



Sent. n. 104/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Signori Magistrati

dott. Tommaso Miele Presidente

dott.ssa Alessandra Sanguigni Consigliere relatore

dott. Massimo Balestieri Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 79983 iscritto nel registro di
segreteria promosso dalla Procura regionale per il
Lazio nei confronti di: X X , nato

a -----, C.F.: -----

----- e residente in Roma, -----

-----, in qualità di -----

-----, rappresentato e difeso

dall'Avv. Francesco Scacchi ed elettivamente

domiciliato presso lo studio del legale sito in Roma

Via Crescenzio 19;

Visto l'atto di citazione e tutti gli atti ed i

documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 16 novembre 2023,

con l'assistenza del segretario dott.ssa Daniela Martinelli, il relatore Cons. dott.ssa Alessandra Sanguigni, il P.M. nella persona del V.P.G. dott.ssa Oriella Martorana, l'Avvocato Francesco Scacchi per il convenuto.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione, ritualmente notificato all'odierno convenuto e depositato nella Segreteria della Sezione in data 20 aprile 2023 mediante il Sistema Giudico, la Procura regionale del Lazio ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione X X , come individuato in epigrafe, per sentirlo condannare al risarcimento del danno erariale per 551.853,98 euro, in favore della Regione Lazio, di plurime voci di danno, e precisamente della somma di 71.483,63 euro "a titolo di danno diretto" per compensi professionali liquidati ad un legale esterno in un giudizio civile contro il Comune di Roma in ragione della nullità del mandato dichiarata giudizialmente, dell'importo di 468.901,08 euro per il danno causato all'Ente regionale a titolo di "perdita di *chance*", in ragione della soccombenza nel giudizio civile predetto, ed

infine del "danno indiretto da disservizio" determinato in 11.469,27 euro, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio in favore dello Stato.

2. La vicenda trae origine dalla segnalazione della Guardia di Finanza - Nucleo speciale Spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, Gruppo investigativo - 1^a Sezione - pervenuta il 17 agosto 2020, con la quale veniva inoltrata alla Procura regionale una notizia specifica proveniente dall'Avvocatura della Regione Lazio, in merito ad una fattispecie causativa di un ingente danno al relativo bilancio.

2.1. Nello specifico, il danno era correlato complessivamente ad un anomalo conferimento di un incarico ad un legale esterno (avv. X), per il patrocinio in un contenzioso contro il Comune di Roma Capitale, conclusosi nelle competenti sedi giudiziarie civili.

Nel su menzionato esposto dell'Avvocatura regionale, indirizzato alla Guardia di Finanza del 18 dicembre 2018, sono dettagliati i fatti occorsi, di cui si ripercorrono i passaggi salienti, sino all'epilogo finale.

Nel 1997 la Giunta Regionale del Lazio (Del. G.R. n.

-----) aveva disposto l'avvio di un'azione civile nei confronti del Comune di Roma, affidando l'incarico di difesa all'Avvocatura Generale dello Stato, volto ad ottenere il rilascio di alcuni stabili illegittimamente occupati dal Comune (si trattava di tre immobili, due in Roma, -----, il terzo ubicato a Ostia Lido, -----). Gli immobili facevano parte in origine del patrimonio immobiliare dell' X X ed erano pervenuti alla Regione Lazio nel 1975, avendo la legge 18 novembre 1975, n. --- soppresso l'Ente e trasferito il patrimonio immobiliare di tale Ente in parte allo Stato e in parte alle Regioni). La pretesa azionata innanzi al giudice civile era altresì volta ad ottenere il risarcimento del danno per l'occupazione *sine titulo* dei predetti immobili (danno poi quantificato in primo grado dal Tribunale civile di Roma in 93.780.217,16 euro), nonché il pagamento delle relative indennità a far data dal dicembre 2012. Nonostante l'Avvocatura Generale avesse esercitato l'azione civile, sia pure con notevole ritardo, risulta in atti che il -----, all'epoca il dott. X X ,

aveva proposto alla Giunta di affidare l'incarico di rappresentanza e difesa, ad un avvocato del libero Foro (avv. X X), sul presupposto, dichiarato nella delibera, che l'Avvocatura erariale fosse rimasta inerte. La Giunta approvò la proposta con D.G.R. n. -- del 16/01/2004, revocando contestualmente il pregresso patrocinio dell'Avvocatura di Stato e poi la procura alla lite fu sottoscritta dal Presidente medesimo e successivamente fu trasmessa con nota del 3/6/2004 all'avv. X , che aveva accettato l'incarico concordando un compenso "ai minimi di tariffa".

2.2. Ad avviso del requirente, il legale incaricato era stato scelto in assenza di dichiarati criteri oggettivi e pur in presenza di un ruolo (avvocatura regionale) stabilmente istituito presso l'Ente regionale nell'anno 2004. Il citato avvocato del libero Foro, non appena resosi conto in udienza -a seguito di eccezione specifica- della litispendenza proposta da controparte, segnalò alla Regione la pregressa pendenza della causa patrocinata dall'Avvocatura generale dello Stato. Tuttavia, gli Organi regionali non fecero nulla, l'avvocato del libero Foro subentrò nella causa, mentre l'Avvocatura

erariale abbandonò la difesa dopo la comunicazione degli uffici dell'avvocatura regionale.

