



Sent.n. 116/2003/R

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti

Sezione giurisdizionale per la regione Lazio

composta dai seguenti magistrati:

dott. Furio PASQUALUCCI	Presidente
dott. Mauro OREFICE	Consigliere relatore
dott. Piergiorgio DELLA VENTURA	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 57193 registro di Segreteria, promosso dal Procuratore regionale contro Walter TOCCI, Goffredo Maria BETTINI, Giovanni BORGNA, Domenico CECCHINI, Sandro DEL FATTORE, Linda LANZILLOTTA, Fiorella FARINELLI, Amedeo PIVA, Loredana DE PETRIS cgt. GRANDINETTI, Enrico GASBARRA, Giuseppina GABRIELE, Stefano TOZZI, Paolo GENTILONI SILVERI, Riccardo MILANA, Pamela PANTANO.

Uditi, nella pubblica udienza del 5 dicembre 2002, il relatore Consigliere Mauro OREFICE, il rappresentante del P.M. nella persona del Vice Procuratore Generale Rita LORETO e gli avvocati Luca PETRUCCI e Fabrizio MATTEINI, difensori dei sigg. Bettini, Borgna, Cecchini, Lanzillotta, Piva, Gentiloni, Tozzi, Tocci, Farinelli e Del Fattore; Luigi MEDUGNO, difensore dei sigg. Gabriele, Gasbarra e De Petris; Marco PAOLETTI, difensore della sig.ra Pantano.

Esaminati tutti i documenti e gli atti di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con deliberazione C.C. n. 2106 del 6.7.1977 il Comune autorizzava il rinnovo della concessione in uso dell'immobile demaniale denominato "Casina Valadier", sito in Roma.

Tale rinnovo era ricognitivo del precedente rapporto concessorio, instaurato fin dal 1964 con la Soc. "Fratelli De Montis S.p.a." (che aveva poi variato la ragione sociale in «Casina Valadier GE.R.A. S.p.a.») ed aveva effetto dal 4.8.1977 per la durata di anni cinque, prorogabili per altri quattro anni, al canone annuo di lire 24.000.000 rivalutabile secondo gli indici ISTAT.

In seguito, in esecuzione della delibera Consiliare n. 6938 del 19.12.1983, veniva formalizzato in data 12.4.1984 fra il Comune di Roma e la S.p.a. "Casina Valadier GE.R.A." il rinnovo della concessione dell'immobile suindicato per il periodo 4.8.1982/4.8.1986, al nuovo canone mensile di L. 4.391.000 rivalutabile secondo indici ISTAT.

Infine, con successiva delibera n. 10849 del 22.12.1986 la Giunta Municipale decideva l'ulteriore rinnovo della concessione a favore della "S.p.a. Casina Valadier", per la durata di anni 6 con decorrenza 4.8.1986, al canone mensile di L. 10.000.000 con adeguamento biennale in base alle variazioni ISTAT a decorrere dal 1.1.1988; restando valide e confermate tutte le altre condizioni di cui al precedente rapporto di concessione.

Nel disciplinare di concessione veniva espressamente stabilito che il rapporto instaurato era regolato dalle disposizioni sulle concessioni amministrative e in nessun caso avrebbe potuto essere ricondotto a regime locativo.

Il concessionario, inoltre, era obbligato a riconsegnare l'immobile, alla scadenza della concessione o in caso di revoca, libero da persone e cose ed in buono stato di manutenzione.

L'atto di concessione in uso della "Casina Valadier" per il periodo suindicato (4 agosto 1986/3 agosto 1992) veniva stipulato tra le parti in data 25.5.1988, rep. n. 56.

Prima della scadenza della concessione (3.8.1992), la S.p.a. "Casina Valadier" cedeva la propria azienda alla "Vip Catering S.r.l." (in data 12 ottobre 1990), senza che una tale cessione fosse accettata e formalizzata dal Comune.

Inoltre, sempre prima della scadenza della concessione, interveniva il fallimento della S.p.a. "Casina Valadier" (25.10.1990), e quindi l'attività di gestione veniva proseguita, previa autorizzazione del Giudice delegato, dal custode giudiziario fallimentare, il quale procedeva all'affitto transitorio dell'Azienda, limitato alla stagione estiva. E difatti in data 26 luglio 1993 affittava l'azienda alla "GI.PI. S.n.c. di Cruciani e Ferraresi", dandone notizia al Comune di Roma con raccomandata A. R. del 30.7.1993.

A tale periodo risale la contestazione giudiziale del Fallimento avverso la

richiesta di restituzione dell'immobile avanzata dal Comune per il verificarsi della scadenza naturale della concessione (3.8.1992).

Difatti in risposta il Comune di Roma - Rip. II - Demanio e Patrimonio - Ufficio Concessioni Fabbricati con nota prot. n. 26162 in data 8.9.1993 comunicava al dott. Ludovico Zocca, custode giudiziario della fallita Casina Valadier S.p.a.", che essendo il contratto a suo tempo stipulato con la Società scaduto in data 3.8.1992, era intendimento dell'Amministrazione Comunale rientrare in possesso dell'immobile allo scopo di procedere a nuova concessione nei modi e nei termini di cui alla Deliberazione n. 5625/1983, recante il "Regolamento concessioni beni immobili appartenenti al Demanio ed al Patrimonio indisponibile comunale".

