

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
LAZIO	SENTENZA	124	2017	RESPONSABILITA'	29/05/2017

Sent. n.124/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott.ssa Piera Maggi Presidente

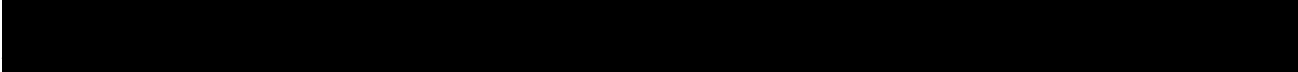
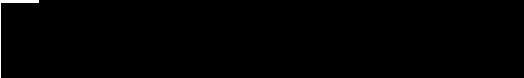
dott. Eugenio Musumeci Consigliere

dott. Giuseppe Di Benedetto Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 74747 del registro di segreteria e promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, nei confronti di:


, rappresentato e difeso dall'avv. Gennaro Terracciano e dall'avv. Amelia Cuomo e con gli stessi elettivamente domiciliato in Roma alla piazza San Bernardo n. 101, con indicazione per le comunicazioni ex art. 136 c.p.c. del fax 06.56563579 e della p.e.c.

gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org ;

con l'intervento adesivo di Roma Capitale (già Comune di Roma), C.F. 02438750586, con sede in Roma Piazza del Campidoglio, in persona della Sindaca pro-tempore Virginia Raggi, rappresentata e difesa dall'Avv. Pier Ludovico Patriarca (PTRPLD58R301573Q) dell'Avvocatura Capitolina, ed elettivamente domiciliata presso il medesimo, negli Uffici dell'Avvocatura Capitolina in Roma, Via del Tempio di Giove n.21 Fax.06.6781417

PEC: pierludovico.patriarca@pec.comune.roma.it .

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 23 marzo 2017, con l'assistenza del Segretario, sig. Antonio Fucci, il relatore, Cons. Giuseppe Di Benedetto, il P.M. in persona del Dr. Massimiliano Minerva, l'avv. Angelo Piazza, su delega dell'avv. Gennaro Terracciano, per il convenuto e l'avv. Pier Ludovico Patriarca per l'interveniente Roma Capitale;

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 1.06.2016, il Procuratore Regionale ha convenuto in giudizio il signor [REDACTED] (nella qualità di sindaco), per sentirlo condannare in favore del comune di Roma Capitale al pagamento della somma di euro 468.720,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria decorrenti dal 2.07.2013, per il presunto danno erariale determinato dal conferimento -ritenuto

illegittimo- di incarico di patrocinio dell'Ente locale a due avvocati del libero Foro.

In particolare l'organo requirente ha rappresentato che, con nota del 17.07.2015, il Capo dell'Avvocatura Capitolina di Roma Capitale trasmetteva la comunicazione di un privato cittadino concernente un articolo di stampa apparso sul settimanale "L'Espresso" del 1.04.2014 relativo al versamento, da parte dell'amministrazione di Roma Capitale, di una considerevole somma in favore di un avvocato del Foro di Roma per aver trattato un procedimento su incarico dello stesso ente.

Dalla predetta denuncia emergevano elementi tali da far ritenere che fosse stata omessa, prima dell'affidamento dell'incarico, una valida ricognizione delle professionalità interne, tesa a verificare l'effettiva disponibilità di avvocati dell'Avvocatura Civica per seguire la vertenza in oggetto, nonché la carenza del parere di congruità rilasciato dall'Ordine degli Avvocati di Roma.

La vicenda denunciata dal privato cittadino era riferibile alla deliberazione n. 64 del 13.12.2012, assunta su proposta della Giunta Comunale n. 85 del 3.08.2011 e trasmessa alla Procura Regionale ai sensi dell'art. 23, comma 5, legge n. 289/2002, con la quale l'Assemblea Capitolina aveva riconosciuto, ai sensi dell'art. 194, comma 1, D.L.vo n. 267/2000, la legittimità del debito fuori bilancio, relativo all'anno 2009, per complessivi euro 486.720,00, somma interamente destinata al pagamento della prestazione professionale dell'Avv.

[REDACTED], che aveva patrocinato l'ente locale, in co-difesa con l'Avv. [REDACTED], nel giudizio avanti al TAR Lazio R.G. n. 605/2009.