2.3. La Procura regionale ha specificato che sul versante della causa intentata contro il Comune di Roma, con sentenza non definitiva (sent. n. -----), il Tribunale civile di Roma aveva condannato il Comune al rilascio degli immobili oggetto di controversia in favore della Regione e, in parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione, aveva ritenuto la domanda risarcitoria prescritta sino al 29/9/1990, pronunciando condanna generica al risarcimento del danno da occupazione *sine titulo* per il periodo successivo. In un secondo tempo con sentenza definitiva il Tribunale civile di Roma (sent. n. ---- dell'8 aprile 2014) aveva provveduto a liquidare il danno subito dalla Regione in seguito alla protratta illegittima occupazione degli immobili di proprietà regionale, condannando Roma Capitale al pagamento della somma di euro 93.780.217,16, nonché al pagamento del danno figurativo rappresentato dalla mancata percezione del canone di mercato -come determinato dal CTU a far data da gennaio 2013 e fino all'effettivo rilascio-, oltre alla rifusione delle spese sostenute dalla Regione, liquidate in

complessivi euro 431.360,51, e alle spese sostenute per la CTU.

2.4. In sede di appello, in cui la Regione aveva resistito con il patrocinio dell'Avvocatura regionale, il Comune oltre a ribadire, in via principale, la domanda di accertamento e declaratoria dell'avvenuta usucapione degli immobili in proprio favore, aveva, in via subordinata, riproposto la richiesta di declaratoria di nullità insanabile del mandato a subentrare all'Avvocatura Generale dello Stato conferito ad avvocato del libero Foro in primo grado, ed anche l'inefficacia (e/o, comunque, disapplicazione) della determinazione n. ----- di ratifica emessa dal Direttore del Dipartimento Programmazione economica dott. X X X (determinazione n. ----- del 24 maggio 2013). Va specificato che con tale determina, a processo in corso, la Regione aveva inteso sanare il vizio di incompetenza dedotto in primo grado, confermando l'esigenza di agire/resistere in giudizio e ratificando l'intera attività compiuta sino ad allora dal legale esterno nel giudizio medesimo, con subentro dell'Avvocatura regionale in difesa.

Il requirente ha riferito che il Giudice dell'appello (sent. C.A. Roma n. -----) aveva dichiarato la nullità dell'attività svolta *prime cure* dal legale esterno incaricato con riflessi sulle statuizioni di primo grado.

3. Ciò premesso, la Procura ha evidenziato che la Regione, a seguito di ciò, ha perduto il diritto al cospicuo risarcimento da parte del Comune, per la dichiarata nullità dell'attività svolta *prime cure* dal legale esterno incaricato. Ed inoltre ha dovuto corrispondere l'onorario al legale esterno, in esito peraltro a contenzioso *da hoc* instaurato per le spese di lite, dapprima quantificate in 431.360,51 euro dalla sentenza di primo grado su richiamata. Nello specifico, l'avvocato esterno si era munito di titolo giudiziale per rivendicare il proprio onorario parametrato al valore della causa e determinato in 1.022.322,09 euro, oltre IVA, CPA, interessi e rivalutazione monetaria fino al soddisfo, previo un parere di congruità della propria parcella emesso dall'Ordine degli Avvocati. Tuttavia, in esito a complesso contenzioso approdato anche innanzi alla Cassazione, le cui coordinate sono richiamate puntualmente nell'atto introduttivo, il Tribunale

civile in composizione collegiale aveva condannato la Regione al pagamento, a titolo di compenso per l'attività svolta dal legale, della somma complessiva pari ad euro 48.851,87 (Trib. Ordinario Roma XI sez. Civ. Ord. R.G. n. -----), poiché l'avvocato del libero Foro aveva accettato il mandato subentrando all'Avvocatura e solo per il primo grado di giudizio, accettando il compenso ai valori minimi di tariffa. Con Determinazione dirigenziale n. ----- del 29/07/2020 sono stati liquidati al professionista complessivi 71.483,63 euro, di cui 48.851,87 euro a titolo di competenze e onorari (e 7.327,78 euro a titolo di spese generali al 15%; 200,19 euro a titolo di spese esenti; 2.247,19 euro a titolo di CPA al 4%; 12.853,90 euro a titolo di IVA al 22%; 2,70 euro a titolo di interessi legali dal deposito dell'ordinanza). Il mandato di pagamento risulta emesso dalla Regione il successivo 19 febbraio 2021.

4. L'invito a dedurre era stato notificato in data 26/07/2022 anche a X X , nella qualità di Direttore del Dipartimento Programmazione economica, che aveva ratificato nel 2013 l'operato del legale esterno. Il requirente, in seguito alle controdeduzioni ed alle argomentazioni difensive e

circostanze addotte a sostegno delle medesime, ha ritenuto di archiviare detta posizione.

5. Il Pubblico Ministero ha delineato l'ambito di analisi, specificando che il danno per complessivi 71.483,63 euro è conseguenza dell'esborso correlato al compenso corrisposto al legale esterno incaricato della difesa processuale in costanza di mandato conferito all'Avvocatura erariale e in assenza di qualsivoglia ancoraggio ai criteri normativamente fissati in materia di conferimento degli incarichi legali all'esterno.