La nota precisava altresì: "nella fattispecie non può essere applicato l'art. 36 della legge 392/1978 ("Sublocazione e cessione del contratto di locazione") in quanto il predetto contratto è disciplinato dal Regolamento sulle concessioni come espressamente indicato nell' art. 2 del citato contratto

Ne derivava una contestazione sulla natura giuridica del rapporto intercorrente fra il Comune e la Soc. "Casina Valadier", che per il Comune era da qualificare come rapporto concessorio non soggetto ad automatico rinnovo, mentre a detta del custode giudiziario era da qualificarsi come contratto di locazione, e pertanto il dott. Zocca citava (in data 14.3.1994) in giudizio il Comune di Roma allo scopo di:

1) accertare e dichiarare che il contratto stipulato il giorno 25.5.1988, rep. N. 56 era un contratto di locazione di immobili urbani con destinazione commerciale, soggetto pertanto alla disciplina di cui agli artt. 27 e seguenti della legge n. 392 del 27.7. 1978;

2) accertare e dichiarare che il Comune di Roma non aveva inviato disdetta del suddetto contratto nei termini e modi di cui all'art. 28 della stessa legge e che conseguentemente, essendosi il contratto rinnovato, il Fallimento della Società "La Casina Valadier" aveva diritto a rimanere nella detenzione dell'immobile fino alla naturale scadenza del 3.4.1998.

Altro atto di citazione avente analogo contenuto e identiche richieste era notificato al Comune in data 26.10.1994 dal Curatore Fallimentare Avv. Gregorio Iannotta, per cui i due giudizi venivano riuniti dal Giudice Istruttore del Tribunale di Roma per la evidente connessione oggettiva e soggettiva.

Proseguendo la controversia giudiziaria sulla natura del rapporto (concessorio o locatizio) con la s.p.a."Casina Valadier", con R.A.R. prot. n. 13437 del 5.5. 1997 il Comune di Roma - Dip. XIII, Rip. 11 Demanio e Patrimonio, a titolo cautelativo, comunicava comunque al Curatore Fallimentare della Soc. "Casina Valadier» la disdetta contrattuale alla data del 3.8.1998, nelle forme previste dalla legge n. 392/1978.

Con nota in data 5 giugno 1997 l'Avv. Gregorio Iannotta, Curatore Fallimentare, premesso di aver riacquisito la disponibilità dell'immobile (conseguente all'esito della causa con la Soc. Vip Catering, conclusasi con sent. del Trib. di Roma, Sez. Fallimentare, n. 6919 del 1997, che aveva riconosciuto, in via definitiva, la titolarità dell'Azienda in capo al Fallimento), illustrava al Comune un'ipotesi transattiva, così articolata:

- a) immediata cessazione del rapporto in atto tra Comune e Fallimento;
- b) stipulazione di atto transattivo avente per oggetto l'anticipato scioglimento del rapporto con pagamento, in favore della "Casina Valadier S.p.a.", del valore della azienda (da considerare con riferimento alla prossima scadenza del contratto), nonché con il pagamento di una indennità di avviamento che tenesse conto del canone di affitto già preteso dal Comune.

Nella stessa occasione l'Avv. Iannotta precisava che il dr. Pugliese, su incarico del Giudice Delegato al fallimento, aveva provveduto alla valutazione dell'Azienda (L. 958.000.000 al giugno 1997) ed alla determinazione dell'indennità di avviamento per cessazione del rapporto di affitto (L. 958.320.000).

La transazione, sosteneva l'Avv. Iannotta, avrebbe dovuto comportare l'acquisizione, da parte della Curatela Fallimentare, delle somme suddette, nonché di una somma ulteriore, da quantificare, per il mancato lucro conseguente al fatto che il rapporto di affitto sarebbe venuto a cessare con un anticipo di circa un anno.

In risposta a tale lettera il Comune (nota prot. 3779 del 9.9.1997 -Assessorato alle Politiche della gestione del Patrimonio Comunale e della Casa) osservava che:

- a) la somma richiesta per l'eventuale accordo transattivo a titolo di valutazione dell'Azienda e indennità di avviamento, di circa due miliardi di Lire (da porre a carico, a detta del curatore, della società vincitrice del bando per la concessione dell'immobile), nonché di una somma ulteriore "da quantificare per il mancato lucro" era da considerarsi eccessiva e tale da pregiudicare il buon esito della procedura;
- b) sussistevano fondati dubbi sul valore dell'Azienda (non funzionante se non a prezzo di onerosi interventi), determinato in circa un miliardo di lire, e sulla quantificazione dell'indennità di avviamento (per analoghi motivi);
- c) sussistevano, inoltre, analoghi dubbi sul fatto che l'anticipato scioglimento del rapporto si sarebbe risolto in un «mancato lucro» indennizzabile, tenuto conto che l'immobile, se il Comune non fosse stato posto nelle condizioni di emanare un bando per la concessione-gestione, sarebbe stato destinato a rimanere chiuso ed inutilizzato, come lo era stato fino ad allora;
- d) l'anticipato scioglimento del rapporto si sarebbe risolto non in un mancato lucro, e quindi in un danno, per la Curatela, bensì in un risparmio, considerato che la stessa

comunque avrebbe dovuto pagare i canoni, garantire la manutenzione ed assicurare la custodia del bene, il tutto senza alcuna possibilità di trarre utile dall'azienda Casina Valadier.