Nella predetta deliberazione venivano ripercorsi gli eventi che avevano portato alla nomina del collegio difensivo composto da due legali dell'Avvocatura Civica e da due legali esterni. La vicenda traeva origine dall'affidamento del servizio pubblico della gestione e della manutenzione delle strade comunali relative alla cd. "Grande viabilità" (del. Giunta n. 1022 del 22.12.2004), aggiudicato inizialmente con D.D. n. 2394 del 30.11.2006 del Dipartimento XII al Raggruppamento Temporaneo di Imprese Romeo Gestioni S.p.A. per il corrispettivo di euro 529 milioni circa, oltre IVA e poi revocato con delibera di Giunta n. 469 del 30.12.2008 e D.D. n. 48 del 13.01.2009.

Sempre dalla motivazione della deliberazione n. 64 del 13.12.2012 risulta che il Sindaco all'epoca in carica, [REDACTED], quale legale rappresentante dell'ente locale, aveva rilasciato il mandato difensivo, per l'assistenza in giudizio del Comune di Roma Capitale, agli Avv.ti [REDACTED] del Foro di Roma, oltre che agli Avv.ti Pietro Bonanni e Nicola Sabato dell'Avvocatura Civica, mediante semplice sottoscrizione della procura a margine dell'atto di costituzione nel citato giudizio R.G. n. 605/2009.

Si evince ancora, dalla deliberazione n. 64/2012, che il giudizio instaurato avanti al Giudice Amministrativo veniva risolto da una

transazione sottoscritta il 14.11.2009, e che gli Avv.ti [REDACTED] [REDACTED] avevano inizialmente richiesto, con nota del 10.09.2009, il pagamento dei loro onorari, nella misura di euro 350.000,00 ciascuno, oltre accessori IVA e CPA, rendendosi poi disponibili a ridurre il proprio compenso a complessivi euro 390.000,00, oltre accessori, per un totale di euro 486.720,00 netti, da corrisondersi all'Avv. [REDACTED] a fronte di contestuale rinuncia ad ogni pretesa nei confronti dell'Ente locale da parte dell'Avv. [REDACTED].

Il Comune di Roma Capitale, tramite la Ragioneria Generale, ha disposto, in data 2.07.2013, il pagamento, in favore del professionista, della somma di euro 486.720,00, a seguito della presentazione della fattura n. 26/2013 del 12.03.2013.

In data 13.01.2016 l'Avv. [REDACTED], capo dell'Avvocatura del Comune di Roma dal gennaio 2009 al novembre 2010, a conoscenza dei fatti di causa, sentito dall'organo requirente ha negato di aver mai proposto la nomina degli Avv.ti [REDACTED] al Sindaco [REDACTED].

All'esito della menzionata audizione, la Procura contabile ha conferito, in data 15.01.2016, delega istruttoria alla Guardia di Finanza, Nucleo Polizia Tributaria di Roma, Gruppo Tutela Spesa Pubblica al fine di conoscere l'iter amministrativo che ha portato alla nomina degli Avv.ti [REDACTED], insieme agli

Avv.ti interni Pietro Bonanni e Nicola Sabato, per la difesa del Comune di Roma nel giudizio avanti al TAR Lazio n. 605/2009, nonché l'attività concreta svolta dai predetti professionisti esterni nel collegio difensivo, e la consistenza numerica dell'Avvocatura Capitolina in quel periodo.

Alla luce delle risultanze degli accertamenti istruttori delegati alla Guardia di Finanza, Nucleo Polizia Tributaria di Roma, Gruppo Tutela Spesa Pubblica, l'organo requirente ha notificato in data 31.03.2016 all'ex Sindaco di Roma [REDACTED], ex art. 5, comma 1, del D.L. 15.11.1993, n. 453, convertito in legge 14.01.1994 n. 19, formale invito a dedurre, in quanto ritenuto responsabile dell'affidamento del patrocinio dell'ente locale, di cui era legale rappresentante, in contrasto con la normativa regolamentare all'epoca vigente e con i principi di affidamento degli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione pubblica.

Il danno erariale ravvisato dalla Procura contabile è stato quantificato in euro 468.720,00, corrispondente alla differenza tra l'importo corrisposto al solo Avv. [REDACTED] e la somma di euro 18.000,00 che, all'epoca dei fatti, rappresentava la retribuzione lorda mensile di un avvocato appartenente all'Ufficio dell'Avvocatura Capitolina, cui si sarebbe potuto utilmente attribuire l'incarico a tempo pieno (486.720,00 - 18.000,00 = 468.720,00).