6. Il procuratore al riguardo ha illustrato gli elementi a sostegno della domanda risarcitoria, ed in primo luogo la condotta antigiuridica, che emerge a suo avviso dagli univoci elementi e dalle chiare statuizioni cui è pervenuto, con carattere di definitività, il giudice civile, che ha ritenuto sussistere la nullità del mandato difensivo al legale del libero Foro in quanto conferito al legale esterno in violazione delle norme sul patrocinio autorizzato all'Avvocatura erariale da parte della Regione, nonché fondato sul presupposto - non veritiero - dell'inerzia dell'Avvocatura di Stato medesima nell'espletamento del mandato ricevuto; il Giudice

civile dell'Appello ha ritenuto difatti di disapplicare la delibera giuntale del 2004 di conferimento dell'incarico per illegittimità della stessa con conseguente nullità della procura alle liti al legale del libero Foro.

7. Ad avviso del requirente, il X X ,
proponente della delibera n.----- e firmatario della procura rilasciata all'avvocato del libero Foro era a conoscenza di ogni circostanza e soprattutto della litispendenza, comprovato dal fatto che nella procura alle liti del mese di giugno 2004 (nota Avv. Regionale -----) viene indicato il n. ----- di RG della causa pendente azionata dall'Avvocatura Generale. Dopo il conferimento del mandato al legale esterno -avvocato X (nota prot. Regione n. ----- del 10 maggio 2004)- quest'ultimo aveva rappresentato alla Regione l'eccezione di litispendenza sollevata dal Comune di Roma. Non possono essere considerati esimenti, come dedotto dal convenuto, l'attività informativa incompleta e il ruolo svolto dall'Ufficio dell'avvocatura interna, in particolare in persona dell'allora Dirigente, né, tantomeno, la presenza di un'istruttoria avviata dalla Procura contabile in

merito al danno patito e patendo dall'Ente regionale in conseguenza della mancata riscossione dei canoni dovuti da Roma capitale per l'illegittima occupazione degli immobili di proprietà regionale. Di contro, la Procura ha ritenuto che gli assessori votanti non avessero elementi per valutare, già sul piano storico/fattuale prima ancora che su quello della valutazione giuridica, la rispondenza al vero del presupposto sul quale si fondava la proposta. E comunque, ad avviso del requirente, gli argomenti difensivi sostenuti nelle deduzioni del convenuto postulavano erroneamente una sorta di fungibilità tra l'istituto del patrocinio autorizzato all'Avvocatura dello Stato previsto e disciplinato dall'art. 43, co.3, R.D. n.1611/1933 - con il correlato carattere di obbligatorietà per l'Ente regionale e minor costo della difesa erariale - e l'ordinario schema del mandato difensivo a legale esterno. Ed ancora la Procura ha ritenuto che il X X avesse trascurato totalmente di verificare (o far verificare a chi di competenza) la normativa di riferimento, anche con riguardo alla necessità della sottoposizione della emananda delibera di revoca del

patrocinio all'organo di vigilanza come previsto dall'art. 43 citato.

In sintesi, la Procura ha considerato che il patrocinio all'Avvocatura dello Stato rientrasse tra le ipotesi di patrocinio "autorizzato" o facoltativo, non escluso dalla costituzione di un servizio legale interno, (quale quello, all'epoca dei fatti, già presente in Regione) ed avente i caratteri della organicità e della esclusività previsti dal R.D. n. 1611/1933; e quindi che non fosse consentito il ricorso al patrocinio del libero Foro.

L'attore pubblico ha reputato che l'esito processuale civile contro il Comune, nefasto per l'Ente regionale, abbia ulteriormente aggravato il nocumento patrimoniale patito, dando causa alla seconda voce di danno qui azionata derivante dalla perdita del diritto al riconoscimento dei canoni da abusiva occupazione, tecnicamente configurabile come danno da perdita di *chance*, nella specie consistente nel mancato risarcimento a carico del Comune di Roma del danno da occupazione illegittima degli immobili, nonché dell'ulteriore danno figurativo rappresentato dalla mancata corresponsione del canone di mercato a far data dal gennaio 2013 fino alla data

dell'effettivo rilascio. La Procura ha sostenuto, con riguardo alla perdita di *chance*, "poiché l'esigenza giurisdizionale è quella di riconoscere all'interessato il controvalore della mera possibilità, già presente nel suo patrimonio, di vedersi aggiudicato un determinato vantaggio, l'an del giudizio di responsabilità deve coerentemente consistere solo nell'accertamento del nesso causale tra la condotta antigiuridica e l'evento lesivo consistente nella perdita della predetta possibilità. Secondo il requirente, la tecnica probabilistica va, quindi, impiegata non per accertare l'esistenza della *chance* come bene a sé stante, bensì per misurare in modo equitativo il "valore economico" della stessa, in sede di liquidazione del "*quantum*" risarcibile". Pertanto, il risarcimento da perdita di *chance* non riguarda la certezza del risultato auspicato, ma la perdita della possibilità di conseguirlo. È qualificabile come <*deminutio patrimonii*>, può e deve essere qualificata anche come danno al bilancio dell'Ente, e ai relativi equilibri, atteso che le somme liquidate sono state destinate a copertura certa di spese di pari importo, ma invano a seguito della definitiva sentenza d'appello. Attesa la

certezza dell'an, solo il quantum necessita di determinazione, in ordine al quale la Procura ha fatto rinvio al dettato dell'art. 2056 c.c., con il correlato rimando agli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c.. Pertanto, il danno viene quantificato in relazione sia alla diminuzione subita sia al mancato incremento patrimoniale e viene quantificato dal requirente, nell'importo di 468.901,08 euro, pari allo 0,5% della somma di 93.780.217,16 euro liquidata dal Giudice civile di primo grado a titolo di risarcimento.

