

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Tommaso	de PASCALIS	Presidente
Dott. Gabriele	DE SANCTIS	Consigliere relatore
Dott. Mario	CASACCIA	Consigliere
Dott. Camillo	LONGONI	Consigliere
Dott. Mario	PISCHEDDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio nei confronti dei Sigg.:

- a) TOCCI Walter, LANZILLOTTA Linda, BETTINI Goffredo Maria, BORGNA Giovanni, MILANA Riccardo, CECCHINI Domenico, DEL FATTORE Sandro, FARINELLI Fiorella, PIVA Amedeo, TOZZI Stefano, GENTILONI SILVERI Paolo, tutti rappresentati e difesi, come da procura a margine dell'atto, dall'avv. PETRUCCI Luca ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, Circonvallazione Clodia n. 179 ;
- b) DE PETRIS Loredana, GASBARRA Enrico e GABRIELE Giuseppina rappresentati e difesi, come da procura a margine dell'atto, dall'avv. MEDUGNO Luigi ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, via Panama n. 12;
- c) PANTANO Pamela, rappresentata e difesa, come da procura a margine dell'atto, dall'avv. PAOLETTI Marco ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in

Roma, via Barnaba Tortolini n. 34;

avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 116/2003/R del 5 dicembre 2002 depositata il 21 gennaio 2003

Visti l'appello e tutti gli atti e documenti del giudizio, iscritto al n. 17434 del registro di segreteria

Uditi nella pubblica udienza del 17 gennaio 2006 il relatore Cons. Gabriele De Sanctis, gli avv.ti Petrucci, Medugno e Paoletti ed il rappresentante del P.M. in persona del VPG Cons. Alfredo LENER

Ritenuto in

FATTO

Con **atto di citazione** del 29 marzo 2002, depositato in data 8 aprile 2002 la Procura regionale per il Lazio chiamava in giudizio i signori in epigrafe nominati, all'epoca dei fatti amministratori del Comune di Roma, chiedendone la condanna al pagamento in favore del pubblico Erario, della somma di £. 700.000.000 (pari ad € 361.519,82) oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio, per avere essi espresso il proprio voto favorevole all'adozione della deliberazione di Giunta n. 2805 del 31 luglio 1998.

Con tale delibera venne autorizzata la stipula di un atto transattivo fra il Comune ed il Fallimento della Società "Casina Valadier s.p.a." dell'importo di £. 700.000.000, per il rilascio dell'immobile Casina Valadier e ciò a distanza di soli tre giorni dalla scadenza naturale del rapporto intercorrente fra le parti - che si sarebbe verificata il 3 agosto 1998, data in cui il Comune, a dire della Procura regionale, sarebbe comunque rientrato nella disponibilità del complesso immobiliare - e in assenza di motivi di urgenza tali da poter giustificare il ricorso alla transazione.

Alla pubblica udienza del 5 dicembre 2002 la causa è venuta in discussione presso la

Sezione giurisdizionale per il Lazio, la quale, con sentenza n. 116/20Q3/R, depositata il giorno 21 gennaio 2003, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, avendo ritenuto che la scelta di addivenire ad una transazione, da un lato, sia da inquadrare nell'ambito della discrezionalità amministrativa (sottratta, in quanto tale, al sindacato del giudice contabile) e, dall'altro, non sia distinta dai connotati di irragionevolezza o illogicità.

Nell'**appello**, depositato il 15 aprile 2003, la **Procura regionale** ha dedotto quanto segue.

1) Va affermata la sussistenza della giurisdizione. Infatti, non è appropriato né pertinente far sfociare l'indagine sulle scelte discrezionali degli appellati in una pronuncia di difetto di giurisdizione, pronuncia che, invece, deve arrestarsi davanti ai limiti interni alla giurisdizione e che postula l'impossibilità per il giudice di esaminare il contenuto della domanda formulata dall'attore; infatti ogni volta che si è in presenza di scelte discrezionali, l'esame del merito del rapporto dedotto in giudizio va comunque fatto, ma non allo scopo di accertare la sussistenza o meno della giurisdizione, bensì per verificare l'esistenza o meno della esimente dell'insindacabilità della scelta, che possa eventualmente escludere la colpa e, quindi, la responsabilità dei soggetti agenti.

2) Quanto ai limiti del sindacato sulle scelte discrezionali, la Procura si schiera con un consolidato indirizzo della giurisprudenza contabile secondo la quale la recente normativa di cui alla L. n. 639 del 1996, pur affermando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali degli amministratori pubblici, non ha certo prescritto l'insindacabilità assoluta di tali scelte in senso lato e va pertanto comparata con la regola costituzionale che riconosce la generale sindacabilità dei comportamenti degli amministratori e dei dipendenti pubblici (essendo escluso il sindacato giurisdizionale

solo in favore dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali).

La suddetta normativa ha valenza sostanzialmente confermativa di un precedente indirizzo giurisprudenziale che riconosce all'Amministrazione una sfera di ampia discrezionalità delle scelte e tuttavia fa salva la possibilità del giudice contabile di penetrare *ex post* il momento volitivo e di procedere ad una vantazione dell'operato dell'Amministrazione alla stregua delle regole cosiddette interne dell'azione amministrativa, al fine di verificare la corrispondenza di quell'operato con gli interessi (primari e secondari) demandati all'Amministrazione e di appurare il rispetto dei principi di congruità, logicità, razionalità, ragionevolezza, economicità, buon andamento, obiettività e giustizia che debbono sempre presiedere all'esercizio della suddetta azione amministrativa e che si traducono pertanto nella verifica della liceità o meno della condotta degli amministratori.

