



Sent. n.529/2019

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 Alessandra Sanguigni	Consigliere
dott.ssa Laura d'Ambrosio	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n.76160 del registro di segreteria e promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

- Paolo CAFAGGI rappresentato e difeso dagli avv.ti Domenico Tomassetti e Pier Paolo Fiorini presso il cui studio in Roma, piazzale Belle Arti 3, elegge domicilio;
- Giuseppe BIAZZO rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Medugno e dall'avv. Annalisa Lauteri presso il cui studio in Roma, via Panama 58, elegge domicilio;
- Stefano NUTI rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Lo Mastro e Laura Mattina presso il cui studio in Roma, viale delle Milizie 9, elegge

domicilio;

- Aldo PAPALINI non costituito;

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 18 luglio 2019 il relatore cons. Laura d'Ambrosio, il V.P.G. dott. Massimiliano Minerva, per i convenuti gli avvocati Luigi Medugno, Giuseppe Lo Mastro, Domenico Tomassetti e Pier Paolo Fiorini,

FATTO

La procura, con citazione depositata in data 1° giugno 2018, espone di aver ricevuto segnalazione, da un soggetto privato, per la possibile sussistenza di danni derivanti dalla gestione di servizi per la balneazione in spiagge libere attrezzate presso il litorale di Ostia (Municipio X di Roma). Perveniva anche segnalazione ANAC circa l'affidamento di servizi per la balneazione con la quale si segnalavano irregolarità nell'affidamento.

Con la determinazione 325 del 4 febbraio 2014 era, infatti, stato approvato l'affidamento di servizi connessi alla balneazione nelle spiagge in questione senza prevedere il pagamento di corrispettivi all'aggiudicatario.

La questione riguarda 8 porzioni di arenile, indicati dettagliatamente in citazione, che, fino al

1999, erano state rilasciate in concessione alla Capitaneria di Porto a canone ricognitorio.

Successivamente, l'Amministrazione comunale, fino al 2007, ha provveduto ad affidare servizi di pulizia delle spiagge e servizi per la balneazione, senza per altro adottare atti formali, limitandosi a riscuotere un canone per un chiosco e l'indennizzo per gli altri servizi (noleggio sedie, ombrelloni, etc.).

Con determina dirigenziale n. 50 del 2012 veniva approvata una procedura aperta per la gestione degli arenili, sempre senza previsione di canone. La graduatoria veniva poi annullata in autotutela per vizi procedurali.

Il successivo bando (determina dirigenziale 325 del 2014) risultava viziato da numerose illegittimità, come segnalato dall'ANAC, ed è stato, perciò, oggetto di annullamento con comunicazione agli affidatari di provvedimenti di recupero delle somme dovute, provvedimenti mai eseguiti.

Ne consegue che, tra il 2007 e il 2015, ad avviso della Procura è maturato un danno per l'erario di 341.184,83 euro di cui 87.272,34 a titolo di canoni non riscossi e 253.912,49 a titolo di indennità di occupazione non riscossa. Tale danno viene quantificato in relazione alla dimensione delle

spiagge oggetto dell'indagine.

La Procura ricorda che, a seguito della deliberazione di giunta della Regione Lazio n.2816 del 1999, le spiagge appartenenti al demanio venivano concesse ai Comuni costieri che, in base al Capo 1 delle Linee guida, avrebbero dovuto, con riferimento alle spiagge libere, garantire i servizi minimi di pulizia e per la tutela dei bagnanti (salvataggio, servizi igienici, etc.). Tale attività poteva essere svolta in convenzione con i gestori di altre spiagge o affidata a imprese, società, cooperative, "secondo i criteri di economicità e convenienza". Con la legge regionale 13/2007 è stato confermato questo assetto generale con l'esplicita indicazione che andavano individuati canoni concessori, attraverso il rinvio alla normativa nazionale. Il passaggio di competenze al Municipio è avvenuto con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n.18 del 18/19 aprile 2011.

Fermo restando che l'arenile, individuato come "spiaggia libera", non poteva essere oggetto di concessione, l'assegnazione di servizi accessori alla spiaggia poteva essere effettuata in convenzione e di tale competenza era responsabile il Municipio.