Le deduzioni presentate dall'invitato non sono state ritenute

sufficienti per superare i rilievi mossi.

Nei fatti descritti l'organo requirente ha ravvisato, in capo all'ex sindaco [REDACTED], tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa ovvero il nesso causale tra la condotta antigiuridica e l'evento lesivo, nonché, l'elemento soggettivo della colpa grave.

In particolare la Procura contabile ha evidenziato che:

- la nomina degli Avv.ti [REDACTED] è avvenuta mediante la procura estesa a margine dell'atto di costituzione del Comune di Roma nel giudizio n. 605/2009 avanti al TAR Lazio, con la quale il Sindaco [REDACTED] procedeva direttamente alla designazione e alla nomina degli stessi, unitamente ai due avvocati interni, in assenza di una preventiva proposta o autorizzazione della Giunta Comunale, nonché di un qualsiasi atto amministrativo antecedente volto a verificare che il carico di lavoro dell'Avvocatura Civica non consentisse alla stessa di occuparsi con la dovuta cura alla vertenza in oggetto o che si trattasse di questione particolarmente complessa che richiedesse l'intervento di professionisti esterni alla compagine in servizio;
- all'epoca dei fatti era vigente il "Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi" approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 62 del 29.10.2002, che

affidava all'Avvocatura la tutela dell'amministrazione in tutte le sedi giurisdizionali, in sede stragiudiziale e per l'attività di consulenza legale in favore del Comune. In detto Regolamento l'art. 13, comma 5, affermava: "Quando sia opportuno e conveniente, il Capo dell'Avvocatura Comunale, sentito il responsabile del Settore competente, propone il conferimento di incarichi professionali ad avvocati del libero foro";

- il "Regolamento di Organizzazione per l'esercizio dell'azione di promovimento del giudizio, resistenza alle liti, conciliazione e transazione" approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 182 del 27.01.2001 e tuttora vigente, all'art. 6, comma 1, prevede "... La scelta del legale esterno congruamente motivata in relazione alla specialità della causa nonché all'impegno professionale richiesto, è operata, quando sia opportuno e conveniente, dal Capo dell'Avvocatura".
- non è stato rinvenuto alcun parere dell'Avvocatura in ordine alla sostenibilità in proprio della difesa nel giudizio n. 605/2009 avanti al TAR Lazio;
- dall'audizione del 26.02.2016 della dott.ssa Mariarosa Turci, attuale Segretario Generale del Comune di Roma, è emerso come nessuna istruttoria preliminare è stata posta in essere dall'allora Sindaco o dal suo staff, non essendo stato rinvenuto

alcun atto preliminare o prodromico al conferimento dell'incarico difensivo;

- non vi è stata alcuna proposta del Capo dell'Avvocatura al Sindaco di nomina di professionisti esterni per il processo avanti al Giudice Amministrativo, con la valutazione degli elementi dell'opportunità e della convenienza, come richiedeva il regolamento vigente;
- la grave carenza istruttoria dimostra come la nomina degli Avv.ti [REDACTED] sia stata puramente fiduciaria e nominativa da parte dell'allora [REDACTED], e ciò in spregio delle più elementari regole di conferimento degli incarichi esterni alla pubblica amministrazione;
- all'epoca dei fatti, nel mese di febbraio 2009, l'Avvocatura Civica romana disponeva di ben ventiquattro avvocati in servizio permanente,
- la nomina diretta da parte dell'ex Sindaco [REDACTED] dei legali è da ritenersi non solo illegittima e contraria al Regolamento sull'Ordinamento dei Uffici di cui alla deliberazione n. 621/2002 (norma regolamentare generale che il massimo esponente apicale dell'ente locale aveva il dovere di conoscere), ma si pone in contrasto con i principi generali valevoli per tutti gli incarichi esterni alla pubblica amministrazione, secondo il costante e pacifico orientamento

della Corte dei conti, prima fra tutti l'assenza, all'interno dell'amministrazione, di professionalità idonee a svolgere l'incarico, accertata con le necessarie e formali verifiche preventive.