3) L'appellante Procura regionale, poi, tiene a dimostrare l'irrazionalità e l'antieconomicità della scelta degli appellati di addivenire all'atto di transazione, atteso che a tal fine non sussistevano i requisiti né dell'urgenza (perché si era ormai arrivati alla scadenza naturale del contratto in corso, che si sarebbe verificata il 3 agosto 1998 e cioè, appunto, solo tre giorni dopo la decisione di ricorrere alla transazione), né dell'obbligatorietà (non potendo l'Amministrazione sentirsi obbligata a transigere per evitare una pronuncia giudiziale negativa, poiché l'esito della causa appariva favorevole all'Ente), né, infine, dell'interesse alla definizione transattiva della vicenda (perché gli stessi fatti smentivano che siffatto interesse potesse derivare dall'esigenza di acquisire la disponibilità dell'immobile per consentire l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica ed affidare in gestione a terzi il complesso immobiliare, allo scopo di rivalutarlo e di acquisirne i rilevanti corrispettivi).

4) L'impugnata sentenza non ha preso in considerazione un aspetto fondamentale

della vicenda e cioè che l'oggetto della causa civile, a suo tempo intentata dal Fallimento della soc. Casina Valadier avverso il Comune, concerneva l'accertamento che il rapporto intercorrente tra le parti fosse di natura locatizia, (nel presupposto, a dire della Procura errato, della natura privatistica del rapporto instaurato col contratto n. 56 del 1988), mentre in realtà da tutta la documentazione esistente emergeva che la natura era solamente concessoria (trattandosi di un bene soggetto al regime demaniale), per cui appariva senz'altro chiaro che l'esito della causa sarebbe stato favorevole al Comune.

Inoltre, nella stessa causa civile, la pretesa del Fallimento era volta ad ottenere il diritto a rimanere nella detenzione dell'immobile fino alla naturale scadenza del rapporto locatizio del 3 agosto 1998, alla cui data pertanto il Fallimento stesso sarebbe stato costretto a lasciare l'immobile (anche perché il medesimo Comune aveva intimato disdetta contrattuale sempre per tale termine). Ciò proverebbe ulteriormente l'irrazionalità della scelta di addivenire alla transazione, posto che l'Amministrazione avrebbe avuto, a termini di legge, la libera disponibilità del bene, appunto, alla data del 3 agosto 1998.

Inspiegabilmente, il nuovo Assessore al bilancio e al patrimonio del Comune, proprio quando la causa civile stava per giungere alla conclusione favorevole per l'Amministrazione (era stata fissata l'udienza del 30 settembre 1998 per la precisazione delle conclusioni) - con la conseguenza che sarebbe stato logico attendere ormai la naturale scadenza del rapporto - invece, in modo del tutto irrazionale ed antieconomico, il 23 gennaio 1998, proponeva all'attenzione della Giunta di sospendere l'esecutività della delibera (n. 4745 del 31 ottobre 1997) con la quale era stata indetta la gara pubblica per il rinnovo della concessione in vista della scadenza del 3 agosto 1998 e faceva adottare la successiva delibera n. 2805 del 31

luglio 1998 con la quale la Giunta autorizzò la transazione.

D'altro canto: a) non sussistevano le paventate complicazioni derivanti da un procedimento di sfratto per finita locazione, dal momento che l'andamento della vicenda denotava che il curatore avrebbe rispettato la scadenza per la restituzione del bene; b) il Comune ben poteva avvalersi delle particolari procedure di autotutela previste dall'art. 823 cod. civ. per i beni demaniali, mediante il ricorso alla forza pubblica per procedere allo sgombero forzoso dei beni mobili esistenti nella Casina e per il rientro nel possesso materiale dell'immobile, ormai chiuso ed inutilizzabile da circa due anni; c) le finalità di valorizzazione, anche economica, dell'immobile in sé e del contesto ambientale nel quale esso era inserito non giustificavano l'utilizzo dello strumento transattivo, sia perché il Comune alla scadenza ormai prossima del rapporto, avrebbe riacquistato il bene, sia perché l'Ente avrebbe potuto esperire la gara per la scelta del nuovo concessionario in attesa della scadenza naturale del contratto; d) incomprensibili, infine, appaiono le valutazioni che la sentenza appellata prospetta a favore della congruità del corrispettivo pattuito pari a £. 700.000.000.

Ha conclusivamente ritenuto la Procura appellante che si è trattato, nella specie, non di scelta discrezionale, bensì di scelta palesemente arbitraria e del tutto priva di razionalità e del criterio di buona ed equilibrata amministrazione. Conseguentemente, ha chiesto a questi Giudici di affermare la giurisdizione di questa Corte sulla questione dedotta in giudizio e che, ove non ritengano di decidere la causa nel merito, la rimettano al primo Giudice o, in subordine, che, affermata la giurisdizione, trattengano la causa per l'esame del merito e condannino gli appellanti al pagamento, in favore del Comune di Roma, della somma di € 361.519,82, (pari all'intero importo versato dal Comune, a titolo transattivo, alla curatela fallimentare) ripartita in quote uguali, oltre a rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

Con atti depositati il 16 giugno 2003 e il 27 dicembre 2005, si è costituita la **dott.ssa Pamela Pantano, a mezzo dell'avv. Marco Paoletti**, controdeducendo quanto segue.

a) Alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, la scelta discrezionale è sindacabile dal Giudice contabile solo quando è del tutto estranea alle *finalità* dell'ente amministrato. Gli altri parametri di valutazione elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte (*macroscopica inadeguatezza, antieconomicità, abusività, irragionevolezza, illogicità*) possono forse essere utilizzati per definire ciò che è estraneo alle finalità dell'ente, ma non hanno valenza autonoma, nel senso che una scelta, ancorché viziata da inadeguatezza o antieconomicità, resta pur sempre sottratta al sindacato giurisdizionale se rientra nelle finalità dell'ente, questo essendo il limite esterno della giurisdizione del Giudice contabile. Per contro, una scelta discrezionale è sicuramente censurabile se operata in ambito del tutto estraneo ai compiti istitutivi o alle finalità dell'ente e in tal caso potranno assumere rilevanza i caratteri della inadeguatezza o antieconomicità, se frutto di dolo o colpa grave. Nella fattispecie in esame, poiché il recupero nella disponibilità del Comune della Casina Valadier è un atto pienamente attinente alle finalità dell'ente territoriale, l'eccezione della Procura regionale, secondo cui per perseguire la finalità è stato usato un mezzo dispendioso, ha indebitamente sindacato l'*articolazione concreta* dell'iniziativa intrapresa dagli amministratori nell'ambito di una scelta discrezionale per la quale, invece, il legislatore ha stabilito l'insindacabilità.

b) La scelta operata dalla Giunta comunale non era viziata da irragionevolezza ed antieconomicità, visto l'andamento dei fatti e tenuto conto che ogni ritardo nella riacquisizione della disponibilità dell'immobile da parte del Comune determinava un grave danno per l'interesse pubblico, sia per il progressivo deterioramento del

fabbricato, sia per la mancata fruizione della Casina Valadier da parte della cittadinanza.

c) Posto che ogni delibera di un organo collegiale è non già un atto a sé, bensì l'atto conclusionale di un procedimento generalmente complesso, la citazione di parte attrice è carente perché non individua, all'interno delle fasi procedurali, il grado di responsabilità di coloro che hanno concorso alla formazione della delibera. Invero, la dott.ssa Pantano, quale Assessore alle politiche per la città delle bambine e dei bambini, è stata del tutto estranea alle vicende della Casina Valadier e non partecipò mai all'istruttoria della delibera n. 2805 del 1998, né aveva motivo di dubitare dell'opportunità della proposta transattiva portata in Giunta dagli Assessori Tozzi, Lanzillotta e Gentiloni, tanto più che in tale sede deliberante, la Giunta non poteva "soppesare" la documentazione, le considerazioni tecnico- giuridiche e gli elementi che erano emersi, invece, nel corso dell'istruttoria.

d) Vanno riproposte in appello (nella memoria difensiva anziché con appello incidentale), le altre eccezioni che sono rimaste assorbite in primo grado, quali l'inammissibilità della domanda per nullità della citazione (non avendo questa esposto i fatti e gli elementi di diritto che determinano la responsabilità personale dei singoli convenuti), l'insussistenza del vincolo di solidarietà passiva e l'errore scusabile.

Conclusivamente la dott.ssa Pantano ha chiesto il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata.

Con memorie depositate il 28 dicembre 2005 si sono costituiti in giudizio, a mezzo dell'avv. **Petrucci, i Sigg. Tocci, Lanzillotta, Borgna, Farinelli, Milana, Bettini, Del Fattore, Tozzi, Gentiloni Silveri, Piva e Cecchini**, i quali hanno dedotto quanto segue.

1) Dopo aver preliminarmente chiesto di associare al presente giudizio, ai sensi

dell'art. 102 c.p.c., il precedente Assessore al patrimonio del Comune di Roma, dott. Angelo Canale, per avere egli posto in essere precisi atti a rilevanza esterna che hanno condizionato, in modo non marginale, il prosieguo della vicenda e le successive scelte dell'Amministrazione, gli appellati richiamano la giurisprudenza della Corte di Cassazione di cui si è sopra riferito al punto a) della difesa Pantano e ribadiscono che, quanto alla declaratoria del difetto di giurisdizione, i primi giudici non hanno mai inteso comunque negare la giurisdizione ogni volta che si sia in presenza di scelte discrezionali, essendosi invece essi, arrestati davanti ai limiti esterni della propria giurisdizione, soltanto dopo aver verificato, nel concreto, trattarsi - nella determinazione della Giunta comunale di addivenire ad una transazione con il Fallimento Casina Valadier - di una scelta discrezionale congrua, non illogica né irragionevole e quindi ricompresa nella sfera dell'insindacabilità delle scelte discrezionali.

2) Quanto alle presunte irragionevolezza ed antieconomicità della transazione, la Procura regionale non ha fornito prova alcuna che alla data del 3 agosto 1998 il Comune avrebbe ottenuto la disponibilità effettiva della Casina Valadier, essendo ben più probabile l'eventualità contraria, sia tenuto conto dell'esperienza giudiziaria di tutti i giorni, sia per la richiesta da parte della medesima Casina Valadier di un significativo corrispettivo economico, sia per il fermo atteggiamento dello stesso Giudice delegato.

3) L'esito della causa civile tra Comune e Fallimento Casina Valadier, lungi dal prospettarsi favorevole per la civica Amministrazione, come sostiene la Procura, era invece quanto mai incerto, anche per la posizione assunta dall'Assessore Canale circa il formale ed esplicito riconoscimento di un rapporto di locazione (anziché di tipo concessorio). Inoltre, la causa civile non volgeva affatto al termine come ritenuto da

controparte, ma essendo essa devoluta alla Sezione stralcio del Tribunale di Roma, sarebbe andata a sentenza dopo molti anni, certamente non prima del 2002, con le pesanti conseguenze per il Comune di non poter rientrare nel godimento dell'immobile e con ulteriori danni economico e di immagine.