L'assegnazione di beni demaniali ad un privato, per l'esercizio di servizi accessori, non può essere

esente dal versamento di un corrispettivo al Comune, come, invece, è accaduto nel caso di specie. In generale, del resto, secondo la Procura, sussiste un principio di gestione del bene pubblico secondo criteri di efficienza ed economicità, poiché, da molto tempo, è superato il criterio di non valutabilità economica dei beni demaniali. Del resto, il codice della navigazione (art. 37) afferma il principio della proficua utilizzazione del bene demaniale. Inoltre, la caratteristica di spiaggia libera delle porzioni di arenile interessate comporta che l'installazione di attrezzature come ombrelloni e sdraio non debba essere permanente e che gli eventuali manufatti (chioschi e simili) debbano avere carattere di temporaneità ed essere di facile rimozione, dovendo essere demoliti a fine stagione (mentre è stato accertato che ciò non è mai stato fatto permanendo i chioschi per decenni). In sostanza il gestore di tali servizi accessori si è trovato a poter fornire servizi (come la ristorazione presso il chiosco) in modo permanente e senza che fosse percepibile una distinzione tra queste spiagge e quelle effettivamente in concessione.

Alcuni convenuti hanno eccepito, in sede di deduzioni, che il corrispettivo al Comune era erogato

con servizi come la pulizia della spiaggia e il servizio di sicurezza e salvataggio, ma la Procura afferma che sussiste una evidente sproporzione tra questi servizi e gli introiti che possono derivare dallo sfruttamento economico di arenili e chiosco. Inoltre, della valutazione di tale elemento economico non vi è traccia nelle istruttorie per la predisposizione del bando poi contestato dall'ANAC in ragione della prevista gratuità.

Il danno è stato quantificato computando le somme che si sarebbero potute riscuotere per l'assegnazione di queste concessioni e delle indennità di occupazione.

Di tale danno, secondo parte attrice, devono rispondere i dirigenti responsabili degli uffici sia presso il Comune di Roma (Ufficio Demanio Marittimo) sia presso il Municipio (Unità organizzativa ambiente e litorale).

Specificamente, il dirigente BIAZZO è stato responsabile dell'Ufficio Demanio Marittimo del Comune dal 1° gennaio 2007 al 4 marzo 2010. Ad esso dovrebbe essere imputato il 35% del danno in ragione del tempo della sua attività pari a euro 146.098,85 per gli anni 2007, 2008, 2009.

Ad Aldo PAPALINI, dirigente dell'Unità

organizzativa Ambiente e litorale del Municipio negli anni 2009, 2010 e dal 1° gennaio 2012 al 14 luglio 2013, la procura attribuisce una quota di danno per il periodo dell'incarico per un totale di euro 101.098,968.

Nei confronti di Paolo CAFAGGI, per lo stesso incarico presso il Municipio dal 17 luglio 2013 al 11 gennaio 2015, la procura ricostruisce il danno in euro 130.372,6569

A Stefano NUTI in qualità di responsabile del procedimento dell'UO Ambiente e Litorale del Municipio dal 2 agosto 2011 all'8 febbraio 2016, la procura attribuisce danni per euro 19.088,2785.

La colpa grave sarebbe riscontrabile nella evidente volontà di non ottemperare alle disposizioni legislative, nell'ignorare i citati criteri di economicità che dovrebbero, dal 1990 in poi, informare l'agire amministrativo. Ai generali obiettivi dell'agire amministrativo corrispondono obblighi di fare, diligenza, azione nel pubblico interesse, che comportano l'evidenza della colpevolezza di chi ha ignorato ognuna di queste istanze. I dirigenti in questione avrebbero ignorato le norme, non avrebbero vigilato sulle assegnazioni, avrebbero tradito il principio del buon andamento

della gestione amministrativa.

Si è costituito il convenuto Paolo CAFAGGI che ha rappresentato che, in realtà, il canone veniva corrisposto da un soggetto pubblico ad un altro soggetto pubblico (Dal Municipio alla Regione) in quanto il Municipio era il gestore amministrativo delle spiagge. Il Municipio avrebbe, semplicemente, organizzato l'attività di pulizia ed altri servizi per rendere fruibile la spiaggia esternalizzandoli, e, per tali servizi, avrebbe garantito, come controprestazione, l'utilizzabilità dell'arenile per il noleggio di attrezzature e la vendita di cibo e bevande. La procedura, seguita nel 2014, ha previsto un bando pubblico, specifiche linee guida e uno schema di convenzione. CAFAGGI avrebbe svolto le attività amministrative nell'anno 2014-2015 per affidare i servizi connessi alla balneazione. I criteri della compensazione erano previsti nel bando. I lotti erano 8 e, pur potendo partecipare a tutte le gare, il singolo gestore ne poteva acquisire uno solo. Le irregolarità nella gara indicate dall'ANAC erano tutte di carattere formale, nessuna poteva incidere sulla validità della gara stessa. Il bando e gli atti di gara non sono a disposizione della difesa, perché CAFAGGI non è riuscito ad ottenerli dal Municipio ma,