8. Da ultimo, altra correlata posta di danno è qualificata come danno da disservizio, quale violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza, da intendersi come "interruzione del nesso sinallagmatico del rapporto di pubblico servizio e/o impiego, corrispondente alla quota parte, rispetto alla complessiva attività svolta a favore dell'Ente regionale, delle indennità e retribuzioni corrisposte all'odierno citato". La Procura ha inteso individuare il disservizio nella turbativa dell'attività di difesa processuale dell'Ente regionale, pervenendo all'assunto che le retribuzioni erogate al X X risultino

non utilmente corrisposte. Ha pertanto quantificato tale posta di danno nel 10% della retribuzione netta percepita dal medesimo (114.692,74 euro) nell'anno 2004, pari ad euro 11.469,27.

9. In relazione all'elemento soggettivo, dato per assodato il rapporto di impiego/servizio che radica la giurisdizione della Corte dei conti, essendo l'odierno citato, all'epoca dei fatti, -----
-----, la Procura ha reputato che la condotta del convenuto sia connotata da dolo o comunque da gravissima e inescusabile negligenza nel porre in essere e mantenere un incarico contrario al quadro normativo generale in tema di incarichi legali, nonché contrario alla disciplina speciale in tema di patrocinio da parte dell'Avvocatura erariale. Ha concluso asserendo che la violazione implichi sia l'antigiuridicità della condotta, sia il nesso causale tra tale condotta e il danno, a norma dell'art. 40 c.p., inequivocabilmente esistenti.

10. Si è costituito il convenuto eccependo e deducendo quanto segue.

10.1. Ha evidenziato che, dalla ricostruzione dei fatti, emerge la totale estraneità e quindi la totale mancanza di conoscenza degli elementi

presupposti. Nella vicenda è determinante a suo avviso il ruolo e lo scarso supporto amministrativo del Dirigente dell'Avvocatura regionale, visto che non risulta abbia debitamente informato i vertici politici o acquisito informazioni più dettagliate. Dopo aver ripercorso i fatti nei minimi particolari, ha posto in luce che, quando la Giunta approvò la sua proposta - ovverosia con la Delibera n. -- del 16/01/2004 - né lui né la Regione o gli uffici competenti erano a conoscenza che l'Avvocatura dello Stato si fosse già costituita in nome e per conto della Regione Lazio nella causa contro il Comune di Roma. Difatti, l'Avv. X , all'epoca Responsabile dell'Avvocatura Regionale e che materialmente si era occupato della vicenda, al mese di gennaio 2004 non aveva avuto alcun riscontro alle reiterate richieste di notizie all'Avvocatura Generale (Nota Protocollo n.----- del 24/10/2003 e successive, come si legge nella nota n.----- del maggio 2004 indirizzata proprio alla Procura Lazio che aveva chiesto aggiornamenti sulla vicenda di mancato introito di indennità di occupazione *sine titulo*). Peraltro, con le note di sollecito, il predetto dirigente aveva anche chiesto

all'Avvocatura Generale la restituzione degli atti, ai fini del subentro nel patrocinio, rappresentando gli intendimenti relativi al nuovo conferimento di incarico. A tal proposito il convenuto ha messo in evidenza che non solo l'Avvocatura erariale non si era mai premurata di informare il Responsabile dell'Avvocatura regionale di avere introdotto il giudizio civile contro il Comune di Roma e sullo stato del contenzioso, ma che non risulta che si sia opposta alla restituzione degli atti, dopo aver ricevuto la nota n. ----- del 14 maggio 2004 (in atti all.3 convenuto).

Appare chiaro perciò, ad avviso del convenuto, che, qualora fosse intervenuto un riscontro dall'Avvocatura generale, comunque l'Avvocatura regionale avrebbe dovuto informare la Giunta ed il Presidente, ma ciò non è avvenuto. Il convenuto ha aggiunto che, quando il citato dirigente dell'Avvocatura regionale, unica ad interloquire con l'Avvocato del libero Foro incaricato, venne a conoscenza della litispendenza, non propose alla Giunta una revoca della Delibera n. -----, ma si limitò a comunicare alla Procura della Corte dei conti che l'Avv. X sarebbe subentrato all'Avvocatura

dello Stato. Nulla di ciò venne riferito allo X
. Inoltre, la ratifica intervenuta nel 2013 fu ad
opera della dirigenza, non essendo più le competenze
in parola riservate alla Giunta (ai sensi dell'art.
48 del nuovo Statuto Regionale).

10.2. Quanto alla più volte citata delibera G.R.
n.-- del gennaio 2004, il convenuto ha sottolineato
che l'atto indica nelle motivazioni sia l'inerzia
dell'Avvocatura Generale dal 1997, sia la
considerevole carenza di avvocati nell'organico in
servizio presso l'avvocatura regionale (aggravata dal
pensionamento di 5 legali). Successivamente invece,
nel grado d'Appello, la Regione veniva rappresentata
da un avvocato dell'Avvocatura Regionale.