Si invitava, pertanto, la Curatela a riconsiderare i termini della possibile transazione, tenuto anche conto che il Comune avrebbe potuto approvare il bando per l'aggiudicazione della concessione dell'immobile (già predisposto in bozza) in poco tempo, e che quindi sussisteva l'interesse al recupero anticipato della Casina.

Il Curatore Fallimentare, con nota fax dell' 11.9.1997, confermava le richieste e trasmetteva copia della relazione di stima del dott. Durante, perito nominato per la valutazione dei beni mobili di arredo di proprietà del Fallimento; precisava, altresì, che nell'eventuale transazione, qualora i predetti beni fossero rimasti nel complesso aziendale, si sarebbe dovuto tenere conto anche dell'ulteriore somma di L. 413.700.000 corrispondente alla valutazione degli stessi beni, effettuata alla data del 2 luglio 1997.

Falliti i tentativi di transazione, il Giudice delegato al Fallimento disponeva la vendita del complesso aziendale "Casina Valadier" per il prezzo globale di L. 400.000.000 esclusi i mobili, ovvero di L. 650.000.000 compresi i mobili, mediante offerte in busta chiusa.

Peraltro con delibera n. 4745 del 31.10.1997 la Giunta Municipale premesso che in ogni caso il rapporto di utilizzazione del bene (a titolo di locazione, come riteneva il Fallimento, a titolo concessorio, secondo il Comune) sarebbe venuto a cessare, per decorso naturale del tempo, alla data del 3 agosto 1998 con recupero della piena disponibilità del bene, e che a scopo cautelativo era stata già comunicata la disdetta contrattuale nelle forme previste dalla legge n. 392/78 - decideva di indire una gara pubblica (licitazione privata) per la riassegnazione in concessione dell'immobile "Casina Valadier", da utilizzarsi per attività di ristorazione e intrattenimento e per lo svolgimento di manifestazioni culturali.

Nel testo della deliberazione era precisato che l'Amministrazione riteneva necessario, per ragioni di interesse pubblico relative all'uso di un immobile collocato in un contesto ambientale eccezionale, che il concessionario fosse un soggetto che, oltre ad assicurare una corretta e continua gestione economica del complesso, garantisse i livelli occupazionali e l'immediata realizzazione di interventi manutentivi volti a preservare l'immobile stesso ed adeguarlo alle normative in tema di sicurezza; inoltre il concessionario avrebbe dovuto mettere periodicamente a disposizione dell'Amministrazione comunale - previo concordamento - adeguati locali di rappresentanza destinati allo svolgimento di manifestazioni istituzionali, culturali e sociali, coerenti con il valore artistico e storico dell'immobile.

Veniva, inoltre, precisato: "qualora la procedura di gara venga a concludersi prima della data del 3 agosto 1998 (data di disponibilità dell'immobile) sarà in facoltà dell'aggiudicatario concordare con l'autorità fallimentare la restituzione anticipata del

bene.

Insediatasi la nuova Giunta nelle more della predisposizione del bando di gara, l'Assessore per le Politiche del Bilancio e delle Risorse, cui nel frattempo erano state affidate anche le competenze relative alla valorizzazione ed alla alienazione del Patrimonio Comunale, con nota fax del 14 gennaio 1998, prot. N. 11 confermava al Capo Dipartimento XIII -Patrimonio e Casa dott.ssa Zambrini «la necessità di soprassedere all'attuazione della delibera di Giunta n. 4745 del 31 ottobre 1997 (concernente la gara pubblica per l'assegnazione in concessione del complesso immobiliare Casina Valadier) per poterne prima verificare la piena rispondenza con gli indirizzi programmatici e di gestione della nuova Giunta».

Quindi l'Assessore sottoponeva all'esame della Giunta una memoria con la quale chiedeva di sospendere l'attuazione della del. n. 4745/97 già approvata - e perciò la pubblicazione del relativo bando –allo scopo di precisare alcuni contenuti tecnici, economici e gestionali contenuti nel bando per potervi apportare, entro trenta giorni, alcune integrazioni.

La Giunta Comunale esaminava tale memoria nella seduta del 23 gennaio 1998 e, concordando sul contenuto della stessa, dava incarico agli Assessori competenti di procedere conseguentemente.

Con nota in data 27 marzo 1998 il curatore del Fallimento, Avv. Iannotta, comunicava che la gara avente ad oggetto la vendita del complesso aziendale "Casina Valadier" era andata deserta, asseriva, inoltre, che dal 12 febbraio 1997, dopo la risoluzione del contratto di affitto di azienda tra il Custode giudiziario e la SGAM s.r.l., non era stato possibile affittare l'azienda in questione in quanto il Comune non aveva provveduto ad eseguire le riparazioni dell'immobile a carico del locatore ex art. 1576 c.c..