certamente, possono essere acquisiti dalla Procura. In assenza di tale acquisizione, richiesta più volte dal convenuto nella fase istruttoria, la citazione dovrebbe essere considerata nulla e inammissibile per gravi carenze istruttorie. La consistenza del danno erariale supposto non terrebbe conto dei canoni che il comune avrebbe dovuto pagare per il servizio e che ha risparmiato. Infatti, in base alla LR 14/1999 (vigente all'epoca), i Comuni potevano stipulare convenzioni per acquisizione di servizi da imprese individuali, società o cooperative, secondo criteri di economicità e convenienza. La stessa norma prevedeva l'installazione di chioschi per i servizi igienici. Si trattava di organizzare la fruizione delle spiagge in modo da garantire accesso e pulizia e servizi alla balneazione in regime di convenzione. I criteri di economicità e convenienza garantirebbero il buon operato dell'Amministrazione e del convenuto poiché la valutazione dei servizi resi avrebbe reso conveniente l'assegnazione a titolo gratuito della spiaggia. E', infatti, agli atti la perizia dell'arch. Parodi che indica, per soli 3 mesi del 2017, servizi per euro 250.460 e, per la stagione 2018, servizi per euro 666.835. Sarebbe, quindi, evidente che il danno erariale calcolato dalla

Procura per mancati introiti pari a circa 340.000 euro sarebbe del tutto apodittico e non configurabile come danno effettivo. Lo stesso infatti non sarebbe provato, non sarebbe attuale e non terrebbe conto della compensazione con i vantaggi avuti. Infatti, l'impostazione della Procura è incentrata sulla mancata riscossione di canoni concessori e indennità da occupazione abusiva la cui prescrizione però decorre in 10 anni e, dunque, i canoni stessi potrebbero ancora essere riscossi, da ciò deriverebbe la non attualità del danno.

Inoltre, il danno sarebbe, in parte, prescritto perché l'invito a dedurre è stato notificato il 27 novembre 2017, data che farebbe retroagire la validità del danno, eventualmente imputabile, al 27 novembre 2012. Il danno a carico del convenuto sarebbe, quindi, pari a 54.988,67 euro.

Mancherebbe, infine, qualunque prova dell'elemento soggettivo della colpa grave a carico di CAFAGGI. Il dirigente avrebbe svolto le sue funzioni con diligenza e adeguatezza, attenendosi alle valutazioni di legge e degli organi di riferimento (Giunta e Consiglio Municipale nonché Commissione ambiente).

All'udienza dell'11 aprile la difesa di CAFAGGI ha depositato un'integrazione della relazione peritale

che riguarda i costi sostenuti dal Municipio per la stagione balneare 2018. Emergono costi per i servizi pari a 692.358 euro come desumibile dalle ordinanze dirigenziali adottate dal Municipio.

La difesa chiede, quindi, in via preliminare, di dichiarare nulla e inammissibile la citazione, nel merito, il rigetto della pretesa e, in via subordinata, la riduzione dell'addebito.

La difesa dell'arch. Nuti, che ha sostituito il CAFAGGI dal 2014 in poi, eccepisce la totale infondatezza dei fatti illustrati dalla procura a base della citazione. La procura, infatti, sembra indicare che l'Amministrazione debba sempre ricevere un pagamento per i servizi che concede, ma ciò non è vero: è sufficiente che vi sia un vantaggio concreto e valutabile. Nel caso in esame tale vantaggio vi sarebbe stato anche in assenza del pagamento dei canoni e sarebbe riferibile ai servizi di pulizia ed assistenza resi. Mancherebbe, quindi, la prova della attualità e concretezza del danno subito dall'amministrazione. Inoltre, le condotte che mostrerebbero la colpa grave del convenuto sarebbero del tutto inesistenti nella citazione, mentre esse dovrebbero essere circostanziate e descritte. NUTI è stato responsabile della proroga concessa in

occasione dell'annullamento della gara. Tale proroga si palesava opportuna per garantire la copertura del servizio in un momento di vuoto dovuto all'annullamento. Le ragioni sono state indicate nel provvedimento di proroga esplicitamente. Quanto alla vicenda dei chioschi che non sarebbero stati smontati, come già chiarito in sede di controdeduzioni, lo smontaggio avrebbe irrimediabilmente danneggiato le strutture. Perciò l'Amministrazione ha deciso di non smontarli, ma di recintarli in modo da renderli non fruibili nel periodo invernale. I controlli periodicamente svolti sui lotti sono stati ampiamente documentati e nulla si può eccepire sul punto al NUTI. Infine, costituirebbero elementi determinanti la grande confusione di norme del settore, l'articolazione interna delle competenze, che non consentiva l'individuazione di precise responsabilità ad esempio circa la riscossione dei canoni, l'insufficienza del personale, la malattia cronica che affligge ed affliggeva il convenuto. Chiede quindi l'assoluzione.