- non vi è stata alcuna definizione preventiva del compenso da corrispondere ai due avvocati, né vi è stata alcuna valutazione comparativa curriculare tra più possibili candidati al patrocinio, con ciò realizzando un'evidente nomina fiduciaria, nominativa e personalistica;
- la condotta tenuta dal convenuto è stata gravemente colposa in quanto in spregio delle più elementari regole di un'amministrazione pubblica efficiente ed economica;
- nonostante il tentativo di riduzione degli emolumenti da parte del Capo dell'Avvocatura Civica, il pagamento della fattura dell'Avv. [REDACTED] è stato un atto formalmente necessario, dopo che il predetto professionista aveva svolto l'incarico per il quale era stato nominato, circostanza che ha, quindi, imposto la deliberazione di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio n. 64/2012 onde consentire il reperimento, all'interno del bilancio comunale, dei fondi sufficienti per il pagamento;
- non può essere ritenuto giustificabile il mancato rispetto dell'art. 13, comma 5, del principale regolamento comunale da

parte dell'allora Sindaco [REDACTED], il quale aveva il dovere di conoscere le normative afferenti alla struttura fondamentale dell'ente locale di cui era il massimo vertice amministrativo;

- il Capo dell'Avvocatura non ha avallato la nomina degli avvocati esterni con l'autentica della firma dell'ex Sindaco [REDACTED] in calce alla procura *ad litem* presente nell'atto di costituzione in giudizio, come sostenuto nelle deduzioni depositate in data 28.04.2016, trattandosi di un'attività prevista dall'art. 83, comma terzo, c.p.c., per la quale il difensore assume la veste di pubblico ufficiale e che, ovviamente, non ha alcuna valenza di condivisione della scelta operata dal convenuto, anche in considerazione del fatto che tale autenticazione si poteva ottenere anche con atto pubblico o scrittura privata autenticata da un notaio o altro pubblico ufficiale (art. 83, com. secondo c.p.c.) con gli stessi effetti di rappresentanza processuale;
- il danno erariale presenta i connotati dell'attualità essendo l'esborso dell'amministrazione avvenuto in data 2.07.2013 con l'effettivo pagamento all'Avv. [REDACTED] delle sue competenze.

2. Il convenuto si è costituito in giudizio con il patrocinio degli avv.ti Gennaro Terracciano e Amelia Cuomo, i quali, con memoria depositata in data 3.03.2017, hanno dedotto:

- l'infondatezza ed insussistenza della responsabilità contabile per liceità della condotta;
- il mancato assolvimento dell'onere probatorio in relazione ai presupposti della responsabilità amministrativa;
- l'insussistenza del nesso causale tra la condotta dell'odierno convenuto e il verificarsi del danno erariale;
- l'insussistenza di qualsiasi profilo di responsabilità amministrativa a carico del convenuto sul piano del dolo o colpa grave.

In particolare i patroni hanno rappresentato che:

- come emerge dalla motivazione della stessa delibera n.64 del 13.12.2012 con cui l'Assemblea Capitolina aveva riconosciuto ai sensi dell'art. 194, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, della legittimità del debito fuori bilancio relativo all'anno 2009, derivante dall'incarico professionale affidato al prof. avv. [REDACTED], di co-difesa del Comune di Roma nell'ambito del giudizio davanti al TAR Lazio R.G.n. 605/2009, "la straordinarietà, la complessità e la novità delle questioni controverse, nonché le ingentissime ricadute del giudizio intentato dal RTI Romeo Gestioni, di natura direttamente economica e comunque influenti sull'attività di programmazione e di indirizzo dell'Amministrazione, rendevano opportuna l'integrazione del collegio di difesa del Comune, composto

dall'avv. Nicola Sabato e dall'avv. Pietro Bonanni (quest'ultimo Capo dell'Avvocatura del Comune di Roma), con avvocati del libero Foro";

- la nomina degli avvocati esterni è stata disposta dall'Amministrazione comunale, al fine specifico di avvalersi di professionisti particolarmente qualificati e motivati, in aggiunta alle competenze dell'Avvocatura comunale, in ragione della estrema rilevanza ed importanza (anche economica) della questione;
- nessuna segnalazione di possibile difformità o violazione procedimentale è pervenuta dal Capo dell'Avvocatura rispetto al conferimento dell'incarico, ed anzi lo stesso era tanto consapevole e di parere favorevole come si evince dalla circostanza che l'attestazione di autenticità della sottoscrizione del Sindaco a margine dell'atto di costituzione per il conferimento del mandato risulta apposta dall'avv. Pietro Bonanni che, all'epoca dei fatti, era Capo dell'Avvocatura del Comune di Roma, il quale ha, tra l'altro, partecipato alle udienze e sottoscritto l'accordo;
- la controversia veniva risolta con una transazione intervenuta tra le parti in data 14 settembre 2009, in virtù della quale la "Romeo Gestioni spa" si è vista riconoscere solo i corrispettivi relativi alle prestazioni effettivamente svolte in precedenza,