Rappresentava quindi che una possibile soluzione transattiva della vertenza in atto poteva comportare:

- a) l'anticipata risoluzione del rapporto fra l'Ente ed il Fallimento;
- b) il pagamento, da parte del Comune, di una somma da concordare, a titolo risarcimento danni, conseguenti alla violazione dell'obbligazione di cui all'art. 1576 c.c., per il periodo febbraio 1997/data scadenza del contratto;
- c) il pagamento, da parte del Comune, dell'indennità di avviamento (L. 958.000.000);
- d) l'acquisto, da parte del Comune, degli arredi facenti parte del complesso aziendale secondo le valutazioni del consulente tecnico (L. 413.700.000);
- e) la definizione del giudizio pendente.

Dopo aver diffidato l'Avv. Iannotta ad autorizzare qualunque manifestazione o utilizzazione dell'immobile a terzi estranei al rapporto contrattuale, anche per l'evidente stato di abbandono e degrado del complesso immobiliare (in disuso da circa 2 anni), il Direttore del Dip. III del Comune di Roma, dott.ssa Zambrini, con nota fax del 23.4.1998 confermava al Curatore che, in merito all'avvio di una trattativa per la chiusura transattiva della vertenza, l'intendimento dell'Amministrazione stessa era di convenire una soluzione che, nel rispetto di entrambi ancorché contrapposti ruoli, consentisse di pervenire al conseguimento dei rispettivi obiettivi.

Nella seduta del 28 aprile 1998, infatti, veniva sottoposta all'esame della Giunta Comunale una memoria, a firma degli Assessori Tozzi (Patrimonio), Lanzillotta (Bilancio) e Gentiloni (Turismo), nella quale si rappresentavano le varie fasi della complessa vicenda che aveva caratterizzato il rapporto concessorio fra il Comune e la società "Casina Valadier", specie dopo il fallimento di quest'ultima.

La memoria chiariva che la precedente Amministrazione aveva già avviato un procedimento di gara pubblica per l'affidamento della gestione dell'immobile a terzi e che successivamente, verificate ulteriori esigenze dell'Amministrazione, "si era convenuto" di prendere in considerazione una diversa destinazione dell'immobile, quale sede della costituenda Agenzia della Moda.

Al riguardo, peraltro, la memoria già citata riconosceva che «dal punto di vista strettamente giuridico le pretese del fallimento potrebbero, con ampia probabilità, essere dichiarate infondate dal Tribunale dinanzi al quale è pendente la controversia tendente ad accertare se il rapporto in questione sia da ricondurre ad una concessione pubblicistica ovvero ad un rapporto di locazione privatistico».

Tuttavia, ai fini di una immediata riacquisizione del bene al fine di soddisfare le "prospettive di utilizzazione definite dall'Amministrazione", chiedeva alla Giunta "un assenso a procedere nella possibile definizione transattiva della vertenza nell'ovvio presupposto che le conclusioni di tale transazione formeranno comunque oggetto di definitive valutazioni e conclusioni della stessa Giunta".

La Giunta Comunale, nella seduta del 28 aprile 1998 prendeva in esame la memoria suindicata, dichiarandosi favorevole a quanto nella stessa rappresentato.

Pertanto il Comune di Roma - Dipartimento III - Patrimonio e Casa con nota prot. 9505 del 6.5.1998 comunicava alla Curatela che l'Amministrazione era disposta ad un accordo transattivo, e che la proposta era motivata dall'interesse di riavere la disponibilità dell'immobile prima della stagione estiva.

Si dava luogo, pertanto, ad uno scambio di proposte tra il Comune e la Curatela, al termine delle quali, in data 9.6.1998, il Comune, con nota prot. N. 12608, a firma del Direttore dott.ssa Zambrini e dell'Assessore Linda Lanzillotta, faceva presente che "l'ultima e definitiva disponibilità dell'Amministrazione Comunale a concludere la trattativa" si concretizzava nell'offerta di L. 700.000.000 "a saldo,

stralcio e compensazione di ogni pretesa e ragione e con l'acquisizione di ogni bene mobile, pertinenziale e accessorio insistente nel complesso".

Tuttavia la soluzione di destinare la Casina a sede della costituenda Agenzia della Moda falliva ben presto, avendo quest'ultima prescelto quale propria sede un appartamento già utilizzabile in Piazza Montecitorio, piuttosto che attendere gli onerosi restauri necessari per il cambio di destinazione d'uso della Casina.

Successivamente, con delibera n. 2805 del 31.7.1998 la Giunta decideva di:

- a) revocare la Del. G.M. n. 4745 del 31.10.1997 riguardante l'indizione di gara pubblica per l'assegnazione in concessione del complesso "Casina Valadier";
- b) autorizzare la transazione con il Fallimento della Soc. Casina Valadier s.p.a. allo scopo di riacquisire l'immediata disponibilità del complesso immobiliare nei seguenti termini: 1) chiusura di tutto il contenzioso pendente tra il Comune ed il Fallimento con compensazione delle spese legali; 2) riconsegna dell'immobile con ogni pertinenza e accessori di proprietà dell'Amm.ne; 3) dichiarazione delle parti che, con l'accordo, venivano definite tutte le pretese relative al rapporto in questione, con l'intesa che il Comune sarebbe rimasto estraneo a qualsiasi rapporto sottostante connesso alla gestione della precedente impresa; 4) pagamento, da parte del Comune, della somma di L. 700.000.000 a tacitazione di qualsiasi pretesa e per l'acquisizione di ogni bene mobile (arredi) insistente nel complesso;
- c) indire una gara pubblica con ricorso alla procedura ristretta della licitazione privata per la concessione in gestione del complesso immobiliare, da utilizzarsi per attività di ristorazione e intrattenimento e per lo svolgimento di manifestazioni culturali e sociali.