A seguito di rinnovazione della citazione, si è costituito il convenuto BIAZZO la cui difesa eccepisce che non sarebbe stato rispettato il termine per il rinnovo della notifica, come da ordinanza del

presidente alla precedente udienza del 4 novembre 2018. Pur senza accettare il contraddittorio, in ragione della nullità della citazione, si eccepisce la prescrizione in quanto il convenuto avrebbe operato nella qualifica indicata fino al 2008 e, perciò, sono decorsi i previsti 5 anni senza che sia intervenuto un atto interruttivo della citazione.

Il convenuto Aldo PAPALINI risulta contumace.

All'udienza dell'11 aprile 2019 è stata adottata ordinanza che ha accolto la richiesta di termini a difesa del convenuto BIAZZO e per il deposito della relazione peritale richiesto dall'avv. Tomassetti.

All'odierna udienza la Procura si rimette agli atti scritti e risponde solo per le eccezioni esposte nelle memorie di costituzione. La vicenda riguarda una parte del litorale di Ostia dove l'Amministrazione ha ommesso di adottare atti formali e non ha riscosso alcun canone. La procura ricorda che i chioschi che dovevano essere temporanei erano invece permanenti e i tratti di spiaggia sono del tutto paragonabili alle spiagge in concessione. Non è ammissibile, nell'ordinamento, concedere o affidare convenzionalmente beni demaniali da cui derivino proventi economici senza versamento di alcun corrispettivo. I beni demaniali dovevano essere di

libera fruizione, ma invece gli stessi erano di uso esclusivo dei soggetti individuati dal Municipio. Un convenuto, infatti, è stato condannato anche in sede penale (PAPALINI). Il bando era viziato da numerose illegittimità, una delle quali era la mancata previsione del canone. Infatti, il procedimento di affidamento è stato annullato in via di autotutela proprio in ragione dei vizi. Le somme richieste da recuperare non sono state restituite, il procedimento di recupero non ha consentito di recuperare alcunché, la mancanza dei recuperi comporta che il danno è attuale. Per quanto riguarda la prescrizione, trattandosi di "omessa riscossione", il danno si realizza quando l'entrata diventa inesigibile (dopo la prescrizione della riscossione) come afferma SSRR 7/2000. I canoni concessori si prescrivono in 5 anni e i canoni di occupazione in 10 anni, quindi, la citazione è in termini. Per quanto riguarda l'eccezione di nullità perché vi sarebbe una mancata valutazione dei costi "risparmiati", non si tratta di nullità in fase istruttoria, il collegio potrà valutare gli elementi messi a disposizione dalla difesa con la perizia depositata. La Procura non li ha ritenuti pertinenti perché sono costi sostenuti per il 2017 e il 2018 per la pulizia dell'arenile e

non riguardano gli altri servizi. I servizi pubblici di pulizia sono servizi, comunque dovuti dal Comune, e, quindi, il mancato costo non è confrontabile con i mancati introiti in quanto si tratta di servizi non pertinenti. Ci si riferisce, infatti, ai servizi di somministrazione di cibo e bevande nei chioschi ed all'occupazione dell'arenile con le sdraio e gli ombrelloni. Quanto alla pulizia e salvataggio sono servizi di utilità anche per il gestore che può, comunque, avvalersi dell'arenile pulito per lo svolgimento delle proprie attività di tipo commerciale. In conclusione, chiede le condanne come da atto scritto.

L'avv. Tomassetti per CAFAGGI deposita sentenza del TAR Lazio 3942/2019 che si occupa di uno dei lotti in esame. Il TAR accoglie il ricorso affermando che la richiesta di recupero dell'indennità di occupazione è illegittima. Dice la sentenza che la convenzione prevedeva lo svolgimento dei servizi il cui compenso consisteva nel noleggio delle sdraio e somministrazione di cibi e bevande. Tale accordo prevedeva, quindi, un sinallagma contrattuale. Ciò è quanto sostiene anche la difesa: non sussiste il danno perché non si possono richiedere i canoni in quanto la convenzione era a titolo gratuito, diversamente vi

sarebbe un indebito arricchimento. Le spiagge erano libere e solo "attrezzate", non in concessione. L'avv. Fiorini, per CAFAGGI, rileva che la Procura tenta una sovrapposizione con altre vicende relative alle concessioni. Le spiagge sono, da sempre, come da documentazione agli atti, dedicate a servizi per cooperative sociali. I chioschi sono stati edificati dal comune di Roma con la predisposizione di rampe per favorire l'accesso ai disabili. Il costo dei servizi che il Municipio doveva garantire è di 866.000 euro all'anno. L'ipotetica contestazione a CAFAGGI è di 34.000 euro. Appare chiara l'inconsistenza della pretesa. Il comune, nel 2018, ha speso per 3 mesi 692.000 euro, i soggetti che hanno gestito le spiagge in convenzione garantivano i servizi per 4 mesi e la guardiania per tutto l'anno. Le convenzioni che la Procura dice inesistenti in realtà sono adottate in tutto il litorale. Nel gennaio del 2014 è stato adottato lo schema di convenzione, approvato dalla commissione del Municipio e le linee del bando di gara, il 30 gennaio la giunta ha approvato gli atti. In tutti i documenti si prevede che la controprestazione sia nella fornitura dei servizi. Negli anni 2012-2015 il bilancio di Roma Capitale non prevede spesa per la gestione delle spiagge. La

