



Sent. n. 120/2024

REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dal Sigg.ri Magistrati

dott. Tommaso Miele Presidente

dott.ssa Alessandra Sanguigni Consigliere relatore

dott. Pasquale Fava Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n 80067 del registro di segreteria e promosso dal Procuratore regionale del Lazio contro -Fiscon Giovanni (c.f. FSCGNN57A29H501) nato a Roma il 29.01.1957 ed ivi residente in Via Mesopotamia n. 22, rappresentato e difeso dagli Avv. Giovanni Crisostomo Sciacca e Marcello Marra Marcozzi ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei medesimi sito in Roma, Via di Porta Pinciana 6;

-Filippi Alessandro (c.f. FLPLSN70E11H501G), nato a Roma il 11.05.1970 ed ivi residente in Via Francesco Saverio Sprovieri n. 27, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Daniele Cutolo e Roberta D'Apolito ed

elettivamente domiciliato presso lo studio del primo,
sito in Roma, Via Zanardelli 34;

- Zuccaroli Andrea (c.f. ZCCNDR73C25H501X), nato a Roma il 25.03.1973 ed ivi residente in Via Antifonte di Ramnunte n. 324, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Aristide Police e Raimondo d'Aquino di Caramanico ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei medesimi sito in Roma, Via Liegi n. 32:

- D'Amico Leopoldo (c.f. DMCLLD55 H501Y), nato a Roma il 17.07.1955 ed ivi residente in Via Casimiro Manasei n. 30, rappresentato e difeso dall'Avv. Gaetano Martini ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Roma, Piazzale Medaglie d'oro 7;

- Lopes Saverio (c.f. LPSSVR75A24H501A) nato a Roma il 24.01.1975 ed ivi residente in Via Daniello Bartoli n. 4, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Gennaro Terracciano antistatario e Salvatore Sciullo ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo sito in Roma, Piazza San Bernardo n. 101;

- Passi Paolo (c.f. PSSPLA62M17H501V), nato a Roma il 17.08.1962 ed ivi residente al Largo Victor Hugo Girolami n. 1, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Alfredo Samengo, Michele Lioi e Stefano Viti ed

elettivamente domiciliato presso lo studio dei medesimi sito in Roma, Viale Bruno Buozzi 32;

-Attili Silvia (c.f.TTSLSLV60P41H501S), nata a Roma il 01.09.1960 ed ivi residente in Via Lucrezio Caro 39, rappresentata e difesa, dall'avv. Federico Timmi ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Roma, Viale Castrense 33;

Visti gli atti ed i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 30 novembre 2023, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Fucci, il giudice relatore Cons. dott.ssa Alessandra Sanguigni, per la Procura il SPG dott.ssa Emanuela Rotolo, gli Avv.ti Sciacca e Marra Marcozzi per Fiscon, l'Avv. Cutolo per Filippi, gli Avv.ti Police e d'Aquino di Caramanico per Zuccaroli, l'Avv. Martini per D'Amico, l'Avv. Terracciano per Lopes, gli Avv.ti Samengo e Viti per Passi, l'Avv. Timmi per Attili.

FATTO

1. Con atto di citazione del 23-6-2023, notificato il 30-6-2023, la Procura Regionale, previo invito a dedurre, ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione giurisdizionale i convenuti indicati in epigrafe, per ivi sentirli condannare, ciascuno per

la quota specificamente indicata nell'atto introduttivo, al pagamento complessivamente di euro 361.910,37 a favore della Società AMA S.p.a., in relazione ad un'ipotesi di danno erariale presuntivamente causato alla società pubblica.

2. Nello specifico, i convenuti in giudizio sono stati chiamati in relazione alle proprie funzioni istituzionali assunte nella vicenda: Fiscon direttore generale p.t. della Direzione amministrativa; Zuccaroli responsabile Servizio Bilancio e Finanza nella Direzione amministrativa; D'Amico responsabile della Direzione Corporate e coordinamento legale e ad interim del Servizio acquisti; Filippi direttore generale p.t. della Direzione amministrativa; Passi fino al luglio 2014 e Lopes per il periodo successivo quali Direttori p.t. della Direzione risorse umane; Attili responsabile dello Staff fiscale a supporto del direttore Zuccaroli.

3. La Procura, nell'atto introduttivo del giudizio, esponeva i fatti e gli elementi di diritto con profuse argomentazioni, confutando altresì le difese svolte dai convenuti nella fase prodromica, formulate nelle deduzioni all'invito a dedurre.

La *notitia damni* è correlata ad alcuni articoli di stampa del 2016-2017, nei quali si riferiva di una indagine dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, relativa ad incarichi professionali sistematicamente affidati da AMA S.p.A. a professionisti esterni, fra il 2013 ed il 2015. Nella citata relazione ANAC erano stati evidenziati alcuni elementi di criticità, in particolare riferiti ai compensi liquidati ai professionisti esterni ed all'assenza di riferimenti giustificativi degli incarichi attribuiti.

La Guardia di Finanza, all'uopo delegata, aveva trasmesso alla Procura contabile la relazione investigativa finale nel mese di maggio 2020. Successivamente, ai presunti responsabili è stato notificato formale atto di costituzione in mora del 28.08.2020, al fine di interrompere il decorso del termine prescrizione. All'esito delle indagini della Guardia di Finanza, i cui dati sono estrapolati anche dalle relazioni dell'Authority, sono stati individuati 3 filoni di incarichi conferiti negli anni 2014-2015 a professionisti e studi Legali: a) incarichi conferiti allo Studio Legale LIPANI & PARTNERS; b) incarichi conferiti all'avv. MASSIMO

PALLINI; c) incarichi conferiti allo Studio Legale Tributario Internazionale PUOTI, LONGOBARDI, BIANCHI.

4. Il requirente ha ampiamente illustrato la tipologia e l'oggetto di ciascun incarico, il periodo di riferimento e il compenso liquidato, nonché i funzionari pubblici che hanno proposto e conferito i singoli incarichi, approvato i reports finali e liquidato i compensi.