La transazione, previa autorizzazione del Giudice delegato al Fallimento in data 7.9.1998, veniva stipulata in data 20.10.1998, ed in pari data, contestualmente al pagamento della cifra pattuita di L. 700.000.000, l'immobile veniva riconsegnato all'Amministrazione comunale.

Il 30 ottobre 2001 la Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sezione Lazio disponeva l'audizione personale, ai sensi dell'art.5, c.6, della legge n. 19/1994 del Direttore del Dipartimento III del Comune di Roma, dott.ssa Luisa Zambrini, e in data 31 ottobre 2001 veniva emesso atto di "invito a dedurre" ai sensi dell'art.5 della legge n. 19/1994, regolarmente notificato ai convenuti nell'arco temporale compreso fra il 9 ed il 23 novembre 2001.

Tutti i convenuti, tranne i signori Fiorella FARINELLI e Riccardo MILANA, hanno depositato memorie difensive a firma dell'Avv. Luigi Medugno in data 2 e 10 dicembre 2001.

Tuttavia le giustificazioni addotte nelle citate memorie non sono state ritenute

idonee dalla Procura Regionale a superare i contestati profili di responsabilità amministrativa, tanto che ne seguiva l'adozione dell'atto di citazione in giudizio in data 29 marzo 2002 per la contestazione nei confronti degli odierni convenuti della pretesa risarcitoria del danno a carico dell'Erario, computato in £ 700 milioni.

In occasione dell'odierna udienza, nel confermare gli atti scritti, le difese dei convenuti hanno particolarmente sottolineato come l'assunto accusatorio basato sulla sussistenza di un rapporto di concessione sia errato, dovendosi piuttosto far riferimento ad un rapporto di locazione subentrato a quello concessorio, scaduto nel 1992, con tutte le conseguenze giuridiche e di fatto che a tale prospettazione conseguono. Hanno poi ribadito la richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti del precedente Assessore al patrimonio del Comune di Roma, nonché nei confronti del Curatore del fallimento, nel contempo evidenziando le problematiche connesse all'esercizio da parte del Collegio del c.d. "potere sindacatorio" in relazione al contenuto del nuovo art. 111 della Costituzione, in ciò confermando la richiesta di dichiarazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza della eccepita questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 15 del

E' stato ancora eccepita da parte delle difese (avv. Paoletti) la nullità dell'atto di citazione per mancanza di addebiti specifici a carico dei singoli convenuti, nonché, da parte di tutti i difensori, il problema della responsabilità degli assessori facenti parte del collegio deliberante ma non proponenti, così come la sussistenza di una ipotesi di compensatio lucri cum damno, in relazione alla acquisizione da parte del Comune ed a seguito dell'atto transattivo dei beni mobili insistenti all'interno della Casina Valadier.

Da ultimo è stata rilevata comunque l'assenza di colpa dei convenuti e la ragionevolezza del loro comportamento, tale da determinare per la Corte un'inibitoria ex lege a pronunciarsi sulla domanda attrice, trattandosi di attività discrezionale, e quindi insindacabile in sede giurisdizionale, posta in essere dall'Ente.

La Procura regionale, dal canto suo, nel confutare tutte le argomentazioni sostenute a discarico dai contraddittori, ha confermato l'atto scritto e la richiesta di condanna come precisato nel medesimo.

Considerato in

DIRITTO

In linea preliminare vanno esaminate le istanze di integrazione del contraddittorio con la chiamata in giudizio del precedente assessore al patrimonio dott. Angelo Canale, richiesta dagli avvocati Petrucci e Matteini, nonché al concessionario della Casina Valadier, richiesta dall'avv. Modugno.

A tali istanze s'accompagna eccezione di incostituzionalità degli articoli 14 e 15 del R.D. 13 Agosto 1933 n.1038 in relazione agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, ampiamente motivata nella comparsa degli avvocati Petrucci e Matteini e ripresa in udienza dall'avv. Modugno.

La stessa si riferisce, al c.d. “potere sindacatorio” che consentirebbe al giudice contabile la possibilità, in veste di inquisitore, di estendere la responsabilità a soggetti diversi rispetto a quelli individuati dal pubblico Ministero, di allargare oggettivamente la controversia al di là ed a volte contro le richieste dell'accusa stessa, nonché di utilizzare, di propria iniziativa, mezzi e strumenti intesi all'acquisizione della prova, il tutto in contrasto con l'uguaglianza tra le parti, con il diritto alla difesa ed, in genere, contro il principio della terzietà del giudice sancito dal novellato articolo 111.

