82) seguono la soccombenza;

ASSOLVE

i rimanenti convenuti e liquida € 1.500,00, per i convenuti Funari e Zambrini ed € 1.000,00 per il convenuto Palumbo, per le spese legali.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 3 maggio 2018.

Il Magistrato Estensore Il Presidente

F.to Giovanni Guida F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 24 luglio 2018.

Il Dirigente

F.to Paola Lo Giudice