4.1. Ancora più nello specifico, relativamente all'incarico allo Studio Legale LIPANI & PARTNERS la Procura contabile ha rilevato che con scrittura privata del 7/1/2014, per AMA sottoscritta dal Direttore Generale Fiscon (nota prot. 829/u del 08 gennaio 2014), era stato affidato l'incarico di assistenza e consulenza legale stragiudiziale da rendere in base a specifiche esigenze che si fossero manifestate entro il mese di agosto 2014, con compensi fino al raggiungimento della somma di 150.000 euro oltre IVA (all.7 AMA). Dall'osservazione dei *time reports* mensili, la Procura ha rilevato che furono svolte attività consulenziali su varie attività riconducibili a suo avviso ad ordinaria amministrazione, su tematiche riguardanti l'attività contrattuale e minuziosamente indicate nella

citazione, quali -fra l'altro- la previsione e revisione del bando e allegati di gara del Servizio di noleggio full service di autovetture e di Servizi di ritiro, trasporto e selezione/valorizzazione dei rifiuti; consulenze su gare d'appalto anche per procedure aperte e su capitolati tecnici; pareri su documenti di gara, propedeutici alla stipula di accordi quadro per lavori di manutenzione delle sedi aziendali, ovvero relativi a campagne di comunicazione o eventi; chiarimenti e pareri su bandi di gara; pareri su contrattualistica, finanziamento banche, interdittiva antimafia, accollo di debito, responsabilità amministratori.

I *time reports* relativi agli incarichi furono approvati da Zuccaroli e D'Amico, per un importo di € 160.058,14.

Successivamente D'Amico (nota prot. 47282/u del 15.10.2014) prorogò l'incarico su input del Fiscon sino a tutto il 2014, alle stesse condizioni, con liquidazione di ulteriori € 145.458,34 per attività similari alle precedenti -ad es. gara noleggio a lungo termine, predisposizione e revisione documenti di gara per l'affidamento del servizio ritiro raccolta e smaltimento rifiuti speciali, e per il trattamento

degli stessi, nonché per il recupero dei rifiuti combustibili-. Allo studio legale fu liquidato un ulteriore compenso di € 46.217,58, quale corrispettivo di altre ore fatturate, dal novembre 2014 a febbraio 2015, attività consulenziale relativa a gare, contrattualistica ed emergenza rifiuti, in assenza comunque di un previo conferimento scritto.

4.2. Con riguardo all'incarico all'Avv. PALLINI, il requirente ha riferito che gli incarichi in materia giuslavoristica, di previdenza sociale e sindacale furono conferiti nelle forme di collaborazione coordinata e continuativa, in ragione dell'esperienza nel settore, su proposta di Passi e poi di Lopes, su determinazione di Fiscon (Determinazione n. 21/2014). Al riguardo, ha riferito che l'Avv. PALLINI aveva sin dal 1998 una stabile attività di consulenza per l'AMA, in materia di diritto del lavoro (all. 16 AMA). Per l'incarico in questione, il requirente ha evidenziato che tra gennaio e novembre 2014 (Det.DG 21/2014 citata) l'avvocato aveva predisposto 27 pareri (per un onorario di € 30.911,37) e che con successiva determinazione del Filippi (det. DG n. 23/2015) fu conferito analogo incarico e liquidati € 60.896,18 per 37 pareri, forniti fra l'altro per predisporre

avvisi di selezione del personale o per aspetti legali correlati all'istallazione e monitoraggio di apparati GPS sugli automezzi. Si trattava spesso di quesiti in materia, che secondo la Procura avrebbero potuto essere risolti dalla struttura interna dell'amministrazione. A tal riguardo, il requirente ha sottolineato che, negli anni 2014/2015, la pianta organica della Direzione Risorse Umane constava di ben 18 laureati, tra i quali 2 con laurea in Giurisprudenza, 3 con laurea in Economia e Commercio e 5 con laurea in Scienze Politiche; tutte specializzazioni che, pur riferite a risorse *junior*, come rappresentato in audizione da Lopes, avrebbero consentito all'Azienda di risolvere internamente le questioni invece sottoposte al consulente esterno. Non sono stati presentati reports finali, ma solamente uno scambio di mail con le risposte ai quesiti formulati dalla struttura delle Risorse umane.

4.3. Sugli incarichi allo Studio internazionale PUOTI, LONGOBARDI, BIANCHI, la Procura ha riferito che risulta assente qualunque motivazione in ordine all'inadeguatezza delle risorse interne. Difatti, la Direzione Amministrazione e Finanza negli anni 2014-

2015 vantava ben 25 dipendenti in possesso di laurea e 49 in possesso di diploma. Gli incarichi in oggetto furono conferiti nel 2014 su determinazione (Det. DG n. 1 del 08.01.2014) del Fiscon sempre per prestazioni riguardanti tematiche fiscali, sia ordinarie (imposte e bilancio della società) sia straordinarie (es. assistenza legale in giudizio per contenziosi Tari) ed i compensi sono stati liquidati per € 144.529,02 (all.22 AMA). Successivamente su determina di Filippi (det. DG n. 46/2015) fu sottoscritto un nuovo incarico generico per studio delle novità fiscali o per predisporre le informazioni richieste dall'Agenzia delle Entrate o addirittura per la dichiarazione annuale IVA, con liquidazione nel gennaio 2016 di € 64.128. Dalle risultanze istruttorie si evinceva che Attili responsabile dello Staff fiscale, posto a supporto dell'Ufficio del Direttore amministrativo, e il suo superiore dott. Andrea Zuccaroli approvarono i relativi *time reports*, senza sollevare alcuna obiezione sotto il profilo del contenuto concreto delle prestazioni. Ad avviso della Procura, lo studio tributario operava a semplice richiesta di varie strutture, sia da parte delle articolazioni della Direzione Finanza, sia da parte dell'Ufficio legale,

senza un oggetto predefinito nel contratto, circostanza che fra l'altro esclude secondo il requirente anche la natura strettamente fiduciaria dell'incarico.

5. Le deduzioni fornite in sede di riscontro all'invito e in sede di audizione non sono state idonee a superare le contestazioni: di qui l'atto di citazione in epigrafe.

6. In tale quadro fattuale, la Procura contabile ha tuttavia limitato la richiesta risarcitoria, per complessivi € 361.910,37, alle sole voci di danno correlate ai pagamenti intervenuti entro i termini prescrizionali, momento eziologico nel quale il depauperamento illecito acquisisce la qualifica di danno, considerando l'efficacia interruttiva della messa in mora del 2020, nonché la sospensione dei termini, prevista dal DL 18/2020 all'art. 85 comma 4 in ragione della situazione emergenziale pandemica.