decisione, quindi, è a monte delle azioni del convenuto. Bando e convenzioni erano già definiti senza che Cafaggi potesse intervenire sugli stessi. Il danno è stato calcolato su tutte le superfici mentre molte erano a servizio dei disabili e dei bagnini per il salvataggio. Richiama le conclusioni in atti.

L'avv. Medugno ribadisce la riserva di appello sulla rinnovazione della citazione. Per BIAZZO non ha prova della avvenuta notifica dell'invito a dedurre e questo comporta conseguenze processuali. Quanto alla prescrizione si ribadisce che BIAZZO era legato all'amministrazione con un rapporto a tempo determinato che è venuto meno con le dimissioni del sindaco Veltroni nel febbraio 2008. La teoria sostiene che il danno sarebbe attuale perché ancora non riscosso. Tuttavia, il danno non è attuale perché non sono completati i procedimenti di riscossione coattiva. In alternativa, il danno è prescritto se è maturato, tempo per tempo. Per queste spiagge non c'era possibilità di affidamento in concessione ma solo dell'effettivo affidamento di appalto dei servizi. Non si potrebbe, quindi, chiedere un canone concessorio o una indennità di occupazione. Ciò sarebbe confermato anche dalla sentenza del TAR. Si

richiama anche la complessità della materia con i relativi contenziosi che hanno ricostruito la vicenda in termini diversi. Nessuno dei convenuti ha contribuito all'elaborazione della convenzione. Essi hanno solo concorso all'elaborazione del bando. Chiede il rigetto della citazione.

L'avvocato Lo Mastro ricorda che NUTI ha una posizione del tutto marginale nella vicenda anche a causa della malattia e successivo pre-pensionamento. Il convenuto ha fatto anche richieste di maggior personale senza successo. Nel merito la difesa non condivide l'impostazione della Procura che richiama alcune norme, ma non tutte, ad esempio, quelle del terzo settore che prevede un privilegio per le cooperative. Sarebbe, quindi, chiaro che l'impostazione della Procura non sarebbe condivisibile. Non sarebbe chiaro neppure l'addebito al convenuto NUTI, la cui condotta non è qualificata. Certamente non si sarebbe realizzato l'omesso controllo che invece è stato posto in essere. I rapporti convenzionali, per lo svolgimento dei servizi, sono necessari per il Comune. Lo strumento è quindi corretto e ben utilizzato. Non ci sarebbero illeciti né corruttela. Anche la sentenza che ha riguardato Papalini, che è per corruzione, non

riguarda gli altri convenuti.

La Procura, in sede di replica, contesta la sentenza TAR depositata che riguarda solo l'indennità di concessione delle spiagge. Il tema che si discute, invece, è il complesso delle attività convenzionali.

L'avv. Medugno replica che, proprio in ragione della sentenza del TAR, non è ancora attuale il danno.

L'avvocato Tomassetti replica contestando la colpa grave proprio perché la vicenda ha interessato diversi giudici e non è ancora chiara la natura giuridica del bene, e ciò eliminerebbe la colpa grave.

L'avvocato Fiorini replica che anche la sentenza TAR parla di corrispettivo con servizi.

L'avv. Lo Mastro replica ricordando che si tratta di spiagge attrezzate: il NUTI, quando effettuava i controlli, trovava che i lettini e gli ombrelloni erano posizionati solo su richiesta dei fruitori.

La causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Preliminarmente occorre respingere l'eccezione sulla mancata notifica dell'invito a dedurre al convenuto BIAZZO. Nel fascicolo depositato dalla Procura, infatti, è presente prova della notifica ex art. 140 c.p.c. e, dunque, l'invito deve ritenersi regolarmente notificato.