Ha puntualizzato che la nota del 3/6/2004, con cui
l'Avv. X trasmetteva la procura speciale ad
litem, firmata dallo X per il subentro nel
giudizio pendente, ovviamente indica il RG del
giudizio, avendo l'Avv. X avuto contezza
della litispendenza dall'Avv. X ed è
successiva alla delibera n.--.

Con riguardo all'asserito obbligo di verificare o far
verificare la normativa di riferimento relativa
all'Organo di Vigilanza preposto alla valutazione

della Delibera di revoca del patrocinio il convenuto ha replicato che tale organo non è esistente nella compagine organizzativa della Regione.

Ha sottolineato da ultimo, al fine di poter valutare il comportamento dell'avvocatura regionale, come alcuni dei documenti non siano stati subito consegnati a seguito di istanza di accesso formulata per la difesa nel presente giudizio.

10.3. Infine, quanto al danno per onorari, ha messo in evidenza che comunque il Patrocinio dell'Avvocatura dello Stato avrebbe avuto un costo e circa l'esistenza di benefici economici relativi all'utilizzo dell'Avvocatura Erariale ha prospettato che, ai sensi dell'art. 21 del Regio Decreto 1933 n. 1061, nel caso di competenze liquidate dal Giudice, l'Avvocatura dello Stato ha diritto a percepire il proprio compenso, ben maggiore di quello concordato ai minimi tariffari con l'avv. X .

10.4. In relazione al danno da perdita di *chance*, il convenuto ha rappresentato l'infondatezza della domanda alla luce delle statuizioni della sentenza d'appello che ha affrontato in maniera analitica e puntale il merito della vicenda con una motivazione diffusa, su cui si è formato un giudicato di merito,

decidendo che la "domanda restitutoria e quella risarcitoria non possono quindi trovare accoglimento".

10.5. Quanto al danno da disservizio, confutando quanto asserito dalla Procura, ha affermato che non vi è stato alcun esercizio illecito e penalmente rilevante di pubbliche funzioni. In ogni caso ha evidenziato che la quantificazione non trova nessun tipo di fondamento fattuale, in quanto, nell'ambito di un'attività annuale che il ----- svolge, un decimo di questa attività (quindi oltre un mese) sarebbe stato dedicato alla definizione della procedura relativa all'attribuzione dell'incarico all'avvocato del libero Foro.

11. Alla pubblica udienza odierna, sia il rappresentante della Procura attrice che il difensore del convenuto si sono richiamati agli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni in punto di fatto e di diritto, già in essi rappresentate, ed hanno ribadito le eccezioni e le conclusioni già rassegnate per iscritto. Sentiti gli interventi delle parti e le loro repliche, al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da

dispositivo riportato in calce.

DIRITTO

12. Il presente giudizio è finalizzato all'accertamento della pretesa risarcitoria azionata dal Pubblico Ministero, per danni arrecati alla Regione Lazio con comportamento doloso o gravemente colposo in una fattispecie di responsabilità amministrativa, che la Procura regionale ritiene sussistere nei confronti del -----
----- in carica all'epoca dei fatti di causa, dott. X X . I danni sono consistenti in tre poste distinte ma correlate: la prima voce di danno è scaturente dal pagamento degli onorari ed accessori di legge all'avvocato del libero Foro il cui mandato è stato giudizialmente dichiarato nullo -legale incaricato della difesa della Regione in un giudizio civile contro il Comune di Roma Capitale- per l'importo quantificato in sede esecutiva giudiziale; la seconda consiste nella perdita di *chance* derivante al mancato ristoro giudiziale dell'occupazione *sine titulo* di 3 immobili da parte del Comune di Roma nella vicenda civile medesima ed il terzo per il conseguente connesso danno da disservizio.

13. La domanda è rigettata per i motivi di seguito rappresentati.

14. In primo luogo, va scrutinato il danno derivante dal pagamento, nel 2021, dell'onorario ed accessori all'avvocato del libero Foro incaricato della difesa (avv. X), il quale ha espletato la propria attività legale in giudizio in presenza di apposito mandato, dichiarato nullo dal giudice civile. La Procura ha contestato l'illiceità dell'attribuzione e della contestuale revoca dell'incarico dell'Avvocatura Generale dello Stato, in quanto fondate su presupposti non veritieri e perché in contrasto con la normativa sugli incarichi (d.lgs.165/2001 art. 7) e sul patrocinio dell'Avvocatura erariale ex art. 43 del RD 1611/1033.

15. Occorre delineare il quadro normativo nell'ambito del quale scrutinare la fattispecie odierna, per ciò che concerne gli incarichi difensivi a legali del libero Foro da parte della pubblica amministrazione.

15.1. Si fa riferimento, in primo luogo ed in via generale, all'articolo 7 co. 6 del d.lgs. 165/2001, richiamato dall'attore pubblico, che pone le condizioni di legittimità perché una pubblica

amministrazione possa attribuire incarichi professionali. Al riguardo va chiarito che anche tale tipologia di incarico esterno non sfugge agli stringenti limiti posti alla fruizione di soggetti estranei all'amministrazione. La tipicità dell'incarico difensivo, infatti, non vanifica i presidi di legalità posti a garanzia del principio della "autosufficienza organizzativa", quale declinazione del principio costituzionale del buon andamento finalizzato anche ad assicurare l'economicità dell'azione pubblica.