Il requirente ha espresso difatti le proprie considerazioni in ordine all'eccepita prescrizione quinquennale dell'azione erariale, asserendone l'infondatezza, ritenendo il *dies a quo* riferito alla data dei singoli pagamenti, momento di genesi del danno, termine inciso dall'intimazione formale del

2020 ed al quale va aggiunto il periodo di sospensione ex lege di cui al citato art. 85 co. 4.

7. Secondo la prospettazione della Procura contabile, le condotte dei soggetti convenuti sono antigiuridiche, perché in contrasto con il quadro normativo in materia. In particolare, il requirente ha richiamato il d.lgs. 165/2001 art. 7 co. 6, nel testo vigente nel periodo, in base alla quale era consentito il conferimento di incarichi individuali, anche a prescindere dal requisito della comprovata specializzazione in caso di iscrizione ad albi o ordini professionali, però solo per specifiche esigenze alle quali non fosse possibile far fronte con personale in servizio. Il conferimento comunque doveva avvenire a mezzo procedure comparative (art.7 co. 6 bis) ed avere natura temporanea predeterminata, con oggetto di alta professionalità. L'assenza di tali requisiti ad avviso del requirente è sintomo di comportamento non in linea con il modello legale di corretta gestione amministrativa. Ed inoltre, la norma contemplava espressamente il divieto di rinnovo, salvo la proroga ma solo per completare il progetto o per evenienze straordinarie. Il citato co. 6 prevedeva infine la responsabilità amministrativa

per il dirigente che avesse sottoscritto contratti co.co.co. per lo svolgimento di funzioni ordinarie, come lavoro subordinato. La Procura ha sottolineato che gli enti locali (art. 7 co. 6 ter) dovevano attenersi ai principi su delineati, anche se potevano stipulare contratti per attività istituzionali solo se previsti da legge o previo programma approvato dal Consiglio.

Quanto alla disciplina regolamentare, il Regolamento degli incarichi adottato dalla Giunta comunale di Roma (deliberazione n.130 /2009) era stato esteso, in virtù di espresso richiamo (paragrafo 9 delibera Giunta n.70/2012), anche alle società in house, fra le quali va annoverata AMA S.p.A.; il requirente ha rimarcato che per quanto qui di rilievo vi era disciplinato l'iter che prevedeva l'esplorazione di mercato, adeguata pubblicità, e la rispondenza agli obiettivi dell'amministrazione, che doveva essere chiara nell'atto di conferimento. La Procura erariale ha specificato infine che, dal punto di vista dell'oggetto degli incarichi, a suo avviso l'assistenza e consulenza giuridica è qualificabile come appalto di servizi legali e va quindi applicata la disciplina ordinaria *ratione temporis* contenuta

nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, salvo che si tratti di procedimenti giudiziari o propedeutici in vista di specifico contenzioso.

8. Con riguardo alla sussistenza del nesso causale, il requirente ha ritenuto che si fosse in presenza di concausa efficiente delle singole condotte. La correlazione tra ciascuna delle condotte antidoverose poste in essere dagli odierni convenuti e il danno subito dalla Società è fondata perciò sull'attribuzione di efficienza causale alle condotte stesse che hanno determinato una situazione tale che, senza il loro apporto, l'evento non si sarebbe verificato. Ad avviso dell'attore pubblico, quindi, si è trattato della richiesta avanzata dai responsabili delle strutture che avrebbero beneficiato delle prestazioni (D'Amico, Passi, Lopes), che ha dato l'abbrivio alla concatenazione causale, che si è sviluppata con l'affidamento dell'incarico (Fiscon e Filippi), è proseguita con l'approvazione dei time reports (Zuccaroli, D'Amico, Attili) ed è infine culminata nella liquidazione dei compensi e quindi con la manifestazione del danno concreto.

9. Quanto all'elemento soggettivo della responsabilità, la Procura contabile ha ritenuto gravemente colposa la condotta dei soggetti legati da rapporto di impiego, in ragione del quale si è verificato il fatto dannoso, avuto riguardo non solo alla palese illegittimità degli atti di conferimento degli incarichi ma anche alla inescusabile negligenza, elevata superficialità e sprezzante noncuranza, con le quali si è fatto ricorso a risorse esterne pur in assenza dei presupposti di legge.

10. Infine, il Procuratore ha indicato le singole asserite responsabilità, che vengono individuate nell'atto di citazione con l'indicazione delle quote di responsabilità ascrivibili a ciascuno dei soggetti coinvolti nel procedimento, tenuto conto dei rispettivi apporti causali rispetto alla determinazione del danno: una percentuale pari al 60% per i Direttori Generali che sottoscrissero il provvedimento di affidamento dell'incarico, pari al 30% per i soggetti che avanzarono la relativa proposta o per il direttore della struttura beneficiaria dell'apporto professionale esterno, e pari al 10% per i soggetti che approvarono i time reports, ed il 10%

per il responsabile (Lopes) della liquidazione del compenso per gli incarichi all'avv. Pallini.

11. In conclusione, la Procura attrice ritiene che sussista la responsabilità dei convenuti con l'addebito a ciascuno delle seguenti quote del danno, a favore di AMA S.p.A., oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, da computarsi dalla data dell'evento lesivo al saldo effettivo ed alle spese di giudizio a favore dell'erario:

Giovanni Fiscon € 165.189,93

Alessandro Filippi € 54.374,08

Leopoldo D'Amico € 97.859,59

Andrea Zuccaroli € 17.958,33

Silvia Attili € 5.332,06

Paolo Passi € 7.948,64

Saverio Lopes € 13.247,74.

12. Con memorie depositate nei termini, si sono costituiti in giudizio tutti i convenuti, contestando ogni addebito ed eccependo alcuni la nullità della citazione -Fiscon per genericità e indeterminatezza della citazione ed Attili per violazione dell'art. 86 co. 6 e co.2 lett. e) c.g.c. per genericità ed assenza di motivazione-. Tutti in via preliminare hanno eccepito la prescrizione dell'azione erariale

adducendo varie argomentazioni, quali l'inidoneità dell'atto di messa in mora ad interrompere il termine, ovvero l'inapplicabilità della sospensione dei termini di cui all'art.85 del D.L. 18/2020, in relazione ai pagamenti anteriori al luglio 2015 perché, a loro avviso, la sospensione è riferita alla prescrizione correlata ai termini processuali e non a quelli di natura sostanziale, ed infine il superamento del settennio ai sensi dell'art. 66 comma 2 c.g.c..