Nel merito, occorre riassumere brevemente i termini della questione. Per diversi anni (dal 2007 al 2015) alcuni tratti di spiaggia del litorale di Ostia sono stati assegnati a diversi soggetti gratuitamente; dal 2011 la gestione di questi tratti di litorale è passata al Municipio X del Comune di Roma (Municipio di Ostia). La gratuità è, ad avviso della Procura, l'aspetto qualificante di un comportamento illegittimo poiché la legge regionale prevedeva l'affidamento dei servizi con valutazione della "convenienza economica", l'articolo 37 del codice della navigazione si riferisce alla "proficua utilizzazione" e, dunque, la disciplina dei beni demaniali è estranea a qualunque forma di utilizzo a titolo gratuito. Inoltre, le spiagge sono state occupate come se fossero in concessione mentre dovevano essere spiagge attrezzate, quindi con ombrelloni e altre attrezzature ritirate ogni giorno e con i manufatti smontati a fine stagione.

I convenuti affermano che il corrispettivo dell'utilizzazione delle spiagge è la fornitura di servizi alla balneazione (salvataggio bagnanti) e pulizia dell'arenile e, per dimostrare il valore di tali servizi, depositano perizia. Affermano, inoltre, che la mancata rimozione dei manufatti era stata

concordata con il Comune per evitare i costi di rimozione e successivo ripristino.

Tuttavia, che vi sia stata una valutazione del valore dei servizi svolti non risulta in nessun atto preparatorio. Non vi è un'istruttoria da parte dei responsabili che verifichi l'eventuale costo della pulizia e del servizio di salvamento e ne valuti il valore economico. Non è specificato neppure il presumibile valore degli altri servizi svolti dai soggetti affidatari, quali noleggio sdraio e ombrelloni, servizio bar etc. Correttamente la procura afferma che, in ogni caso, non l'intero costo della pulizia della spiaggia deve essere considerato come corrispettivo al Comune perché chi svolge attività di noleggio di attrezzature da spiaggia ha interesse alla pulizia della stessa.

In ogni caso, non risulta che qualcuno di questi ragionamenti sia stato svolto in fase preliminare all'assegnazione dei lotti di spiaggia libera. Non si è tenuto conto, ad esempio, che il precedente assegnatario, la Capitaneria di Porto, pagava un canone per quanto solo di carattere ricognitorio. L'assegnazione a titolo gratuito di questi beni non è, dunque, in nessun modo giustificata da una attività istruttoria che quantifichi il valore dei servizi

della controprestazione e giustificichi, con ciò, la gratuità.

Il fatto che venga depositata agli atti di questo procedimento una perizia sui costi dei servizi erogati successivamente può avere valore per la quantificazione del danno, ma non toglie che tale valutazione, di carattere tecnico, doveva essere effettuata prima della definizione delle assegnazioni e ciò non è stato fatto.

D'altra parte, non appare una giustificazione neppure il fatto che le spiagge venissero attribuite a cooperative e che, perciò, vi fosse un intento sociale. Benché le difese abbiano richiamato la convenzione con la "Cooperativa Villa Maraini", nota per le attività ad alto valore sociale, altre spiagge erano date in uso ad associazioni per gli sport dilettanteschi o ad enti la cui natura di cooperativa nulla dice circa gli intenti sociali. Ed ancora non emerge nulla agli atti sulla modalità di scelta dei soggetti con cui stipulare convenzioni. Se la gratuità fosse dovuta allo scopo sociale della cooperativa assegnataria, di tale elemento si sarebbe dovuto tenere conto nella redazione dei provvedimenti di assegnazione.

La gratuità, quindi, non è giustificata da una

specifica scelta dell'Amministrazione né da apposite valutazioni nel merito. Si condivide, perciò, l'impostazione della procura secondo cui la gratuità è illegittima e riferibile, quanto meno, ad un comportamento negligente dei convenuti che hanno ritenuto di assegnare i lotti senza condurre alcuna valutazione né sull'economicità dei servizi assegnati né sul valore sociale dei soggetti che avrebbero svolto le attività. Non vi può essere alcun sinallagma contrattuale tra le parti se l'Amministrazione non ha mai considerato i valori dei servizi da ricevere e di quelli da attribuire.

Anche nel corso della vigenza del rapporto, non sempre coperto da convenzioni valide in considerazione del fatto che alcuni bandi sono stati annullati e in diversi casi si è proceduto solo ad una proroga di assegnazioni precedenti, i responsabili dell'Amministrazione si sono comportati in maniera negligente. Non risultano verbali di controllo dello stato di fatto dei luoghi all'inizio o alla fine della stagione, non risultano ispezioni nel corso della stagione, nulla risulta circa la decisione di conservare i manufatti adibiti a chioschi bar allo scopo di risparmiare i costi. La difesa di NUTI ha affermato che tali ispezioni

venivano regolarmente condotte, ma di ciò non ha potuto fornire alcuna prova.