Al riguardo, sotto il profilo della fondatezza, osserva il Collegio che indubbiamente la costituzionalizzazione dei principi del giusto processo enfatizza in particolare il principio del giudice terzo e imparziale, che viene considerato valore primario su cui si basa la funzione giurisdizionale e che impone una rilettura della normativa che disciplina il processo contabile; va peraltro rilevato che il “potere sindacatorio» è più che altro una creazione della dottrina e della giurisprudenza che hanno talvolta attribuito al giudice un ruolo attivo nella ricerca della verità e nell'individuazione delle responsabilità tale da compromettere, almeno in via teorica, il connotato della terzietà.

Le norme richiamate dai difensori hanno peraltro un tenore letterale molto più limitato, che va letto ed interpretato alla luce del nuovo dettato costituzionale, attraverso una procedura ermeneutica che non richiede l'intervento della Corte Costituzionale e che già la giurisprudenza sta ponendo in atto.

Al riguardo, per quel che concerne l'oggetto del giudizio e l'integrazione del contraddittorio si ricordano le seguenti pronunzie:

“Qualora a seguito del corretto instaurarsi di un giudizio di responsabilità il giudice valuti sussistere la responsabilità dei convenuti per ragioni diverse da quelle esposte in citazione, non può che procedere all'assoluzione dei convenuti, non potendosi sostituirsi al P.M. e riformulare la domanda risarcitoria, a ciò ostando il chiaro disposto dell'art. 111 della Costituzione” (Sez. Giur. Basilicata 4 Aprile 2002, n.112).

“Il Potere sindacatorio del giudice contabile, non previsto da alcuna disposizione di legge, deve oggi ritenersi non più esercitabile in ossequio all'art. 111 della Costituzione, sicché il giudice non può mai d'ufficio, sostituendosi alle parti, determinare l'oggetto del contendere su questioni che non siano state preventivamente sottoposte al necessario contraddittorio” (Sez. Giur. d'App. Sicilia 9 Maggio 2002 n.75/A).

“Il giudice contabile, a maggior ragione dopo la previsione della garanzia costituzionale del giusto processo ai sensi dell'art. 111 Cost., non dispone del potere di ordinare la chiamata in causa di soggetti che il Procuratore Regionale non abbia, motivando al riguardo, convenuto nell'atto introduttivo del giudizio”. (Sez. III Centrale 30 Settembre 2002 n.300/A).

Analoghi criteri emergono in ordine al potere istruttorio esercitato d'ufficio:

“I principi del giusto processo limitano il c.d. potere sindacatorio attribuito al giudice contabile, essendo egli tenuto a pronunciarsi nei limiti della domanda con esclusione di qualsivoglia intervento integratore finalizzato alla ricerca della prova, il cui onere non può non gravare su chi propone la domanda” (Sez. Giur. d'Appello Sicilia 17 Luglio 2001 n. 148/A).

“Il potere sindacatorio del giudice contabile si mantiene nei limiti dei principi di terzietà e di imparzialità recentemente riaffermati dal novellato art. 111 Cost. soltanto se esercitato in riferimento ai fatti allegati dalle parti in adempimento dei rispettivi oneri processuali“ (Sez. III Centrale 17Aprile 2002 n.125/A).

Trattasi di un travaglio ermeneutico in atto che cerca il giusto equilibrio tra la terzietà del giudice, l'indisponibilità e l'esclusività dell'azione contabile, nonché la tutela della parte più debole (a quest'ultimo riguardo cfr. Sez. Lazio 28.5.2001 n. 1897) e che può trovare il suo punto d'arrivo in figure disciplinate dal codice di procedura civile (v. artt. 102, 107 e 421).

Il diritto vivente si sta quindi adeguando ai principi del giusto processo a ciò non ostando gli articoli indicati dai difensori, né la struttura del processo inteso al perseguimento della responsabilità amministrativa, che ben possono uniformarsi al dettato costituzionale.

Deve pertanto ritenersi l'infondatezza della eccezione di incostituzionalità esaminata.

Tanto premesso, va comunque rilevato che la prospettata eccezione è altresì irrilevante dal momento che i citati articoli 14 e 15 e lo stesso potere sindacatorio lamentato dalla difesa non trovano alcuna applicazione nel giudizio in atto:

la richiesta integrazione di contraddittorio appare infatti carente di giustificazione in quanto, a prescindere da ogni esame dell'elemento soggettivo, pur necessario nel caso di chiamata in giudizio, il comportamento dell'Assessore Canale (precedenti ipotesi di transazione-disdetta ex legge 391 / 78) non è etiologicamente collegato alla scelta, autonomamente assunta dalla Giunta subentrata, di addivenire ad una transazione sulla base di una trattativa, mentre la richiesta di chiamata in giudizio del concessionario per violazione degli obblighi di servizio appare, nella sua generica formulazione, inquadrabile in un giudizio avente petitum e causa petendi tutt'affatto diversi, talché veramente, ove accolta, comporterebbe una completa sostituzione dell'organo giudicante al Pubblico Ministero, non giustificata da alcun rapporto di connessione.

Né a diverse conclusioni si perviene per quel che concerne l'utilizzazione di poteri istruttori, giacché nella specie non si ravvisa l'esigenza di farvi ricorso.