Nel merito, hanno sostenuto l'inesistenza dell'illecito descritto nell'atto di citazione. Al riguardo con molteplici deduzioni, hanno ritenuto che l'attribuzione degli incarichi agli studi legali fosse conforme alla normativa all'epoca dei fatti in vigore, sia di rango primario che regolamentare del Comune di Roma, e che gli atti fossero correttamente motivati in ragione della comprovata inadeguatezza dell'organico in servizio presso le strutture destinatarie dei pareri-consulenze. I responsabili (Fiscon e Filippi) del conferimento in termini di accordo quadro hanno ritenuto inoltre di non aver attivato alcuna richiesta di parere, operata invece dai responsabili delle strutture amministrative per

materia. Questi ultimi (D'Amico, Passi e Lopes) hanno evidenziato, oltre alle carenze organizzative professionali degli uffici (ciascuno ha fatto riferimento alla insussistenza di sufficienti risorse interne), la specificità delle richieste e la complessità delle esigenze alle quali non si poteva far fronte con il personale in servizio. I convenuti (Zuccaroli e Attili), che hanno provveduto ad approvare i *time reports* e hanno liquidato le fatture, hanno altresì evidenziato -in relazione alla condotta imputata- la mancanza di nesso causale e di colpa grave, in quanto la funzione e l'attività svolta nell'ambito delle rispettive competenze non era volta al controllo della legittimità degli incarichi, peraltro espletati sulla base di accordi quadro, ma solo al riscontro formale propedeutico al pagamento. Molti hanno sottolineato che gli incarichi sono stati compiutamente ed integralmente svolti dai professionisti esterni e, pertanto, hanno inevitabilmente recato la corrispondente utilità concreta a vantaggio di AMA S.p.a, in termini di effetti direttamente prodotti dalle prestazioni fornite.

Di seguito sono illustrati, nel dettaglio, alcuni ulteriori argomenti difensivi espressi da ciascuno dei convenuti.

13. Con memoria difensiva, si è costituito Giovanni Fiscon, Direttore Generale di AMA dal 19 aprile 2013 fino al 2 dicembre 2014, eccependo che non è stato dimostrato dal requirente il fatto che tali incarichi potessero essere svolti dagli impiegati AMA, in ragione dell'inadeguato dimensionamento dei settori, anche in considerazione dell'impossibilità di procedere a nuove assunzioni; inoltre ha replicato che da un lato la contestazione riguarderebbe affidamenti asseritamente avvenuti in violazione dei principi della concorrenza, senza però che il danno alla concorrenza risulti comprovato dalla Procura in termini di minori costi rispetto a quelli sostenuti dall'amministrazione che sarebbero conseguiti dal ricorso alle gare pubbliche. Dall'altro, i successivi pagamenti, asseritamente inutili e dannosi e tutti disposti da altri soggetti, rappresenterebbero invece un danno da disservizio, in relazione al quale non si chiarisce nella citazione in che modo si sia concretizzato il proprio apporto limitato all'affidamento degli incarichi.

13.1. Ad avviso del convenuto, i suddetti incarichi hanno tutti natura di Accordo quadro, in quanto si limitavano a stabilire le condizioni economiche generali dell'eventuale supporto giuridico esterno e non vincolavano in alcun modo AMA S.p.A. al ricorso effettivo ai professionisti esterni. Tali professionisti non potevano vantare alcun diritto nascente dai suddetti incarichi: l'obbligazione di pagamento sorgeva al solo effettivo svolgersi dell'attività professionale, richiesta di volta in volta dai vari Uffici che ritenevano necessario il supporto professionale esterno, ma mai direttamente dal Fiscon.

13.2. Ha eccepito anche il difetto di nesso causale, atteso che non competeva al Direttore Generale né la scelta di presentare la richiesta di parere ai consulenti esterni né il controllo prodromico al pagamento né, infine, il pagamento stesso, e pertanto altri soggetti hanno compiuto la scelta di ritenere che una data questione giuridica esulasse dalle competenze interne all'Ufficio legale di AMA o delle Direzioni di riferimento.

13.3. Nel merito il convenuto ha dedotto che l'articolo 7 del d.lgs. n.165/2001, nella sua versione

vigente *ratione temporis*, prevedeva la possibilità di conferimento degli incarichi di tal genere. Inoltre, il regolamento sugli incarichi del Comune di Roma Capitale (deliberazione GC n.130/2009), la cui disciplina risulta esplicitamente estesa alle società in house (Deliberazione GC n. 70/2012), ha contemplato al riguardo una disciplina in deroga, e detta previsione appare riferibile soprattutto ai servizi legali. Quindi, a suo avviso, l'odierna fattispecie assume le caratteristiche di attività fiduciaria ed altamente strategica di servizi legali, in quanto tali esclusi dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 163/2006 e dalla Procedura acquisiti di AMA, e quindi, a suo parere, non sussiste neppure il profilo di grave colpevolezza. Il convenuto ha evidenziato comunque che, nell'anno 2014, la concomitanza di altri incarichi urgenti e/o indifferibili assegnati agli avvocati del Servizio legale ha di fatto reso necessario ricorrere all'affidamento di incarichi esterni, peraltro in misura del tutto minoritaria rispetto al complesso delle questioni gestite dal predetto Servizio. Ed ancora, l'inadeguatezza interna era comprovata dal fatto che le risorse in forza al Servizio avevano

tutte qualifica di impiegati e prive di abilitazione professionale, non incaricabili in autonomia della gestione di questioni giuridiche o della redazione di parere implicanti impegni economici che superavano milioni di euro (ciò è indicato nella dichiarazione in atti di D'Onofrio secondo il quale "le risorse interne non erano sufficienti a coprire tutte le necessità della Direzione Legale").

Peraltro, ha evidenziato anche che gli incarichi sono stati conferiti in ossequio ai limiti economici da rispettare in seno alla Società, con tariffe applicate inferiori ai minimi tariffari, e l'ordine ad eseguire veniva effettuato dalla Direzione Legale di concerto con le Direzioni interessate fino al raggiungimento del tetto massimo di spesa. Infine, l'incolpato ha eccepito la carenza di prova del danno, che non consegue automaticamente da una illegittimità di atti o comportamenti tenuti da amministratori pubblici, ed ha rilevato che è stata omessa la valutazione dei benefici economici goduti dall'Amministrazione.