Già nel periodo al quale si riferisce la condotta contestata, il conferimento degli incarichi a legali esterni rappresenta una scelta praticabile solo in presenza di specifiche condizioni, laddove esse ricorrano e siano conseguentemente espresse nella motivazione del provvedimento (sez. II Appello sent. 26/2023) quali: l'assenza di una apposita struttura organizzativa ovvero una carenza organica che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale e rigorosa ricognizione; la complessità dei problemi da risolvere; l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo

svolgimento dell'incarico; l'indicazione della durata dell'incarico; la proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione. Questi presupposti sono ravvisabili nella delibera --/2004 che richiama la strutturale carenza di organico, la necessità di provvedere attesa la inattività dell'Avvocatura Generale che era stata incaricata dal 1997 e che risultava non aver operato, l'oggetto specifico e determinato (causa contro il Comune di Roma in relazione ai tre immobili) e l'adozione delle tariffe forensi al minimo professionale. Non può non considerarsi inoltre l'effetto motivazionale della contestuale indagine della Procura della Corte dei conti che aveva chiesto notizie proprio in ordine all'occupazione *sine titulo* su richiamata.

15.2. Quanto al punto controverso correlato alla conoscenza o meno dell'avere l'Avvocatura generale avviato la causa civile, e quindi per quanto qui di rilievo la non veridicità del presupposto asserito nella delibera, il Collegio non può che concordare con la difesa, perché la *discovery* risulta avvenuta solo nel mese di maggio 2004, a seguito dell'eccezione di litispendenza posta dal Comune nel giudizio

azionato dall'Avvocato del libero Foro. Non è documentata alcuna previa notizia da parte dell'Avvocatura generale sul contenzioso in atto, bensì solo i solleciti e richiesta di notizie da parte dell'Avvocatura regionale, in un diffuso difetto di comunicazione fra avvocature. Se anche lo X avesse chiesto informazioni al settore competente -e non si può escludere che nell'istruttoria della delibera --/2004 ciò non sia avvenuto-, sarebbe stato reso edotto dell'inerzia dell'Avvocatura Generale, unico elemento noto al mese di gennaio 2004.

15.3. Quanto alla supposta conoscenza o conoscibilità dei fatti, secondo il Collegio essa non sussisteva all'epoca della delibera, conferendo quindi veridicità all'elemento motivazionale del provvedimento della Giunta. A detta della Procura la conoscenza dell'attività fattiva svolta dall'Avvocato dello Stato è comprovata dall'apposizione del n. R.G. nella procura alle liti rilasciata all'Avvocato del libero Foro, ma come evidente ciò è avvenuto nel mese di giugno 2004, quindi dopo la delibera e dopo che gli elementi fattuali erano chiari: infatti la procura alle liti in oggetto indicata dal requirente è del mese di giugno ed indica precisamente il

"subentro nell'incarico di rappresentanza e difesa nel giudizio" già pendente, mentre la procura a margine dell'atto di citazione datata gennaio - anch'essa in atti- nel giudizio notificato dall'avv.

X al Comune appunto a gennaio 2004, non vi è e non vi poteva essere il riferimento al n. RG, non essendoci contezza ancora della litispendenza.

15.4. Ed ancora, se la posizione del dirigente X, autore della ratifica nel 2013 dell'originario provvedimento di conferimento dell'incarico, non è stata ritenuta negligente, in quanto nell'atto di citazione è espressamente detto "non essendo possibile attendersi un controllo diretto e particolareggiato su tutte le questioni da parte del direttore dipartimentale, considerato altresì che tale attività istruttoria non rientrava tra le sue competenze", ma la conoscenza approfondita dei fatti era propria dell'avvocatura interna, a maggior ragione comunque non può richiedersi una condotta così particolareggiata al Presidente di Giunta che appunto ha fatto riferimento alle notizie fornite proprio dall'Avvocatura interna.

16. Altro elemento da sottoporre a scrutinio del Collegio è rappresentato dalla presunta violazione

delle regole del patrocinio autorizzato all'Avvocatura dello Stato previsto e disciplinato dall'art. 43, c.3, R.D. n.1611/1933. Ad avviso del Collegio non si riscontra la violazione della normativa suddetta, per i motivi di seguito esposti. Al riguardo, in base alla disciplina per gli enti dotati di vera e propria autonomia, tra i quali le Regioni, si può affermare che coesistano due sistemi di difesa, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 107 del DPR 616/1977 e dell'art 10 della legge 103/1979.