In base alle suesposte considerazioni le richieste di integrazione del contraddittorio e la collegata eccezione di incostituzionalità vanno respinte.

Va quindi esaminata la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile nella vicenda de qua.

L'art. 1 della L. 14 Gennaio 1994 n.20, al comma 1, come sostituito dall'art. 3 punto 1 lett. a) del D. Legge 23 Ottobre 1996 n. 543, convertito con la legge 20 Dicembre 1996 n.639, recita, nella prima parte:

“La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo e colpa grave, ferma restando l'insiducabilità nel merito delle scelte discrezionali”.

Tale ultima definizione dell'ambito rimesso alla cognizione del giudice contabile si inserisce in una serie di norme (limitazione delle responsabilità ai casi di dolo o colpa grave, non estensione ai titolari degli organi politici che in buona fede abbiano approvato atti rientranti nella competenza di Uffici tecnici o amministrativi) tendente a garantire gli amministratori da un'eccessiva ingerenza del sindacato giurisdizionale, favorendo in tal modo l'attività di gestione ed evitando i rischi di un immobilismo dovuto alla sindrome conosciuta come "paura della firma".

Nei confronti della scelta discrezionale, tuttavia, la tutela posta dalla legge appare ancor più marcata rispetto alle altre ipotesi ricordate, traducendosi in una sottrazione alla giurisdizione del giudice contabile.

Quest'ultimo dovrà naturalmente valutare se nei casi sottoposti al suo esame si rientri o meno nell'ambito della discrezionalità (intesa come facoltà di scelta dei mezzi, dei modi e del momento dell'azione amministrativa, indirizzata al perseguimento di scopi vincolati dai fini istituzionali, nel quadro dell'interesse pubblico e secondo i principi del buon andamento e dell'imparzialità posti dall'art. 97 della Costituzione), ma una volta accertato che tale ambito non è stato superato dovrà ritenere precluso il proprio sindacato (Sez. Marche 1° Agosto 2000 n.3433).

Ovviamente, la scelta dei mezzi e delle modalità è solo relativamente libera in quanto non può sfuggire a criteri e parametri che la giurisprudenza ha via via individuato nei principi della congruità, logicità, ragionevolezza, obiettività e osservanza del principio del buon andamento (v. Sez. II Centrale 1 Dicembre 2000 n. 396/A, Sez. Giur.Sardegna 4.2.2000 n.121, Sez. Giur. Veneto 9 Gennaio 2001 n.14).

Or nella specie non ritiene il Collegio che nella condotta degli Amministratori Comunali siano ravvisabili quei connotati di irragionevolezza o illogicità che determinano un'esorbitanza dall'area della discrezionalità.

Va premesso che il bene in oggetto riveste un particolare valore di immagine e che la sua utilizzazione comporta rilevanti corrispettivi economici, come risulta dal fatto che, una volta ottenutane la disponibilità, la Giunta con delibera n. 1467 del 16

luglio 1999 affidava la gestione ed il recupero del complesso immobiliare all'impresa individuale Gianfranco Vissani per un periodo di 12 anni dietro corresponsione di un canone complessivo di 15 miliardi di lire.

E' pur vero che, come ricordato in citazione, con successiva delibera del 3 novembre 2000 la durata della concessione veniva prolungata a 18 anni al medesimo canone complessivo; trattasi peraltro di evento successivo che non incide sulla prospettiva che si presentava agli amministratori quando pervennero alla scelta transattiva.

Nell'esaminare il comportamento di soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è necessario infatti procedere attraverso un'operazione di "prognosi postuma", cercando di immedesimarsi nella posizione di detti soggetti al momento della decisione o della condotta (v. Sez. II centrale 1 Dicembre 2000 n.396/A), senza che accadimenti successivi e non prevedibili possano condizionare la valutazione del giudice.

E' quindi comprensibile che la nuova Giunta, tesa ad assumere e ad accreditare un ruolo di efficace operatività si sia adoperata per risolvere al più presto una vicenda che si trascinava da molti anni con rilevanti danni d'immagine ed economici.

Né può convenirsi con parte attrice nel ritenere che la vicenda fosse ormai prossima ad una soluzione favorevole, talchè la convenienza di una transazione era ormai venuta meno; deve infatti ritenersi che rilevanti dubbi sussistessero sia sulla imminenza che sull'esito della soluzione della vicenda.

Occorre infatti considerare che ad un rapporto concessorio, peraltro scaduto sin dal 1992, era seguita una situazione di fatto non ben definita, ma tale da assumere connotati tipici del contratto di locazione, tanto che sotto la precedente gestione si era provveduto (5.5.97) a dare formale disdetta ai sensi della legge 391/1978.

Or è pur vero che, a seguito di tale disdetta, il fallimento che deteneva l'immobile avrebbe dovuto restituire lo stesso pochi giorni dopo l'avvenuta transazione, ma nulla assicura che ciò sarebbe avvenuto giacché, com'è noto, era pendente un giudizio per pretesi diritti vantati dal fallimento (avviamento, spese di manutenzione straordinarie) al cui esito sarebbe stato verosimilmente subordinato il rilascio.