13.4. Come per il primo, anche il secondo addebito riguarda la conferma dell'incarico in contestazione, in favore dello Studio Lipani, con durata fino al

31.12.2014. Per tale incarico il Fiscon non ha sottoscritto alcun nuovo incarico, che è stato prorogato da D'Amico, e non ha espresso alcun consenso, ma solo una stima di un fabbisogno, anche in considerazione della grave situazione emergenziale nella gestione del ciclo rifiuti. Ha sottolineato che, in base all'organizzazione AMA, nel maggio 2014 il Direttore generale non era sovraordinato a tutte le direzioni e il servizio legale faceva parte della direzione corporate -a sua volta alle dirette dipendenze dell'amministratore delegato-, tant'è che il nuovo Accordo quadro con lo studio Lipani, per ragioni di competenza e di funzione, non doveva essere sottoscritto dal direttore generale.

13.5. Infine, ha rilevato che in atti risultano depositati bonifici in favore di tale studio legale, che riguardano attività estranee al presente procedimento e relative a difese processuali, ad eccezione di un unico bonifico per euro 66.139,58 avente causale "Consul. Legal. nov-14 feb_15").

13.6. Per il terzo addebito, a comprova della valenza strategica del servizio, ha evidenziato che si è trattato di supporto per il servizio fiscale ed i costi della consulenza erano compresi nel budget

2014 della Direzione Amministrativa. Al riguardo il convenuto ha illustrato la complessità della gestione del settore fiscale di AMA (oltre agli aspetti propri della società, AMA gestisce inoltre, per conto di Roma capitale, la Tariffa Rifiuti che ammontava per il 2014 a 715 milioni di euro). Ha specificato che i dipendenti addetti del servizio fiscale erano tre unità e che parte dell'attività riguardava l'assistenza ad AMA per la costituzione di due Fondi Immobiliari, denominati "Sviluppo" e "Ambiente" (SGR) con patrimonio rispettivamente di 126 e 152 milioni di euro, comprendente tutti i cespiti del patrimonio AMA (come indicato nel fascicolo 9 allegato 23).

13.7. In via subordinata, ha chiesto l'applicazione della *compensatio lucri cum damno*, nel considerare i vantaggi comunque conseguiti da AMA che ha beneficiato delle prestazioni erogate dai professionisti, ed in estremo subordine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo. In via istruttoria, ha formulato istanza ex art. 99 c.g.c., affinché venga ammessa prova per testi su tutto quanto affermato.

14. Con memoria difensiva si è costituito il Filippi, Direttore generale di AMA a far data dal 5 dicembre 2014 fino al 28 febbraio 2016, confutando

l'addebito relativo agli incarichi al Prof. Avv. Pallini (determinazione n. 23/2015) e allo Studio Longobardi, Puoti, Bianchi (determinazione n. 46/2015). Il danno a parere del convenuto è solo presunto, esclusivamente per il fatto che detti incarichi sarebbero stati affidati in asserita violazione dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, mentre nel caso di specie il conferimento è intervenuto in ragione della strutturale carenza di competenze all'interno dell'Azienda e avvalendosi di professionisti di comprovata e grande esperienza e per prestazioni di carattere specialistico e non ordinario che hanno comportato un grande beneficio per l'Azienda. Peraltro, non risulta neppure provato che i compensi erogati all'Avv. Pallini e allo Studio Puoti, Longobardi, Bianchi fossero incongrui, essendo inferiori alle tariffe ministeriali. Inoltre, ha affermato di aver svolto l'incarico di direttore con attività improntata al recupero di efficacia ed efficienza della Società, con risparmio di spesa, esponendone i più significativi risultati.

14.1. Nel merito, ha motivato il ricorso all'avv. Pallini per approfondire gli aspetti legali connessi ad un progetto per il monitoraggio di apparati GPS

sugli automezzi AMA, in ragione delle problematiche legate al superamento di ostacoli sollevati in merito alla tutela della privacy. La consulenza ha risolto le peculiari questioni emerse, ottenendo nel giugno 2015 le autorizzazioni necessarie, e ha consentito ad AMA di poter efficientare i servizi svolti con conseguenti risparmi evidenziati e indicati nel bilancio di gestione. Inoltre, ha sottolineato che, come esposto nell'audizione, nel periodo di funzione fu attivata una Direzione HR ed avviato un percorso di formazione per i dipendenti, che ha successivamente permesso di non procedere più ai conferimenti degli incarichi esterni l'Avv. Pallini. Con riguardo alla determinazione dirigenziale n. 23 del 2 luglio 2015, ha sostenuto ci fossero solide motivazioni per ricorrere alla consulenza del legale esterno, massimo esperto giuslavoristico e professore universitario, attesa la situazione di carenza strutturale di personale e di competenze all'interno della società (come dichiarato nella nota AMA 6 aprile 2018 prot. n. 019313/2018). I pareri dell'Avv. Pallini sono stati richiesti in relazione ad argomenti specifici e peculiari e peraltro caratterizzati da delicatezza e da difficoltà,

soprattutto nel quadro della riforma del mercato del lavoro.

14.2. Quanto alla determinazione dirigenziale n. 46 del 13 novembre 2015, per l'incarico allo studio tributario composto da esperti di chiara e illustre fama, ha rimarcato che le risorse interne non erano specializzate e le particolari prestazioni consulenziali richieste non avrebbero potuto essere evase dal personale interno. Si trattava di attività non sostitutive, ma di assistenza e di aggiornamento normativo e di soluzione di problematiche su questioni fiscali o di bilancio, oltre al supporto giudiziale presso le Commissioni Tributarie, nel contesto normativo delle riforme fiscali.

14.3. Ha in ogni caso affermato di aver rispettato le disposizioni normative e regolamentari in tema di conferimento di incarichi a professionisti esterni: definito oggetto, durata e alta professionalità dello studio legale, nonché verificato l'assenza di professionalità interne in grado di affrontare le tematiche di natura altamente specialistica richieste. D'altro canto, ha dedotto che la Procura non ha provato che vi fosse personale interno adeguato (quanto a professionalità) non essendo sufficiente il

n. dei dipendenti e il possesso di una laurea. Ha ribadito, come gli altri convenuti, che le norme nazionali e il Regolamento per il conferimento degli incarichi del comune di Roma Capitale contemplavano in tali casi una deroga alla ricerca di mercato nei settori esclusi dal codice contratti. Peraltro, in alcuni casi si trattava proprio di difesa innanzi alle Commissioni Tributarie.