4) La gara pubblica per la scelta del nuovo concessionario, indetta dalla G.C. con delibera n. 4745 del 1997, non era destinata a dare esito positivo, contenendo il relativo bando la clausola, assai pesante per l'aggiudicatario, secondo cui era in facoltà di quest'ultimo concordare con l'autorità fallimentare la restituzione anticipata del bene.

5) Nella critica situazione che si era creata, una transazione con il Fallimento per poter destinare subito l'immobile a sede della costituenda Agenzia della Moda si palesava indubbiamente come un'ipotesi lecita e ragionevole e comunque siffatta ipotesi non ha avuto alcuna incidenza concreta nella successiva delibera di G.C. n. 2805 del 1998, autorizzativa della transazione, delibera che era esplicitamente ispirata al perseguimento dell'interesse pubblico, ad una manifesta ragionevolezza dell'agire amministrativo ed in particolare alla preoccupazione di conferire economicità all'azione degli organi pubblici. Del resto con la rapida conclusione transattiva, il Comune, oltre ad evitare un ulteriore gravissimo danno alla propria immagine, ha potuto stipulare, con molti anni di anticipo, una nuova concessione con un'impresa di prima grandezza nel panorama nazionale della ristorazione, sino a giungere, in data 16 giugno 1994 all'inaugurazione della Casina Valadier, finalmente restituita al suo splendore.

Conclusivamente gli appellati chiedono: a) in via preliminare, l'emissione di ordinanza di integrazione del contraddittorio, ex art. 102 c.p.c., nei confronti del dott. Angelo Canale; b) nel merito: in via principale, la conferma della sentenza impugnata

e della declaratoria del difetto di giurisdizione di questa Corte; in via subordinata, il proscioglimento degli appellati stessi per mancanza di danno erariale e di colpa.

Con atti depositati il 28 dicembre 2005 ed il 30 dicembre 2005 si sono costituiti, a mezzo dell'**avv. Luigi Medugno, i Sigg. Gasbarra, Gabrieli e De Petris**, deducendo quanto segue.

a) L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali dei pubblici amministratori deve tradursi, secondo l'insegnamento della Corte di Cassazione, in un vero e proprio difetto di giurisdizione della Corte dei Conti, alla quale è inibito, nello svolgimento delle proprie valutazioni, sostituire le sue scelte a quelle operate dall'autorità amministrativa in sede di esercizio del potere discrezionale.

b) La regola sancita dall'art. 1 comma 1 L. n. 20 del 1994 non determina l'insindacabilità *tout court* delle scelte discrezionali da parte del Giudice contabile, il quale, comunque, vaglia quegli atti e quei comportamenti che violino espresse norme e principi giuridici, quali *congruità, logicità, ragionevolezza, obiettività e osservanza del principio del buon andamento*. Infatti la suddetta regola deve intendersi nel senso di ritenere sottratte dal sindacato contabile (da effettuarsi con giudizio *ex ante*) tutte quelle scelte che, per loro natura discrezionali, non sono state assunte in patente contrasto con norme di legge o con i principi di ragionevolezza e logicità.

c) Dalla documentazione in atti e dalla ricostruzione dei fatti compiuta dalle parti emerge che la scelta della transazione ha portato ad una soluzione definitiva e soddisfacente di una vicenda pluriennale, se si considerano gli indubbi vantaggi risultanti dagli atti di causa, quali l'immediata riconsegna dell'immobile, la cessazione delle liti pendenti presso il Tribunale civile di Roma ed il TAR Lazio, l'acquisizione ad un prezzo conveniente di tutti i beni mobili della Casina Valadier, l'opportunità di dare integrale attuazione al progetto di valorizzazione dell'intero parco di Villa

Borghese. Sotto tale profilo, dovrebbe operare, semmai, la regola della *compensatio lucri cum damno*, con conseguente sottrazione dall'entità dell'eventuale danno del valore economico di detti elementi.

Del resto le citazioni in sede civile, prima autorizzate dal Giudice delegato e poi notificate al Comune dal Custode giudiziario e dal Curatore del fallimento della soc. Casina Valadier non consistevano in una pretesa palesemente infondata, stante l'obiettiva incertezza del tema del contendere, né la Procura appellante ha offerto elementi (anche solo indiziari) idonei a dimostrare la asserita assoluta infondatezza della lite ed a contrastare il diverso convincimento manifestato al riguardo per *facta concludentia* da due differenti uffici giudiziari.

d) Non possono essere sottoposti all'esame del giudice contabile aspetti quali l'urgenza, la necessità e l'opportunità della decisione assunta, che attengono esclusivamente al merito della scelta della definizione transattiva della vicenda in esame.