rinunciando a qualsiasi rivendicazione nei confronti del Comune di Roma nonché a qualsiasi pretesa risarcitoria. L'Amministrazione, lungi dall'aver subito un danno, avrebbe, anzi, dall'attività defensionale dispiegata nel corso del giudizio dagli avvocati del libero foro nominati dal Sindaco, conseguito solo "utilità e arricchimento";

- non possono ravvisarsi nell'operato del dott. [REDACTED] i presupposti soggettivi e/o oggettivi atti a fondare qualsivoglia responsabilità, o comportamenti illeciti;
- non si reputa sussistente alcun danno per il Comune, in quanto il compenso professionale è correlato alla prestazione professionale resa utilmente e mai contestata da alcuno.
- gli onorari sono stati determinati con riferimento ad un valore convenzionale della questione (euro 100.000,000,00) notevolmente inferiore al valore della richiesta principale della Società ricorrente (euro 529.655.559,94, corrispondente al costo dell'integrale esecuzione del contratto), e alla domanda riconvenzionale del Comune di Roma;
- l'intervento di altri soggetti, con ruoli e funzioni determinanti, è tale da interrompere ogni nesso causale tra il presunto danno ed il comportamento tenuto dal comparente;
- non si sarebbe comunque conseguito un risparmio, ove l'incarico fosse stato svolto in via esclusiva da parte degli Avvocati

interni del Comune di Roma, posto che, secondo la disciplina di settore dell'Avvocatura del Comune di Roma, gli Avvocati del Comune di Roma per tutti i giudizi conclusi positivamente con compensazione delle spese, ottengono dal Comune di Roma la liquidazione degli onorari, previo parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, sulla base di minimi previsti dalla Tariffa professionale;

- nel caso di specie, il Procuratore regionale non ha dato prova della sussistenza di danno erariale;
- non condivisibile appare la affermazione per la quale il Sindaco "aveva il dovere di conoscere" il contenuto del Regolamento n. 621, e quindi anche dell'articolo 13, comma 5, dello stesso, sia in quanto la verifica della legittimità degli eventuali provvedimenti di conferimento di incarichi di patrocinio legale rientrava nella disponibilità della Avvocatura Capitolina e sia per l'impossibilità da parte del sindaco di essere a conoscenza di un regolamento articolato e complesso disciplinante la materia;
- l'atto di mandato che qui interessa era stato formalmente redatto dalla stessa Avvocatura ed inoltrato, come tutti gli altri, per la firma del Sindaco;
- la contestata carenza di istruttoria da parte del Gabinetto del Sindaco o da organismi interni all'amministrazione comunale per

l'accertamento dei criteri di convenienza o di opportunità che avrebbero dovuto giustificare la nomina di avvocati del libero Foro", è da ricondurre alla esclusiva titolarità regolamentare attribuita all'Avvocatura capitolina.

I difensori hanno, pertanto, concluso con la richiesta in via preliminare di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei Consiglieri Capitolini che, all'epoca dei fatti, esprimendo parere favorevole nella seduta dell'Assemblea Capitolina del 13 dicembre 2012, hanno decretato l'approvazione della deliberazione n.64/2012, dei dirigenti Capitolini promotori del procedimento di approvazione della suddetta deliberazione e dei sottoscrittori dei pareri favorevoli, in ordine alla regolarità della proposta di deliberazione, espressi dal Capo dell'Avvocatura Capitolina e dalla Ragioneria Generale.

Nel merito hanno chiesto di rigettare la domanda attrice perché infondata in fatto e in diritto con vittoria di spese in favore dell'Avv. Gennaro Terracciano, che si dichiara antistatario e, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

3. Roma Capitale con il patrocinio dell'avv. Pier Ludovico Patriarca ha depositato, in data 24.02.2017, atto di intervento adesivo dipendente alle ragioni della Procura attrice ed ha chiesto l'accoglimento di tutte le conclusioni formulate dall'organo requirente.