14.4. La difesa ha replicato infine che mancherebbe a suo avviso l'elemento soggettivo della colpa grave, nel contesto normativo e gestionale illustrato. Anzi, contestualmente ha sottolineato che il convenuto si è prontamente attivato, nei pochissimi mesi nei quali ha ricoperto il ruolo di Direttore Generale di AMA, per la riorganizzazione aziendale (come evidenziato negli ordini di servizio nn. 6 e 7 in atti) per risolvere la strutturale carenza di personale.

14.5. In subordine ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

15. Con memoria difensiva, si è costituito Andrea Zuccaroli, Responsabile pro tempore del servizio Bilancio e Finanza di AMA, eccependo l'insussistenza della fattispecie di responsabilità amministrativa.

15.1. Nel merito ha confutato la condotta omissiva addebitata, relativa alla omessa segnalazione da parte sua, in sede di approvazione di alcuni *time reports* relativi agli incarichi in oggetto, della mancanza di previa procedura selettiva e all'assenza di verifica circa la sussistenza dei relativi presupposti di legge e della genericità ed ordinarietà dell'incarico e delle attività. Al riguardo, ha sostenuto di essere assolutamente estraneo alle condotte antigiuridiche da cui muove la citazione in giudizio, trattandosi di compito marginale, quello dell'approvazione dei *time reports* presentati dai professionisti esterni, una volta conclusi i loro incarichi; la condotta non è antigiuridica, in quanto non ha mai preso parte alla scelta dei professionisti o all'analisi ex post della prestazione, ma si è estrinsecata solo nel validare i *time reports*, quale attività, propedeutica alla liquidazione, consistente in un riscontro formale svolto su elementi di dettaglio, verificando che l'elenco delle attività rese fosse ragionevole, coerente ed adeguato e certo, senza che sul punto siano mai sorte contestazioni sull'assolvimento delle prestazioni pattuite da parte dei rappresentanti

della funzione aziendale, che hanno fruito delle prestazioni contestate.

15.2. Quanto al nesso causale ha ritenuto non sussistere a suo avviso la concausa efficiente, considerando che la sola condotta realmente rilevante nell'ipotesi accusatoria è quella attinente alla "illegittimità degli incarichi conferiti". Difatti, pur se il convenuto avesse "sollevato la questione dell'illegittimità degli incarichi", i professionisti sarebbero stati comunque retribuiti per gli incarichi svolti.

15.3. Infine, ha sostenuto l'assenza dell'elemento soggettivo, in quanto lo Zuccaroli è intervenuto quando gli incarichi erano stati già assegnati ed integralmente eseguiti e, pertanto, non residuava alcun margine di opinabilità circa l'effettiva debenza delle somme, circostanza che elide la gravità della colpa, considerando che non sono indicati in citazione i profili specifici della funzione in capo al convenuto, che difatti si occupava di altro.

15.4. Tutto ciò considerato, la difesa dello Zuccaroli ha specificato che l'assunto dell'antigiuridicità della condotta correlata

all'affidamento illegittimo in violazione del quadro normativo di riferimento non appare corretto, sia per la prassi più che consolidata di ricorrere, ove necessario, a consulenze di professionisti esterni, sia per il dimensionamento dell'azienda e per la specifica complessità delle necessità, profili che allo Zuccaroli non competeva esaminare e vagliare.

16. Con memoria difensiva si è costituito Leopoldo D'Amico, Responsabile p.t. Direzione Corporate e Coordinamento Legale ed altresì Responsabile ad interim del Servizio Acquisti dal 5.12.2014 al 29.01.2015, eccependo e deducendo quanto segue in relazione agli incarichi allo studio Lipani.

16.1. Per quanto attiene al secondo incarico, ha confutato i pagamenti, atteso che non risulta alcun bonifico effettuato in data 04.06.2015, ma emerge che i bonifici effettuati in data 27.05.2015 e 01.07.2015 hanno importi e, soprattutto, causali diverse rispetto a quelli oggetto della odierna contestazione.

16.2. Inoltre, ha obiettato che la mera approvazione dei *time reports*, non può essere considerata condotta causativa di danno, perché il convenuto non poteva contestare la legittimità del

conferimento, non rivestiva incarichi apicali, è ingegnere e non giurista.

16.3. Quanto al secondo incarico non si è trattato di una proposta, visto che ha solamente e propedeuticamente chiesto alle strutture (Direttore Generale pro tempore e Direttrice Amministrativa Giovanna Anelli) la conferma della perdurante necessità dell'assistenza di detto Studio legale, proponendo eventualmente una breve durata, con le tariffe già precedentemente concordate con il consulente (confrontate con quelle poste a base d'asta da Consip per l'affidamento di servizi professionali e che sono risultate complessivamente favorevoli all'Azienda), in attesa della riorganizzazione in atto della struttura amministrativa. Il Direttore generale poi ne aveva confermato la necessità, in data 26.09.2014.

16.4. Ha rappresentato che ogni richiesta consulenziale aveva ad oggetto una casistica estremamente varia e complessa. Le strutture interne (solo 15 unità laureate in giurisprudenza e peraltro la maggior parte inquadrare come meri "impiegati d'ordine" ed "amministrativi"), nel settore legale, erano sottodimensionate, anche in considerazione

dell'impossibilità di procedere a nuove assunzioni stanti i limiti posti da Roma Capitale. Ha evidenziato la complessità della materia della contrattualistica pubblica e che AMA è una società pubblica che opera in un settore speciale. Comunque, ha rimarcato che anche il Regolamento incarichi prevedeva l'affidamento diretto per particolari circostanze, ritenute qui a suo avviso ricorrenti.

16.5. Quanto al terzo incarico per il quale la Procura contesta che le prestazioni sarebbero state svolte senza contratto, ha contestato innanzitutto che rispetto alle 91 attività svolte dallo Studio Lipani dal 1° novembre 2014 al 28 febbraio 2015, 46 sono state richieste dall'Ing. D'Amico che ha svolto solo attività ricognitiva e non proponente. In ogni caso, ha ritenuto di evidenziare che AMA S.p.A. può considerarsi un'azienda speciale, per la quale non è imposta la forma scritta *ad substantiam* (Cassazione 9 agosto 2018, n. 20684). Il contesto del periodo in cui l'incarico in rubrica è stato svolto era caratterizzato da altissima criticità per l'Azienda, i cui vertici sono stati coinvolti nella nota vicenda conosciuta alla cronaca giudiziaria come "Mondo di mezzo".