Comunque, la dimostrazione dei suddetti aspetti è data: quanto all'opportunità della transazione, non solo dall'intervenuta rinuncia a tutte le domande relative ai procedimenti civilistici, ma anche dall'acquisizione dei vantaggi sopra rammentati; quanto all'urgenza, dalla circostanza, verosimile, che anche dopo il 3 agosto 1998 il Comune non avrebbe conseguito la disponibilità materiale della Casina Valadier, posto che il Fallimento non l'avrebbe rilasciata prima di addivenire in sede civile ad una determinazione dei rapporti e dei reciproci obblighi.

e) Le trattative intavolate tra Comune e Fallimento erano giustificate non dalla sola intenzione comunale di destinare l'immobile alla costituenda Agenzia della Moda, bensì da vari motivi.

f) L'indennità di avviamento di cui all'art. 34 della L. n. 392 del 1978 era dovuta da

parte del Comune al termine del contratto di locazione e tale diritto non viene meno per il solo fatto del fallimento. Inoltre, per quel che concerne i beni localizzati nella Casina, è inconcepibile che la Procura citi in giudizio la Giunta per una somma di £. 700.000.000, quando solo gli arredi di maggior pregio erano stati valutati dal Consulente tecnico nominato dal Tribunale fallimentare in £. 413.700.000 ed i beni ulteriori, pure rinvenuti, andavano anch'essi valutati. Lo stato di abbandono della Casina Valadier, poi, per la mancata esecuzione dei necessari interventi di recupero, non può essere ricondotto all'esecuzione della delibera n. 2805 del 1998.

g) Anche ammessa, ma non concessa, l'esistenza di un danno, non sussisterebbe comunque la colpa grave degli appellati, per tutta la serie di circostanze in cui essi operarono.

Conclusivamente, gli appellati chiedono: a) il rigetto dell'appello, con conferma della impugnata sentenza di declaratoria del difetto di giurisdizione del Giudice contabile; b) in subordine, nell'ipotesi di affermazione da parte della Corte della propria giurisdizione, la remissione della causa al primo Giudice; c) in via di ulteriore subordine, nell'ipotesi di trattenimento della causa per l'esame del merito, la dichiarazione di integrale proscioglimento da ogni addebito di responsabilità amministrativa; d) in via di estremo subordine, la riduzione e la graduazione degli addebiti ipotizzati dalla Procura, tenuto conto sia della limitata partecipazione causativa dei deducenti all'evento lesivo, sia della minore entità del danno, da calcolarsi scomputandovi il prezzo dei beni mobili acquistati dal Comune e l'ulteriore valore rappresentato dall'immediata riconsegna del complesso immobiliare.

All'odierna udienza, sia il P.G. che gli avvocati intervenuti per delega si sono sostanzialmente riportati alle argomentazioni ed alle conclusioni rassegnate per iscritto.

Considerato in

DIRITTO

1. - Con il primo motivo di appello, la Procura regionale ritiene che l'indagine della Sezione per il Lazio sulle scelte discrezionali degli appellati sia indebitamente sfociata in una **pronuncia di difetto di giurisdizione**, atteso che tale pronuncia dovrebbe postulare l'impossibilità per il giudice di esaminare il contenuto della domanda formulata dall'attore.

Il Collegio, a riguardo, rammenta che compito di ogni Giudice è quello di risolvere, definendola, la controversia sottoposta al suo esame, applicando al caso concreto la regola generale dettata da norme giuridiche. In siffatta evenienza, il Giudice deve preliminarmente porsi il problema se il caso che gli si presenta sia o no riconducibile ad uno degli schemi legali tipici astratti, in relazione ai quali la legge dispone che possano essere emanati dei provvedimenti giurisdizionali. Se il risultato di tale esame, che è essenzialmente di diritto, è radicalmente negativo, il Giudice non può emettere provvedimenti di sorta (**sussistendo in tal caso giurisdizione per conoscere e negare, ma non per provvedere positivamente**). Se, viceversa, il risultato è affermativo, il Giudice dichiara di avere giurisdizione ed emana (se ricorrono tutti i requisiti prescritti) i relativi provvedimenti.

1. a - Per quel che concerne il **Giudice della Corte dei Conti**, allorché la controversia derivi da una scelta discrezionale operata dall'autorità amministrativa, esso Giudice - in applicazione dell'art. 1 L. 14 gennaio 1994 n. 20 del 1994 (come modificata dal D.L. 23 ottobre 1996 n. 543 convertito in L. 20 dicembre 1996 n. 639) che introduce l'insindacabilità nel merito di detta scelta e tenuto conto dell'interpretazione che a siffatta esimente il Collegio si accinge a dare, v appresso n. 7 - deve comunque scendere all'esame della questione dedotta in giudizio

procedendo a verificare sia la concreta sussistenza dei vincoli della conformità a legge della scelta e della sua compatibilità con le specifiche finalità di pubblico interesse dell'ente, sia il rispetto dei limiti interni dell'attività discrezionale (vedi appresso n. 4).

In caso di esito positivo di detto riscontro (conformità e rispetto dei vincoli), il Giudice contabile deve arrestare la propria indagine entro i limiti interni alle proprie attribuzioni giurisdizionali, senza spingersi ai limiti esterni e quindi esorbitanti da quelle attribuzioni, atteso che non può, quel Giudice, esaminare il merito della scelta e quindi apprezzare le valutazioni di opportunità e di convenienza compiute dall'Autorità deliberante, in tal modo sconfinando nell'ambito riservato alla Pubblica Amministrazione. In tal caso la pronuncia sarà di insindacabilità della scelta discrezionale e di conseguente improcedibilità dell'esame della fattispecie.

Invece, nel caso in cui il riscontro sortisca esito negativo (nel senso dell'accertamento di non conformità a legge della scelta e di mancato rispetto dei vincoli suddetti), il Giudice contabile espanderà la propria giurisdizione (nel senso che il diritto che si fa valere potrà ottenere tutela giurisdizionale contabile) e dovrà spingersi alla completa e definitiva valutazione della fattispecie, e specificamente alla verifica della presenza degli elementi della responsabilità amministrativa, pervenendo eventualmente alla pronuncia di condanna dei soggetti convenuti in giudizio.