All'odierna udienza:

- il P.M. ha sostenuto la responsabilità amministrativa del convenuto per la nomina dei legali esterni, sia per la mancanza del parere previsto dall'art. 13, comma 5 del Regolamento comunale che alla luce della disciplina posta dall'art. 7, comma 6, del d.lgs n. 165/2001; si è opposto alla richiesta di integrazione del contraddittorio ed all'esercizio del potere riduttivo;
- l'avv. Pier Ludovico Patriarca ha sostenuto che il conferimento dell'incarico ai legali è avvenuto in base ad una scelta politica e che l'autentica di firma è un atto notarile;
- l'avv. Angelo **Piazza** ha evidenziato che il capo dell'Avvocatura era uno dei legali incaricati; ha sostenuto che il danno è stato causato dalla delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio e che non qualsiasi violazione di disposizione normativa integra colpa grave.

DIRITTO:

1. La questione all'esame del Collegio concerne la domanda giudiziale promossa dalla Procura regionale, nei confronti del signor [REDACTED] [REDACTED] (nella qualità di sindaco), con riguardo ad una ipotesi di danno erariale arrecato al comune di Roma Capitale, dell'importo di euro 468.720,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, decorrenti dal 2.07.2013 e spese di giustizia, determinato dal

conferimento, ritenuto illegittimo, di incarico di patrocinio dell'Ente locale a due avvocati del libero Foro.

2. Preliminarmente, seguendo un ordine logico-giuridico delle questioni poste, va reputato ammissibile l'intervento adesivo da parte di Roma Capitale.

Al riguardo giova ricordare che l'intervento di terzi nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti è disciplinato dall'art. 85 del d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile) che prevede "Chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero può intervenire in causa, quando vi ha un interesse meritevole di tutela, con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della sezione".

La giurisprudenza contabile, con plurime decisioni sul punto, ha chiarito, per quel che riguarda i casi di intervento volontario, che vanno ritenuti generalmente inammissibili sia l'intervento adesivo principale da parte dell'Ente di appartenenza del convenuto (che cioè pretenda di escludere una concorrente responsabilità dell'agente) sia l'intervento adesivo autonomo (Sezione II C.A., n. 164/1992), nella considerazione che in tali casi si introdurrebbe un elemento nuovo nel giudizio.

E' stato invece ritenuto ammissibile l'intervento adesivo dipendente, giacché esso non amplia il *thema decidendum*.

Costituisce, pertanto, consolidata giurisprudenza di questa Corte

ritenere, in presenza di un interesse qualificato e concreto, l'ammissibilità di un intervento *ad adiuvandum* dell'azione obbligatoria del P.M.

3. Sempre in via preliminare va scrutinata la richiesta formulata dai patroni del convenuto di integrazione del contraddittorio nei confronti di numerosi soggetti (Consiglieri Capitolini che hanno espresso parere favorevole nella seduta dell'Assemblea Capitolina del 13 dicembre 2012 all'approvazione della deliberazione n.64/2012; dirigenti Capitolini promotori del procedimento di approvazione della suddetta deliberazione; sottoscrittori dei pareri favorevoli in ordine alla regolarità della proposta di deliberazione).

3.1 L'istanza di integrazione del contraddittorio deve essere respinta.

In tal senso la disciplina posta dall'art. 83 (Chiamata in giudizio su ordine del giudice) del c.g.c. che, al comma 2, dispone "Quando il fatto dannoso costituisce ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale, tutte le parti nei cui confronti deve essere assunta la decisione devono essere convenute nello stesso processo. Qualora alcune di esse non siano state convenute, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza".

La posizione processuale del convenuto, quindi, non riceve alcun documento, stante il carattere parziario dell'obbligazione da

responsabilità amministrativa positivamente sancito dall'art. 1-
quater, della legge 14 gennaio 1994, n.20 (come modificato
dall'articolo 3 del decreto legge 23 ottobre 1996, n.543, convertito,
con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n.639) "se il fatto
dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti valuta le singole
responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso".

4. Nel merito, il Collegio deve esaminare la vicenda descritta nella
premessa in fatto e procedere alla verifica della sussistenza degli
elementi tipici della responsabilità amministrativa che si sostanziano
in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla
pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o
dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento
dannoso, nonché, nella sussistenza di un rapporto di servizio fra colui
che lo ha determinato e l'ente danneggiato.