16.6. In via subordinata ha chiesto di considerare - ex art. 83, co. 2, c.g.c.- l'imputazione virtuale della responsabilità anche nei confronti dei soggetti non convenuti nell'odierno giudizio ossia gli organi deputati a svolgere l'attività di controllo (Collegio Sindacale e la Società di revisione); e in ulteriore subordine ha invocato l'esercizio del potere riduttivo.

17. Con memoria difensiva si è costituita Attili, che nel 2014 era responsabile dell'ufficio Ambito Funzionale Fiscale, obiettando e argomentando quanto segue.

17.1. Ha eccepito l'inesistenza della condotta, in quanto ha evidenziato che non risulta e non vi è altra prova che la convenuta abbia approvato relazioni o pareri. Ha evidenziato che il personale dello Studio PLB svolgeva la propria attività anche presso lo Staff Fiscale, ma non esclusivamente, e pertanto la comparente non avrebbe potuto autonomamente quantificare le ore svolte presso altri uffici dell'AMA, e mai le venne richiesta l'approvazione dei reports suddetti. Per il secondo incarico allo Studio PLB (2015), nemmeno ci fu alcun report da firmare, ma direttamente la liquidazione.

Quindi, per l'incarico del 2015 (terzo pagamento 25/3/2016), la condotta attribuita alla comparente in modo indeterminato ("aver approvato i reports") è del tutto inesistente.

17.2. Ha precisato ulteriormente in tema di prescrizione che, con riguardo alla domanda di condanna al pagamento del 5% sulla somma di €64.128,00 corrisposta allo Studio PLB il 25/3/2016, l'importo non è contestato nell'atto di messa in mora del 2020 e quindi risulta intervenuta la prescrizione.

17.3. Ha inoltre rilevato l'insussistenza del nesso causale con la propria condotta non avendo firmato alcun report. Comunque, ha eccepito che il danno non può essere considerato per l'intera somma, non essendo stata messa in dubbio la congruità degli onorari. Poi i reports riguardano la quantificazione (n. ore quale mera attestazione di un fatto storico), non l'an di quanto dovuto.

17.4. Ed ancora, ha illustrato i precisi compiti della struttura nel 2014, evidenziando che l'organizzazione aziendale veniva ridefinita con Ordine di Servizio n. 6/2015, in base al quale l'ex ufficio Ambito Funzionale Fiscale aveva assunto la denominazione "Staff Fiscale" e che nessuna

disposizione conferiva allo Staff Fiscale il compito di verificare la legittimità degli atti dell'azienda. Con riguardo alla condotta omissiva attribuita alla comparente, consistente nel non aver sollevato obiezioni, ha rappresentato che la medesima non aveva alcun potere di controllo della legittimità della procedura e quindi nessuno specifico obbligo di agire. Poi la Attili non è dirigente, ma un impiegato Amministrativo/Quadro, mentre la citazione attribuisce la responsabilità intestando la condotta ai dirigenti di AMA, in quanto non hanno osservato il livello minimo di diligenza. Comunque, ha sostenuto l'irrilevanza della condotta attribuita, in quanto l'ipotetica co-approvazione di un atto approvato da un Dirigente sovraordinato alla comparente renderebbe iniqua la ripartizione paritetica del danno dedotta dalla Procura (5% ciascuno). La Attili aveva l'obbligo di occuparsi degli adempimenti fiscali dell'AMA e del supporto agli altri settori aziendali, al fine della corretta applicazione delle norme fiscali, ma non aveva il dovere di occuparsi del controllo di legittimità del conferimento degli incarichi. Non aveva accesso, peraltro, alla documentazione delle procedure. Sulla base dell'Ods

n.7/2015 la responsabilità era dell'Ufficio Acquisti, per il supporto giuridico amministrativo riguardante ogni procedura di acquisto.

17.5. Tutto ciò considerato, ha asserito che il conferimento degli incarichi era legittimo, in quanto l'Ambito Funzionale Fiscale, istituito nel 2010 (dal 2015 Staff Fiscale) era composto solo da due unità; negli anni in esame (2014/2015) AMA fu poi interessata da operazioni straordinarie di dismissione del patrimonio immobiliare con conferimento dei fabbricati a fondi immobiliari tramite SGR, con fusioni, fallimenti e revoche degli stessi, con innumerevoli adempimenti fiscali e pertanto a suo avviso "parrebbe sensata e legittima" la scelta di conferire incarico allo Studio PLB, che risponde a requisiti di altissima professionalità, competenza ed esperienza, non certo rinvenibili tra le risorse allora presenti in azienda.

17.6. Ha infine chiesto in subordine la *compensatio*, tenendo conto delle utilità conseguite.

18. Con memoria difensiva si è costituito Passi, Direttore di Direzione del Personale dell'AMA dal 2 aprile 2012 al 28 giugno 2014, per il danno correlato

al 1° incarico allo studio Pallini, deducendo le seguenti osservazioni ed eccependo quanto segue.

18.1. Nel merito l'incarico allo studio Pallini quale consulenza legale era stato conferito in assenza di personale interno dotato di specifiche professionalità. La struttura -Direzione risorse umane- all'epoca presentava un organico di 66 dipendenti di cui solo due laureati in giurisprudenza, dei quali, uno inquadrato come impiegato d'ordine e, il secondo, come impiegato amministrativo/quadro, con mansioni di responsabile formazione e sviluppo, e nessuno dei due dipendenti era abilitato all'esercizio della professione forense e, comunque, in possesso delle competenze necessarie. Peraltro, l'AMA non avrebbe potuto assumere alcuna risorsa in possesso della professionalità, in ragione del disposto di cui alla legge di stabilità del 2014, che aveva previsto divieti o limitazioni alle assunzioni di personale anche per le società partecipate (ha riferito che soltanto per l'anno 2017 difatti l'AMA vi ha potuto provvedere). L'incarico era infine disposto nei limiti di somma per l'affidamento diretto (art. 125, comma 11, d.lgs.163/2006). Ha evidenziato che l'incarico de quo

era stato per la prima volta conferito in vigore dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs.29/1993, come sostituito dall'articolo 5 del d.lgs. 546/1993, il quale non escludeva la possibilità del rinnovo.