Insomma, occorre pur sempre distinguere l'attribuzione del Giudice contabile - che gli è comunque riconosciuta - *di conoscere* del caso (sia pure per declinare di provvedere) dall'attribuzione di *provvedere positivamente* (pronunciandosi sulla richiesta di parte attrice).

2) In ordine al secondo motivo di appello, relativo ai **limiti del sindacato del Giudice contabile sulle scelte discrezionali**, il Collegio rammenta che la norma di

cui all'art. 1 comma 1 della ricordata legge n. 20 del 1994, secondo cui **le scelte discrezionali dei pubblici amministratori sono insindacabili nel merito**, è chiaramente ispirata alla *ratio* che venga salvaguardata l'esigenza di riservare alla Pubblica amministrazione l'attività di perseguimento dei suoi fini istituzionali e cioè il margine di autonomia decisionale nella scelta della soluzione migliore, considerato il caso concreto e, quindi, che venga evitata ogni interferenza in tale ambito da parte dell'autorità giudiziaria, in ossequio al principio della divisione dei poteri e dell'art. 97 Cost., secondo il quale l'autonomia delle scelte delle Pubbliche Amministrazioni realizza anch'essa il buon andamento e l'imparzialità delle Amministrazioni stesse.

3) Il **merito amministrativo** esprime la conformità della scelta discrezionale alle regole non giuridiche di buona amministrazione e cioè la rispondenza dell'atto ai criteri di convenienza, opportunità ed equità in relazione alla situazione concreta, regole che consentono alla P.A. di soddisfare adeguatamente l'interesse pubblico. Tale ambito - che attiene ai risultati dell'azione amministrativa discrezionale - rappresenta la sfera libera dell'azione stessa, non essendo questa soggetta al sindacato giurisdizionale. Così, ad esempio, non sarebbe certo censurabile la scelta di un Comune di realizzare, sussistendone i presupposti, degli impianti sportivi in una determinata località.

4) Senonchè la discrezionalità propria dell'autorità amministrativa non consiste in una libertà assoluta dell'agire e non può spingersi sino a sconfinare nell'arbitrio. Per tale motivo la giurisprudenza amministrativa ha, negli ultimi anni, individuato una serie di **limiti interni dell'attività discrezionale**, limiti che sono rappresentati da: a) l'interesse pubblico concreto ed obiettivo della collettività; b) l'orientamento dell'attività discrezionale al perseguimento del fine specifico per cui il potere è stato conferito; c) i principi di logicità, congruità, imparzialità, ragionevolezza,

economicità ed efficacia che debbono sempre presiedere all'attività amministrativa;
d) il principio dell'esatta e completa informazione, che si concreta nella necessità di un'adeguata istruttoria attraverso uffici e soggetti competenti.

Le violazioni dei suddetti limiti, secondo la detta giurisprudenza amministrativa, comportano il vizio di legittimità dell'atto amministrativo (non estesa al merito degli atti) in quanto costituiscono figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Accanto ed anzi prima dei suddetti limiti interni, sussistono **limiti esterni dell'attività discrezionale**, rappresentati dai vincoli posti da norme di legge, atteso che il concetto di discrezionalità non solo non contrasta in alcun modo con il principio di legalità, bensì lo presuppone, proprio perché il potere discrezionale trova il suo fondamento nella legge.

5) La **giurisprudenza della Corte dei Conti**, in sede di interpretazione dell'art. 1 comma 1 L. n. 20 del 1994 in esame, si è andata attestando sulla ammissibilità che il Giudice contabile, ferma l'insindacabilità del merito, possa pronunciarsi sul rispetto dei limiti sia esterni che interni della discrezionalità. Infatti nell'esempio fatto sopra al punto 3), la realizzazione degli impianti sportivi - pur se legittima perché non contrastante con norme - ben potrebbe essere irrazionale ed illogica, perché ad esempio esageratamente sovradimensionata, quanto a strutture ed a costi, rispetto alle specifiche esigenze della popolazione locale.

6) La **Corte di Cassazione** ha assunto, sul punto, una posizione oscillante.

Un **primo orientamento, di tipo restrittivo** - che è stato ricordato dalle difese degli appellati - (cfr. SS.UU. 29 gennaio 2001 n. 33 e 6 maggio 2003 n. 6851), ritiene che il Giudice contabile possa verificare solo la compatibilità delle scelte amministrative con i *fini* dell'ente pubblico, ma, una volta accertata tale compatibilità, non possa

estendere il suo sindacato all'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa dal pubblico amministratore, la quale rientra nell'ambito di quelle scelte discrezionali di cui la legge stabilisce l'insindacabilità. Ne conseguirebbe che la Corte dei Conti può dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti dal pubblico amministratore solo nell'ipotesi di assoluta ed incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini predetti.

In **altro orientamento**, la Suprema Corte ha, però, ampliato notevolmente la possibilità del sindacato da parte del Giudice contabile. Infatti, con sentenza 29 settembre 2003 n. 14488, le Sezioni Unite, nel ribadire che quel Giudice può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico, hanno rammentato che l'art. 1 comma 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (recante una disciplina generale del procedimento amministrativo) stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di economicità e di efficacia, i quali costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost. ed assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa. Ne consegue che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti.

In tal modo, la Suprema Corte ha dato atto che **i confini del merito amministrativo sono stati ridimensionati** dall'avvento della citata legge 241/1990 la quale all'art. 1 **ha tipizzato i doveri amministrativi di economicità e di efficacia, trasferendoli, così, dall'ambito delle regole metagiuridiche (e quindi del merito) a quello delle norme espresse di legge**, la cui violazione comporta l'illegittimità dell'atto amministrativo.