5. Con riferimento all'elemento oggettivo va espressa condivisione
in ordine all'an del danno erariale contestato dall'organo requirente
e per le considerazioni dallo stesso espresse.

Si premette che il quadro normativo di riferimento è rappresentato:

- dall'art. 13, comma 5, del "Regolamento sull'Ordinamento degli
Uffici e dei Servizi" approvato con deliberazione della Giunta
Comunale n. 62 del 29.10.2002, e vigente all'epoca dei fatti;
- dall'art. 6, comma 1, del "Regolamento di Organizzazione per
l'esercizio dell'azione di promovimento del giudizio,

resistenza alle liti, conciliazione e transazione" approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 182 del 27.01.2001 e tuttora vigente;

- in termini generali, dall'art. 110 del Tuel e dall'art. 7, comma 6 e seguenti del decreto legislativo n. 165/2001.

Sempre *in subiecta materia* la giurisprudenza contabile ha precisato principi e criteri da osservare, poi positivizzati dal legislatore con le disposizioni normative richiamate: a) i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'Amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e conseguentemente implicino conoscenze specifiche che non si possono nella maniera più assoluta riscontrare nell'apparato amministrativo; b) l'incarico stesso non deve implicare uno svolgimento di attività continuativa bensì la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento del quale debbono costituire l'oggetto espresso; c) l'incarico si deve caratterizzare per la specificità e la temporaneità, dovendosi altresì dimostrare l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo; d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge; e) il compenso connesso all'incarico sia

proporzionato all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria; f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti; g) l'organizzazione dell'Amministrazione deve essere comunque caratterizzata per il rispetto dei principi di razionalizzazione, senza duplicazione di funzioni e senza sovrapposizione all'attività ed alla gestione amministrativa, per la migliore utilizzazione e flessibilità delle risorse umane nonché per l'economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, per il prioritario impiego delle risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato; h) l'incarico non deve essere generico o indeterminato, al fine di evitare un evidente accrescimento delle competenze e degli organici dell'Ente, il che presuppone la previa ricognizione e la certificazione dell'assenza effettiva nei ruoli organici delle specifiche professionalità richieste; i) i criteri di conferimento non devono rivelarsi generici, perché la genericità non consente un controllo sulla legittimità dell'esercizio dell'attività amministrativa di attribuzione degli incarichi.

Ciò posto, l'illegittimità del conferimento di incarico in esame si evince:

- dalla chiara violazione delle disposizioni regolamentari disciplinanti l'istituto, in base alle quali apparteneva al Capo dell'Avvocatura Comunale sia il potere di proposta di

conferimento di incarichi professionali ad avvocati del libero foro (art. 13, comma 5, del "Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi"), sia il potere di scelta del legale esterno (all'art. 6, comma 1, "Regolamento di Organizzazione per l'esercizio dell'azione di promovimento del giudizio, resistenza alle liti, conciliazione e transazione"), mentre, nella fattispecie in esame, la nomina dei legali esterni è avvenuta mediante la procura a firma del Sindaco [REDACTED] [REDACTED] estesa a margine dell'atto di costituzione del Comune di Roma nel giudizio avanti al TAR Lazio;

- dall'omessa - seria e concreta - preliminare verifica in ordine alla effettiva impossibilità di ricorrere a risorse interne, imposta sia dalle disposizioni regolamentari richiamate che, più in generale, da norme di legge ordinaria. Al riguardo anche i principi di diritto affermati dalle Sezioni Riunite di questa Corte (delib. n. 6/05) espressi nel senso che "deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto, perciò, da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico";

- dalla circostanza - ben posta in rilievo dall'organo requirente - che all'epoca dei fatti, nel mese di febbraio 2009, l'Avvocatura Civica romana disponeva di ben ventiquattro avvocati in servizio permanente.

La grave carenza istruttoria rilevata milita, peraltro, nel senso che la nomina dei legali esterni sia stata frutto di scelta fiduciaria da parte dell'allora Sindaco XXXXXXXXXX.