Nello specifico, il DPR 616/1977 -emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, legge volta a introdurre 'Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione'- all'art. 107 ha previsto che *"le Regioni possono avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato"*. Si tratta a ben vedere di una facoltà e non di un obbligo, come invece è per le amministrazioni dello Stato. L'art. 10 della legge 103/1979, che introduce modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, a sua volta ha previsto che le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei

riguardi dell'amministrazione statale siano estese alle Regioni a statuto ordinario che "*decidano di avvalersene con deliberazione del consiglio regionale*". In altri termini, la norma prevede un particolare procedimento attraverso il quale le Regioni a statuto ordinario possono ottenere l'applicazione dell'intero regime processuale speciale di assistenza legale e di patrocinio valevole "*ex lege*" per le amministrazioni dello Stato, ed è previsto pertanto che la Regione possa avvalersi in via organica ed esclusiva del patrocinio dell'Avvocatura, previa adozione di una deliberazione del Consiglio Regionale, trattandosi per così dire di una devoluzione totale del patrocinio per ogni eventuale controversia (salve le eccezioni di legge). Permane in base alla stessa norma, comunque, la facoltà per le Regioni che abbiano adottato la deliberazione di cui sopra, di avvalersi di avvocati del libero Foro, in particolari casi e con provvedimento motivato.

Se invece non vi è stata l'attribuzione consiliare in via organica ed esclusiva all'Avvocatura Generale dello Stato, la Regione può chiedere saltuariamente la rappresentanza e la difesa in giudizio

all'Avvocatura erariale, in relazione a singoli casi, senza necessità di una delibera di carattere generale, come accaduto nel caso in esame nel 1997 atteso che la deliberazione giuntale di ricorso all'Avvocatura Generale (del.n.6020/1997) è sempre e solo riferita al singolo e specifico caso contenzioso. Pertanto, il Collegio ne deduce che l'art. 43 del R.D. 1611 del 1933, modificato dalla predetta legge 103/1979, e invocato dal requirente che recepisce asetticamente in tal senso le argomentazioni del giudice civile in ordine alla nullità del mandato al legale del libero Foro, appare riferito all'attribuzione in via generale del patrocinio, quale "patrocinio autorizzato" da legge, regolamento o nel caso della Regione a statuto ordinario con delibera del Consiglio regionale, sottoposta ai previsti controlli, circostanza che non appare configurata nel caso odierno, in cui il ricorso alla difesa erariale era stato "ritenuto opportuno" ai sensi dell'art. 107 del DPR 616/1977 per la singola controversia (con la citata delibera 6020/1997).

In ogni caso, anche a voler considerare la fattispecie quale patrocinio autorizzato in via organica ed esclusiva, evenienza che il Collegio ribadisce qui

non sussistere, il citato art. 43 prevede che *"Qualora sia intervenuta l'autorizzazione"...* *"ove tali amministrazioni ed enti intendano in casi speciali non avvalersi della Avvocatura dello Stato, debbono adottare apposita motivata delibera"*, come risulta nel caso odierno, ove la motivazione principale attiene all'inerzia dell'Avvocatura di Stato.

Nondimeno, la mancata sottoposizione dell'emananda delibera di revoca del patrocinio erariale (la n.--/2004) all'"organo di vigilanza" non ha rilievo, non sussistendo tale organo nella compagine organizzativa della Regione Lazio.

17. La proposta di adozione in sostanza, e quindi la delibera del 2004 pur all'evidenza dei fatti disapplicata dal Giudice civile con la conseguente ritenuta nullità del mandato al legale del libero Foro, non appare poter connotare i requisiti dell'antigiuridicità della condotta. Va pure sottolineato che nulla ebbe a dire l'Avvocatura Generale nel restituire gli atti ritirandosi dal giudizio pendente e lasciando la difesa al nuovo avvocato, mentre avrebbe dovuto e potuto obiettare l'impossibilità della revoca qualora sussistente.

18. Per completezza dell'esame del quadro

ordinamentale, va anche precisato che la categoria di riferimento è desumibile dal tipo di incarico che è chiaramente volto alla difesa in giudizio, quindi al patrocinio legale, che lo configura come singolo incarico conferito *ad hoc* quale contratto d'opera professionale, consistendo nella trattazione della singola controversia o questione, quale "servizio legale" peraltro sottoposto al regime dei servizi esclusi dalle regole dell'evidenza pubblica (d.lgs. 158/1995 e d.lgs. 65/2000 vigenti all'epoca dei fatti di causa). Ad ulteriore conforto motivazionale il Collegio richiama la recente pronuncia, con riferimento alla successiva direttiva 2014/24/UE, con cui la Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza C264/2018 del 6 giugno 2019) ha ribadito che "gli incarichi legali sono esclusi dalla normativa generale sugli appalti in quanto diversi da ogni altro contratto, perché le relative prestazioni possono essere rese solo in ragione di un ambito fiduciario tra l'avvocato ed il cliente, peraltro caratterizzato dalla massima riservatezza". Tutto ciò ovviamente non esime dal doveroso previo "confronto concorrenziale" nella scelta dell'avvocato, che però in questa fattispecie non è in contestazione e che

quindi non viene preso in considerazione per il principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

19. In conclusione, se secondo la giurisprudenza contabile i profili di illegittimità degli atti costituiscono un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso, detti profili qui non si rilevano per i motivi innanzi esposti. L'esame della condotta del convenuto porta il Collegio a ritenere che, al momento dell'incarico al legale del libero Foro, la revoca del patrocinio erariale fosse consentita dalle disposizioni normative come su argomentato, sussistessero i validi motivi di tutela dell'interesse pubblico, e che fossero chiaramente indicate le ragioni anche organizzative esplicitate, fra le quali soprattutto, oltre alle carenze dell'organico, la ritenuta inerzia della difesa erariale nell'acclarato difetto di comunicazione, elementi tutti che escludono l'antigiuridicità della condotta e comunque la gravità della colpa. I validi motivi che hanno portato alla decisione di revocare formalmente l'incarico alla difesa erariale sono riconducibili al fatto che non vi fossero stati

comprovati e positivi riscontri dall'Avvocatura di Stato incaricata sin dal 1979, che non risultava aver promosso azioni contro il Comune come richiesto, e che vi fosse invece l'urgenza e delicatezza della questione sulla quale aveva chiesto notizie proprio la Procura regionale della Corte dei conti in merito alla vicenda delle occupazioni *sine titulo* e della mancata riscossione delle correlate indennità.