Tutto questo ha comportato, come dichiarato nei rapporti della Guardia di Finanza, che le spiagge erano in tutto e per tutto analoghe a quelle oggetto di concessione: ombrelloni, sdraio e lettini venivano posizionati ad inizio stagione e non rimossi ogni sera come dovrebbe essere in caso di spiaggia attrezzata. I chioschi bar, che avrebbero dovuto essere strutture non permanenti, hanno assunto negli anni dimensioni e caratteristiche, invece, del tutto stabili. Nel complesso, quindi, senza che l'Amministrazione intervenisse in alcun modo, i beni di libera fruizione sono stati snaturati e ricondotti ad una funzione diversa, analoga a quella dei beni in concessione, ma senza pagamento del canone.

L'elemento soggettivo della grave negligenza e disprezzo delle regole si palesa, in tutta evidenza, poiché beni pubblici di un certo pregio e sicura fonte di introiti commerciali sono stati assegnati in uso gratuito fino alla fine del 2015.

Tuttavia, occorre determinare il tipo di danno occorso all'Amministrazione perché ciò ha rilievo anche ai fini della prescrizione.

La Procura basa il calcolo del danno su due poste:

occupazione abusiva delle spiagge e mancato canone concessorio. Il calcolo eseguito dalla Guardia di Finanza è determinato sulla base dell'ampiezza e fruibilità dei diversi lotti nella stagione balneare. In questo modo, afferma la Procura, il danno non sarebbe colpito da prescrizione perché i canoni sono ancora riscuotibili. Le difese affermano che, tuttavia, il danno non sarebbe attuale, proprio perché ancora passibile di riscossione e non sarebbe neppure provato perché vi sono sentenze del TAR che affermano l'illegittimità del tentativo di riscuotere il canone non pagato e le indennità da occupazione illegittima.

Il Tar, con la sentenza 3942/2019 agli atti, riconosce che l'annullamento in autotutela della gara del 2014 era corretto in ragione delle illegittimità che avevano una "pregnanza fuori dell'ordinario" tanto da rendere irrilevante l'eventuale affidamento da parte del soggetto assegnatario. Tuttavia, non riconosce che, da tale annullamento, derivi l'obbligo di corrispondere il canone da occupazione abusiva e i canoni non riscossi. Il giudice amministrativo afferma che, essendo previsto nella convenzione lo svolgimento dei servizi di salvamento e pulizia, si può ritenere che gli stessi siano corrispondenti ai

canoni non pagati e che il versamento oggi di canone e indennità comporterebbe un illegittimo arricchimento dell'Amministrazione.

Il punto esaminato dal TAR tuttavia, riguarda quanto dovuto da chi aveva stipulato la convenzione e ritiene che nulla sia oggi dovuto.

Il punto che invece si esamina nel procedimento odierno è se le illegittimità, gravissime come riconosciuto anche dalla sentenza del TAR, sottostanti alla scelta di assegnare i lotti a titolo gratuito abbiano danneggiato l'Amministrazione perché nessuna istruttoria, come già affermato, è stata condotta circa la sinallagmaticità dei rapporti in esame. In altre parole, occorre valutare se vi sia una colpa grave dei responsabili di quei rapporti convenzionali a titolo gratuito la cui efficacia oggi viene confermata dal TAR.

Il danno non è, di per sé, quantificabile nel mancato versamento di un canone concessorio, teoricamente non riscuotibile stante il fatto che i beni in esame erano di libera fruizione, né in una indennità di occupazione abusiva, ancorché tale occupazione sia stata ampiamente tollerata dall'Amministrazione.

Il danno consiste nel non aver condotto, secondo i

canoni della legittimità e diligenza, l'attività istruttoria prima e ispettiva poi sulla possibile fruizione delle spiagge libere e nel non aver pertanto valorizzato adeguatamente un bene pubblico come il litorale di Ostia, con ciò escludendosi che si verta in tema di mera responsabilità formale.

I convenuti illegittimamente, e approfittando di una certa confusione legislativa e amministrativa, hanno proceduto, al di fuori delle regole, assegnando beni pubblici a titolo gratuito e, per anni, senza neppure procedere ad una corretta formalizzazione delle convenzioni (poiché le prime convenzioni, poi annullate, sono del 2014). Di fatto hanno abbandonato ampi tratti del litorale in mano a soggetti che, in spregio delle regole, hanno potuto conseguire vantaggi economici notevoli, snaturandone anche la funzione prevista di libero accesso.

Tale danno è già attuale e non può ritenersi legato in alcun modo alla mancata riscossione dei canoni concessori - che non erano stati affatto previsti - essendo stato, invece, prodotto proprio dalla mancata previsione di una convenzione a titolo oneroso che contemplasse, quantomeno, un canone ricognitorio. L'illegittimità, il danno e l'elemento soggettivo, si riscontrano, quindi, nella grave sciatteria e cattiva

gestione con cui i convenuti hanno dato in conduzione agli utilizzatori i lotti di cui trattasi a titolo gratuito, senza alcuna istruttoria per la valutazione sia dei costi che dei benefici attribuiti e senza alcuna motivata formalizzazione delle scelte effettuate che, *ictu oculi*, evidenziano, anche per raffronto con situazioni similari, che si sono verificate mancate entrate che avrebbero, invece, potuto lucrarsi dall'Amministrazione.