5.1 Non inficiano le conclusioni raggiunte le pur suggestive argomentazioni difensive volte ad evidenziare:

- la estrema rilevanza ed importanza (anche economica) della questione, giacché tale aspetto non rende legittimo il conferimento dell'incarico effettuato in palese violazione di disposizioni legislative e regolamentari;
- l'assenza di segnalazione da parte del Capo dell'Avvocatura in ordine a una possibile violazione procedimentale del conferimento dell'incarico che - pur valutabile in sede di quantificazione del danno erariale imputabile - non ha valenza esimente dalla responsabilità amministrativa in ragione della esigibilità di una condotta informata ai principi di diligenza da parte del "primo cittadino", e declinabile nella vicenda in esame in termini di preliminare verifica in ordine alla legittimità delle modalità del conferimento di incarico che si intendeva effettuare;

- l'assenza di danno erariale asserita affermando che il compenso professionale era correlato alla prestazione, in quanto siffatta tesi sovrappone impropriamente due piani, quello civilistico riguardante l'esecuzione dell'incarico e che vede come Parti l'Ente locale e i legali interessati, e quello contabile nel cui ambito si è consumata la illegittima procedura di conferimento e nel quale vengono in rilievo l'Ente nella veste di danneggiato e il dipendente in quella di presunto danneggiante;
- l'assenza di danno erariale affermata - sotto diverso profilo - sull'assunto secondo cui l'Ente locale non avrebbe conseguito un risparmio ove l'incarico fosse stato svolto in via esclusiva dagli Avvocati interni dell'Ente, in quanto asserzione puramente ipotetica;
- l'interruzione di ogni nesso causale tra il presunto danno ed il comportamento tenuto dal convenuto che sarebbe stata determinata dall'adozione della delibera n. 64/2012, in quanto tale erronea tesi scaturisce dall'omessa distinzione tra la delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio - che va a sanare un rapporto a contenuto patrimoniale tra l'Ente e un soggetto esterno- doverosa ex art. 191 del Tuel e la condotta illegittima e dannosa del convenuto foriera di responsabilità amministrativa;

- l'impossibilità, da parte del sindaco, di essere a conoscenza del regolamento dell'Ente articolato e complesso disciplinante la materia, in quanto tale assunto - in astratto condivisibile - non tiene conto che - in concreto - nella fattispecie l'iniziativa per l'attribuzione dell'incarico era assunta dal sindaco con una ingerenza nell'attività gestionale e sul medesimo non poteva non gravare anche un onere di verifica della legittimità delle modalità con le quale si intendeva conferirlo;
- l'autentica di firma apposta consiste nell'attestazione che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza da persona la cui identità è stata previamente accertata conferendo anche certezza alla data, ma non ha valenza di condivisione del contenuto dell'atto.

6. Diverso apprezzamento si ritiene debba esprimersi in ordine alla quantificazione del danno erariale - operata dall'organo requirente in euro 468.720,00 - che deve tener conto del contributo causale di altri soggetti non evocati in giudizio, sicché il danno risarcibile in favore dell'Ente locale viene rideterminato in euro 312.480,00, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data (2.07.2013) dell'esborso.

7. Con riguardo all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa si reputa che la condotte del convenuto sia stata connotata da colpa grave evincibile dalla violazione di disposizioni normative chiare, non connotate da complessità esegetiche in ordine al

conferimento di incarichi esterni.

8. Si reputano, inoltre, sussistenti, nella fattispecie in esame, anche gli altri elementi della responsabilità amministrativa, del rapporto di servizio - peraltro non contestato - e del nesso di causalità.

9. In conclusione, accertata l'esistenza di tutti i requisiti costitutivi della responsabilità amministrativa, la domanda della Procura va accolta per le ragioni da questa prospettate ma nella diversa misura dal Collegio determinata oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali dalla data della sentenza al soddisfo.

10. Alla soccombenza segue anche l'obbligo del pagamento delle spese di giudizio.

P. Q. M.

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

RESPINGE

l'istanza di integrazione del contraddittorio.

CONDANNA

per l'addebito di responsabilità amministrativa di cui all'atto di citazione in epigrafe, il signor XXXXXXXXXX al pagamento, in favore del comune di Roma Capitale, di complessivi euro 312.480,00, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data del 2.07.2013.

Tale somma sarà gravate di interessi legali a far data dalla pubblicazione della presente sentenza all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in euro 370,73 (trecentosettanta/73).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 23.03.2017.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Giuseppe Di Benedetto

F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 29 maggio 2017.

Il Dirigente

F.to Paola Lo Giudice