Da ultimo, con ordinanza n. 4956 in data 8 marzo 2005, le Sezioni Unite hanno

affermato che **la fase prodromica all'esercizio del potere discrezionale di scelta**, riguardando i limiti interni della giurisdizione contabile, è **sempre sindacabile**.

7) Ritiene il Collegio che, prendendo spunto dal più ammissivo orientamento della Cassazione, **il giudice contabile possa e debba procedere alla previa valutazione sulla sindacabilità della scelta**, scendendo alla verifica della sussistenza dei limiti interni della propria giurisdizione, limiti che pur se ancorati al rispetto dei vincoli posti da norme di legge (tra i quali è, ovviamente, il fine proprio dell'ente pubblico), risultano però ampliati e tali da ricomprendere, almeno in parte, quelli interni dell'attività discrezionale di cui si è detto sopra al punto 4). Nel caso in cui a seguito di siffatta verifica siano stati accertati la non conformità a legge della scelta discrezionale ed il mancato rispetto dei vincoli suddetti, detto Giudice, come detto sopra al punto 1.a), potrà e dovrà spingersi alla completa e definitiva valutazione della controversia all'esame, utilizzando, sì, gli elementi dell'elaborazione giurisprudenziale amministrativa invero incentrata sul profilo della *legittimità del singolo atto amministrativo*, ma adattandoli ed integrandoli (con gli elementi specifici e propri della responsabilità amministrativa, quali l'imprudenza e l'imperizia) in modo da focalizzare la sua attenzione sulla *liceità del comportamento dei pubblici agenti* dal quale sia derivato un danno erariale.

Resta fermo che il giudizio del Giudice contabile dovrà essere reso, tenuto conto della situazione oggettiva e soggettiva esistente *ex ante* (e cioè al momento in cui i pubblici dipendenti effettuarono la valutazione della scelta) e non già dei risultati conseguiti dalla scelta stessa.

8) Tenuto conto di quanto sin qui esposto, l'impugnata **sentenza della Sezione per il Lazio è errata nella parte dispositiva**, là ove dichiara “la propria carenza di giurisdizione”, atteso che la non sindacabilità giudiziale nel merito delle scelte

discrezionali costituisce questione non di giurisdizione, bensì che attiene ai limiti interni della giurisdizione di questa Corte. Invero, la Sezione suddetta ha, al contrario, ampiamente esercitato la giurisdizione, “conoscendo” la fattispecie e sottoponendola ad un accurato esame al fine di riscontrare l'esistenza o meno della ricordata esimente dell'insindacabilità.

Questo Giudice di appello, chiamato ad effettuare lo stesso percorso sulla scorta dei motivi dedotti da parte appellante, riscontra che la scelta degli amministratori del Comune di Roma di addivenire alla transazione - assunta con la delibera G.M. n. 2805 del 31 luglio 1998 - non è stata contrastante né con le finalità proprie della civica Amministrazione, né con i principi di razionalità, logicità ed economicità. Ne consegue una conclusiva valutazione che, come si vedrà, si discosta da quella di prime cure quanto alla forma della pronuncia resa, ma che per il resto conferma i giudizi resi dalla Sezione laziale.

9) Non appare al Collegio convincente la prospettazione di parte appellante, ribadita anche all'odierna udienza, secondo cui **la transazione fu stipulata con inspiegabile fretteolosità, addirittura tre soli giorni prima che scadesse (3 agosto 1998)** il rapporto in corso tra il Comune ed il Fallimento della Casina Valadier s.p.a. e secondo cui alla data predetta il Comune avrebbe comunque avuto, poi, la libera disponibilità dell'immobile, con la conseguente possibilità di utilizzarlo al meglio in vista delle desiderate destinazioni.

Anzitutto, la deliberazione n. 2805 del 31 luglio 1998 con la quale la Giunta autorizzò la transazione costituisce il risultato di una serie di contatti e scambi di proposte tra le parti (da un lato, il Curatore giudiziario fallimentare - sempre autorizzato dal Giudice Delegato -e dall'altro, il Comune, quest'ultimo anche mediante soggetti diversi da quelli facenti parte della suddetta Giunta) già avviati ed

intercorsi in tempo ben precedente, sulla base delle rispettive valutazioni di convenienza.

In secondo luogo, pur se è vero che gli atti scritti che disciplinavano il rapporto inducevano a ritenere la natura concessoria anziché locatizia del rapporto stesso (anche se da parte dell'assessore Canale erano state fatte aperture in senso contrario, le quali indubbiamente non potevano che affievolire le aspettative del Comune di ottenere un esito ad esso favorevole del procedimento civile in corso, esito che invece parte appellante ritiene alquanto ottimisticamente scontato), resta il fatto incontrovertibile che la data di scadenza del rapporto (di qualunque natura quest'ultimo fosse) non sarebbe coincisa con quella di acquisizione della libera disponibilità in capo al Comune.

Quanto sopra, soprattutto per la circostanza - che il Collegio ritiene di particolare rilevanza e in ordine alla quale parte appellante nulla ha controdedotto - che era in corso un procedimento civile attivato dal Fallimento, il quale non volgeva affatto al termine, come affermato dalla Procura regionale, ma al contrario era prevedibile che slittasse ancora per vari anni e fosse rimesso ad un nuovo organo giudicante, atteso che già prima dell'adozione della delibera in questione, era intervenuta la L. 22 luglio 1997 n. 276 (recante disposizioni per la nomina di Giudici Onorari Aggregati e per l'istituzione delle sezioni stralcio nei Tribunali ordinari). Infatti, per effetto di quella legge, poi, il Presidente della Sezione 3 bis civile, con ordinanza del 19 febbraio 1999, assegnò la causa al G.O.A. avv. Vacca e fissò, per la comparizione delle parti davanti al predetto per l'ulteriore corso, l'udienza del 22 febbraio 1999. Con la conseguenza che la relativa sentenza definitiva sarebbe intervenuta ben dopo anche quest'ultima data.