20. In aggiunta, va anche considerato che il pagamento delle spese legali da parte della Regione al difensore sarebbe intervenuto anche nei riguardi dell'Avvocatura Generale, e non vi è prova che l'onorario sarebbe stato inferiore, dato che l'avv. ha concordato al minimo delle tariffe forensi, o nullo, e non risulta che il patrocinio per amministrazioni diverse dallo Stato fosse a titolo gratuito.

21. Con riguardo alla seconda voce di danno prospettata dall'attore pubblico, il danno da perdita di *chance*, vero è che la sentenza di appello del giudice civile (sent. -----) ha dichiarato la nullità delle sentenze di primo grado -non definitiva e definitiva- per mancanza dello *ius postulandi* per nullità del mandato all'avv. X , ma ha tuttavia

deciso la controversia nel merito. Contrariamente a quanto sostenuto dal requirente, la Regione non ha perso in appello in ragione della dichiarata nullità dell'attività svolta prime cure dal legale esterno incaricato, che nell'espletamento della difesa in primo grado era risultato vittorioso con riconoscimento di somme risarcitorie a favore della Regione. Nello specifico, il Giudice d'appello ha ritenuto non fondate, sulla base di condivisibili motivazioni, sia la richiesta restitutoria che risarcitoria.

La Corte d'appello, nella sentenza di cui sopra, ha precisato (pag. 19 e seg.) che nulla spettava alla Regione, rigettando le domande restitutoria e risarcitoria, non accoglibili in quanto: ha rilevato la carenza di interesse in relazione ad uno degli immobili siti in Roma, perché risultava che lo stesso era stato assegnato dalla Regione all'allora Provincia di Roma sin dal 2002; ha affermato, in riferimento anche agli altri due immobili oggetto di causa, che risultavano destinati esclusivamente ed in via duratura per oltre 20 anni per finalità scolastiche, sin da prima del trasferimento al patrimonio regionale e senza alcuna finalità

speculativa; che quindi la destinazione degli immobili e l'utilizzo per finalità scolastiche, in conformità alla legge 764/1975 -legge che ha disposto il trasferimento alle regioni dei beni utilizzati per le esigenze sociali delle rispettive popolazioni da comuni, province od altri enti locali a seguito della soppressione dell'ente " X X "-, fa venir meno i presupposti della responsabilità aquiliana di cui all'art.2043 del codice civile; ha sottolineato inoltre che, ai sensi della legge 23/1979 -Norme per l'edilizia scolastica-, l'utilizzazione degli immobili con destinazione scolastica fosse a titolo gratuito, mentre l'eventuale concessione a canone ricognitorio dovesse essere concordata tra i due enti (qui Regione e Comune), convenzione non presente nella vicenda in oggetto; ha concluso quindi che l'utilizzo, lecito perché per finalità pubbliche nella specie per vincolo di destinazione ad uso scolastico, dei predetti cespiti patrimoniali doveva considerarsi a titolo gratuito.

22. Allo stato degli atti tale statuizione è definitiva, così come la dichiarazione di nullità della sentenza di primo grado. Tali decisioni privano

di qualunque fondamento la richiesta risarcitoria di danno erariale da perdita di *chance*, sia perché il giudicato civile è definitivo sia perché questo Collegio ritiene, in concorde interpretazione con il Giudice civile, che non vi fossero i presupposti risarcitori e restitutori nel merito a fondamento dell'azione civile stessa .

Non sussiste quindi un danno all'erario, in termini di perdita di *chance*, in considerazione del pronunciamento nel merito del giudice civile in appello, visto che l'unica statuizione risarcitoria a favore della Regione era stata disposta solo in primo grado nella sentenza dichiarata nulla.

23. Infine, con riguardo all'ultima posta di danno, non sussiste il danno da disservizio, non suffragato in considerazione del rigetto della domanda relativa alle due voci principali di danno.

24. Tutto ciò premesso e considerato, la domanda è rigettata e per l'effetto il convenuto X X è assolto da ogni addebito. Sono dovute al convenuto le spese legali a carico della Regione Lazio, liquidate al valore medio delle tariffe forensi.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la

Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n.79983 del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

rigetta la domanda e per l'effetto assolve il convenuto da ogni addebito.

Liquida il rimborso delle spese legali a favore di X
X ed a carico della Regione Lazio in euro 14.199 al valore medio delle tariffe, oltre spese generali, IVA e CPA.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di competenza.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica

su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 novembre 2023.

L'Estensore
Alessandra Sanguigni
f.to digitalmente

Il Presidente
Tommaso Miele
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 4 marzo 2024.

Il Dirigente
Luciana Troccoli
f.to digitalmente