Il danno, quindi, deve essere valutato in via equitativa, comunque tenendo conto dei servizi resi alla collettività, ma anche dei danni subiti dall'Amministrazione capitolina per una negligente e illegittima gestione di un bene demaniale come le spiagge libere del litorale. Tali beni, adeguatamente valorizzati, avrebbero, infatti, potuto rendere all'Amministrazione, non quanto le spiagge in concessione, ma, comunque, una quota di introiti, sia pur rapportata alla minore capacità di sfruttamento consentita ai soggetti convenzionati.

Tale configurazione si riverbera anche sulla prescrizione del danno stesso. Poiché gli inviti a dedurre sono stati notificati tra settembre e novembre del 2017, i danni perseguibili devono essere valutati a partire dal 2012 ossia entro i 5 anni

risalenti dall'invito a dedurre.

Ciò esclude la responsabilità del convenuto BIAZZO la cui posizione deve essere valutata separatamente dagli altri.

Infatti, la difesa ha depositato la delibera di assegnazione dell'incarico che si riferisce, quanto alla durata, al mandato del sindaco Veltroni. Il sindaco è stato in carica fino a febbraio 2008 e, in effetti, risulta agli atti un documento a firma di BIAZZO nel marzo del 2008. Non vi è prova che il convenuto abbia avuto responsabilità dopo questa data e, certamente, non dal 2012.

Ne consegue che il convenuto BIAZZO deve essere assolto perché gli eventuali danni anche da lui provocati sono prescritti ricadendo in un periodo precedente a quello indicato.

Per gli altri convenuti si deve tenere conto della prescrizione che esclude i danni dal 2007 al 2012.

Tenendo conto di quanto affermato circa la prescrizione e la necessaria valutazione di tipo equitativo del danno che tenga conto anche dei vantaggi avuti dall'Amministrazione, si ritiene che i convenuti siano colpevoli di aver provocato un danno erariale di 100.000 euro per la negligente e incurante gestione di un bene demaniale di pregio sia in fase

di assegnazione sia nel corso del rapporto convenzionale. Tale importo tiene conto del periodo caduto in prescrizione, con conseguente riduzione del danno quantificato dalla procura a circa 160.000 euro, e di una certa utilità avuta dall'Amministrazione per i servizi di pulizia e salvamento nel periodo considerato.

Quanto alle singole responsabilità i convenuti PAPALINI e CAFAGGI sono in pari grado responsabili del danno occorso. Per quanto qui interessa, infatti, i due hanno ricoperto lo stesso incarico presso il Municipio in periodi consecutivi di durata simile. Il convenuto NUTI era, invece, responsabile del procedimento e perciò la sua partecipazione alla negligente gestione complessiva ha carattere meno pregnante e deve essere ritenuta di minore rilievo.

Si ritiene quindi di dover suddividere il danno, così come quantificato, in ragione del 45% a carico di PAPALINI, 45% a carico di CAFAGGI e 10% a carico di NUTI.

P.Q.M.

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

DICHIARA

la contumacia del convenuto Aldo PAPALINI;

ASSOLVE

il convenuto Gianfilippo BIAZZO;

CONDANNA

a titolo di colpa grave, a risarcire euro 100.000 (centomila/00) i convenuti Paolo CAFAGGI, Aldo PAPALINI, Stefano NUTI. Il danno è attribuito in via parziaria per il 45% a Paolo CAFAGGI, per il 45% ad Aldo PAPALINI e per il 10% a Stefano NUTI. Il danno è comprensivo di rivalutazione e sullo stesso saranno versati gli interessi dal giorno del deposito della sentenza al soddisfo.

Le spese di giudizio sono a carico dei soccombenti e si quantificano in euro 1.607,44 (milleseicentosette/44)

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 18 luglio 2019

L'Estensore

Il Presidente

F.to Laura d'Ambrosio

F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 22 ottobre 2019

Il Dirigente

F.to Luciana TROCCOLI

CORTE DEI CONTI

SEGRETERIA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE esistente presso questo Ufficio composta di n. 8 fogli che si rilascia per USO AMMINISTRATIVO.

Si attesta, ai sensi del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, che la presente copia è conforme all'originale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale in tutte le sue componenti.

Roma, lì 22/10/2019

Per **IL DIRIGENTE**

Luciana Troccoli