Tale giudizio era pervenuto alla fase della precisazione delle conclusioni (fissata per il 30 Settembre 1998), ma sullo stesso pendeva il pericolo di uno slittamento pluriennale causato dall'imminente entrata in vigore della riforma introdotta con la Legge 22 luglio 1997 n.276, concernente la nomina di giudici onorari aggregati e l'istituzione delle sezioni stralcio dei tribunali ordinari, con il rischio di una rimessione della causa ad un nuovo organo giudicante.

Ciò senza dire dell'ulteriore complicazione prevedibilmente collegabile con un procedimento di sfratto per finita locazione in un periodo in cui tali procedure erano

particolarmente lente e difficili da portare ad esecuzione (tanto più a fronte di un fallimento) per i noti motivi sociali.

Al riguardo la Procura ha sostenuto che, una volta scaduto il termine fissato dalla disdetta, il Comune avrebbe potuto avvalersi delle particolari procedure di autotutela previste dall'art. 823 cod. civ. per i beni demaniali, ma tale assunto non è convincente: come ricordato, la concessione era scaduta sin dal 1992 eppure, a distanza di cinque anni, nessuna di tali procedure era stata attivata, dal che può facilmente desumersi che si trattasse di via ritenuta non praticabile, tanto che si era preferito intimare disdetta ai sensi della legge 391/78, collocando la vicenda in un ambito civilistico proprio dei beni disponibili; ciò senza dire delle difficoltà derivanti dal fatto di aver come interlocutore una procedura fallimentare, caratterizzata dalla presenza di un giudice delegato, con una contrapposizione di funzioni pubbliche che rendeva ancora più problematico il ricorso a forme di autotutela.

Anche sull'esito del giudizio, d'altra parte, qualche dubbio era pur plausibile in quanto era difficile prevedere come il giudice avrebbe valutato le conseguenze del rapporto di fatto instauratosi alla scadenza della convenzione ed essere certi che i diritti vantati dal fallimento fossero completamente destituiti di fondamento.

In questa intricata situazione la scelta di addivenire ad un accordo transattivo appare tutt'altro che cervellotica od irrazionale, ove si consideri l'utilità connessa all'immediata disponibilità di un bene prestigioso quale la Casina Valadier ed alla possibilità di restituirla al più presto ad una funzione adeguata sia dal punto di vista economico che all'esigenza di decoro cittadino, in coerenza con un preminente interesse pubblico.

Nè può ritenersi che il corrispettivo sia stato incongruo, tale cioè da risultare palesemente sproporzionato rispetto ai vantaggi conseguiti; giova al riguardo ricordare circa un anno prima la gestione fallimentare aveva chiesto una cifra di gran lunga superiore (circa 2 Miliardi) per cui l'importo concordato appare il frutto di una difficile trattativa e costituisce un punto d'incontro fra le rispettive posizioni di partenza.

Non è possibile escludere l'esistenza di ulteriori margini di riduzione, ma certamente non sussistono elementi per ritenere che si sia trattato di una somma irragionevole.

Secondo la Procura la componente relativa al valore degli arredi (250 milioni) sarebbe stata eccessiva, trattandosi di beni in pessime condizioni e di scadente qualità, ma va rilevato che il valore degli stessi, circa un anno prima, era stato valutato dal Perito nominato dal Giudice Delegato in 413.700.000 per cui anche se qualcosa nel frattempo si era deteriorata, la cifra concordata appare pur sempre congrua.

Altro elemento di valutazione addotto dalla Procura è il fatto che nel '97 il curatore fallimentare aveva esperito una gara — andata deserta — per la vendita del

complesso aziendale dietro corrispettivo di 650 milioni, vale a dire per una somma inferiore, sia pur non di molto, a quella convenuta con la transazione.

Non ritiene, peraltro, il Collegio che le due fattispecie siano comparabili, trattandosi di figure che presentano elementi giuridici e specialmente economici non omogenei ed anzi notevolmente diversi.

L'acquisto del complesso aziendale comportava, infatti, oltre alla prevedibile assunzione di debiti e l'eventuale subingresso in rapporti lavorativi, anche l'acquisizione di una posizione soggettiva nei confronti del Comune non ben definita e gravata da una probabile risoluzione, per cui è ben difficile ipotizzare che qualsiasi avveduto operatore economico si convincesse a lasciarsi trascinare in tale impresa.

Nella transazione invece il fallimento rinunciava, oltre ai vantati diritti, ad una posizione di forza rappresentata dal possesso del bene (beati possidentes), mentre l'Amministrazione acquistava immediatamente la disponibilità dello stesso con tutti i vantaggi, economici e d'immagine, di cui si è detto.

La scelta dell'Amministrazione di addivenire ad una transazione ed i termini di quest'ultima rientrano pienamente, pertanto, ad avviso del Collegio, nell'ambito della discrezionalità amministrativa sottratto al sindacato di questo giudice, con conseguente declaratoria di carenza di giurisdizione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio, definitivamente pronunciando sul giudizio indicato in epigrafe

dichiara

la propria carenza di giurisdizione.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 5 Dicembre 2002.

Il Presidente estensore
Furio Pasqualucci

Deposito del 21 gen. 2003