Peraltro, come rilevato dall'avv. Petrucci, l'intenzione di non rilasciare l'immobile

alla data predetta era desumibile dalla posizione assunta dallo stesso Giudice Delegato, il quale nell'aprile 1998 autorizzò l'affitto a Conny's del ramo d'azienda relativo alla gestione dello snack bar nell'area esterna alla Casina per il periodo dal 1 giugno sino al 30 settembre 1998 e quindi ad un termine che eccedeva la data suddetta.

Senza dire, infine, che la quotidiana esperienza giudiziaria evidenzia con ogni chiarezza e sicurezza le difficoltà e le lungaggini che sono legate ai procedimenti di sfratto per finita locazione.

Alla luce di quanto sopra perde di ogni consistenza l'argomento, ribadito anche all'odierna udienza dal P.G., secondo cui fu irrazionale la scelta di addivenire alla transazione solo tre giorni prima della scadenza del rapporto.

10) L'attivazione e l'esistenza di un contenzioso civile, nel quale il Fallimento mirava a far accertare la natura locatizia del rapporto intercorrente col Comune, avrebbero comportato la richiesta di parte attrice di ottenere **precisi corrispettivi, anche economici** (indennità di avviamento, risarcimento danni per omessa manutenzione straordinaria) legati e conseguenti alla suddetta natura (e quindi alla relativa disciplina resa con L. n. 392 del 1978), prima che la stessa procedesse alla riconsegna dell'immobile.

A fronte di siffatte richieste, non pare al Collegio irrazionale ed antieconomica la decisione comunale di addivenire alla transazione e di corrispondere la somma di £. 700.000.000, anche tenuto conto che in quest'ultima rientrava il valore sia dei beni mobili di maggior pregio insistenti nel complesso (pregio negato dal P.M. all'odierna udienza, ma che il consulente tecnico nominato dal Tribunale fallimentare aveva valutato, in tempo di poco precedente, in £. 413.700.000) sia degli altri beni rinvenuti, pure da apprezzare ulteriormente.

In effetti, l'acquisizione dei beni mobili (la cui convenienza era da porre in relazione all'imminente gara per la scelta del nuovo concessionario) si è andata ad aggiungere agli altri vantaggi che il Comune ha conseguito con la stipula della transazione, quali l'immediata immissione nel possesso dell'immobile, l'abbandono di tutte le liti pendenti, la rinuncia del Fallimento a pretendere l'indennità per perdita dell'avviamento, la possibilità di dare subito integrale attuazione al progetto di valorizzazione dell'intero parco di Villa Borghese).

11) La civica Amministrazione nell'intrattenimento dei rapporti e nella valutazione dei provvedimenti da assumere di volta in volta si trovava di fronte ad un soggetto privato, sì, ma non *in bonis*, bensì sottoposto ad una procedura concorsuale e le cui pretese erano avallate da un **potere di controllo e di autorizzazione del relativo Organo pubblico (Giudice Delegato al fallimento)**, il cui intervento certamente escludeva, quanto meno *prima facie*, la colorazione di infondatezza e di cavillosità delle pretese stesse, ma anzi ne evidenziava la plausibilità e l'opportunità.

In siffatta situazione, non sembra al Collegio fosse agevole ipotizzare l'adozione, da parte del Comune, delle particolari procedure di autotutela previste dall'art. 823 cod. civ. per i beni demaniali, mediante il ricorso alla forza pubblica per ottenere lo sgombero forzoso dei beni mobili esistenti nella Casina ed il possesso materiale dell'immobile.

12) In base alle su esposte considerazioni, il Collegio, mentre in primo luogo intende affermare nella fattispecie la piena giurisdizione di questa Corte, nel senso già precisato, di poi, in ordine alla scelta effettuata dall'Amministrazione di addivenire alla transazione, ne ravvisa il carattere discrezionale e non arbitrario con la conseguenza che per tale scelta ricorre l'esimente dell'insindacabilità da parte di questo Giudice.

Siffatta pronuncia consegue alla decisione del Collegio di trattenerne la causa presso di sé, nel rilievo che il primo Giudice ha già espresso nel dettaglio il suo giudizio sulla ricorrenza della detta esimente, con considerazioni ritenute meritevoli di condivisione da parte del Collegio stesso.

13) La presente pronuncia resa dal Collegio sul quanto sin qui esaminato, assorbe ogni altra questione dedotta nella presente controversia.

14) In ordine alle **spese legali**, il Collegio ne dispone la compensazione tra le parti, tenuto conto dell'esistenza di un'oggettiva complessità della controversia e di (quanto meno parziale) incertezza del tema del contendere.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Seconda giurisdizionale centrale, definitivamente pronunciando e disattesa ogni altra domanda, deduzione od eccezione: **AFFERMA** la sussistenza della giurisdizione della medesima Corte e che la scelta discrezionale del Comune di Roma non è nel merito sindacabile dal giudice contabile e, per l'effetto, **ASSOLVE** gli appellati dalla domanda attrice.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 17 gennaio 2006.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Gabriele De Sanctis

F.to Tommaso de Pascalis

Depositata in Segreteria il 20 MAR. 2006

Il Direttore della Segreteria

F.to Mario Francioni