18.2. Ha dedotto da un lato l'insindacabilità delle scelte discrezionali, laddove la Procura adombra la possibilità di soluzioni alternative, e dall'altro il difetto di prova, ove non è assolto l'onere a carico dell'attore pubblico di dimostrare che lo svolgimento di cicli di formazione del personale sarebbe costato meno della consulenza. Infine, ha eccepito l'insussistenza della colpa grave, proprio in considerazione della carenza d'organico, e l'assenza di danno.

19. Con memoria difensiva si è costituito il Lopes, Direttore pro tempore della direzione Risorse Umane, eccependo ed argomentando nei termini di seguito riassunti, in relazione all'autorizzazione alla liquidazione dell'onorario al Prof. avv. Pallini per la consulenza legale nell'anno 2014.

19.1. Nel merito, ha considerato che non sussistevano professionalità adeguate interne, non rilevando ex se il mero possesso del titolo di studio di laurea in giurisprudenza. Il convenuto ha

descritto la fotografia della struttura e le particolari vicende e ambiti specifici da affrontare, mettendo in luce, oltre all'inadeguato dimensionamento del Servizio affari legali e societario, che si occupava della gestione del contenzioso ma anche dell'assistenza legale al management e alle varie strutture aziendali in tutte le materie di interesse di AMA, anche l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni stanti i limiti all'epoca in vigore. Ha prospettato comunque quale sarebbe stato il costo contrattuale di una nuova assunzione, maggiore dei compensi all'avv. Pallini per le consulenze rese.

19.2. La difesa ha sottolineato, in merito all'incarico conferito all'avv. Pallini con determina n.21/2014, che il Lopes si era limitato a verificare la correttezza delle parcelle inviate dal Prof. Pallini in ordine al contenuto della consulenza e, dopo aver accertato che le attività erano state effettivamente rese nel corso del periodo di riferimento, aveva autorizzato la liquidazione delle stesse, con condotta coerente con i principi di sana, prudente e adeguata azione amministrativa. Ha riferito che nel periodo aveva anche avviato

iniziative volte a mitigare la scarsità di risorse nel settore mediante iniziative formative, tali da consentire di terminare nel 2016 il ricorso a professionalità giuslavoriste esterne (nota prot. n.1417-2016/DRU del 18.11.2016 a firma del dott. Lopes). Tali circostanze a suo avviso comprovano la totale assenza, in capo all'odierno comparente, dell'elemento soggettivo della colpa grave.

19.3. Ha sostenuto che gli incarichi legali sono stati conferiti in piena aderenza alle disposizioni normative applicabili, sia in ragione dell'esclusione dell'affidamento dei servizi legali dall'alveo delle procedure ad evidenza pubblica, sia in quanto sussistenti i presupposti indispensabili per l'incarico legale esterno (esigenze alle quali non si può far fronte con personale in servizio; incarico conferito ad un esperto di particolare e comprovata competenza; previa determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione). Ha evidenziato che il conferimento di detti incarichi era in linea anche con il regolamento del Comune di Roma vigente in materia.

19.4. Il convenuto ha contestato inoltre il fatto che la Procura non abbia in alcun modo dato conto del

perché, e in quali modi, la condotta del Lopes culminerebbe in una lesione e/o mancata considerazione dei principi di "imparzialità, "parità di trattamento, trasparenza e della pubblicità", ritenuti dal requirente non ossequiati.

19.5. Ha contestato infine, l'assenza di prova del danno, perché non è sufficiente l'eventuale vizio di legittimità formale di un atto amministrativo, mentre a suo avviso la liceità degli incarichi esclude ogni possibile lesione, considerato anche che i compensi erogati erano ben al di sotto dei minimi tariffari previsti dal D.M Giustizia di volta in volta vigenti e perché nell'atto di citazione non è stata contestata l'effettiva resa delle prestazioni né è stata contestata l'irragionevolezza dei relativi importi o la loro congruità.

20. All'odierna udienza, il Pubblico Ministero ha replicato alle ulteriori deduzioni poste nelle comparse di costituzione, con riguardo all'eccezione di prescrizione, destituita di fondamento in considerazione della decorrenza dalla data dei pagamenti, in considerazione della interruzione dei termini con la messa in mora, esplicita e chiara, e in ragione del disposto di cui al DL 18/2020 che

sospende, per il periodo emergenziale da covid, la prescrizione anche dei termini sostanziali. Ha confutato l'applicabilità dell'art. 66 c.g.c. e per il resto ha ribadito i profili dell'antigiuridicità delle condotte, la sussistenza del nesso di causalità e la gravità della colpa di ciascuno, insistendo per la condanna.

I patroni dei convenuti hanno insistito nelle censure ed eccezioni illustrate nei rispettivi scritti difensivi, sostenendo la sussistenza dei presupposti che hanno consentito l'affidamento lecito degli incarichi in contestazione, e confermato nel merito le rispettive argomentazioni in ordine ai fatti ed all'assenza del danno ipotizzato dalla Procura per ciascuno dei convenuti, in relazione al ruolo ricoperto da ognuno nella vicenda, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti.

21. Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio, come da dispositivo riportato in calce.

DIRITTO

22. La fattispecie contestata dalla Procura contabile agli odierni convenuti attiene ad una ipotesi di conferimento di incarichi professionali

affidati in via diretta e continuativa ad alcuni consulenti esterni, da parte di una società pubblica in house, in violazione della normativa in materia, ed al danno correlato al pagamento intervenuto per le suddette prestazioni professionali, nel biennio 2015-2016.

23. Seguendo l'ordine logico delle questioni poste dalle difese, il Collegio ritiene destituita di fondamento l'eccezione, avanzata da alcuni dei convenuti, di nullità dell'invito a dedurre e di nullità della citazione per asserita violazione dell'art. 86 co.6 e co.2 lett. e) c.g.c.. In primo luogo, l'invito è dettagliato ed anche la citazione è ugualmente precisa nell'indicare l'esposizione dei fatti, gli incarichi ed i pagamenti intervenuti, individuando i responsabili nelle diverse fasi procedurali e nei differenti ambiti funzionali, e le rispettive quote di addebito.

24. In ordine all'eccezione di prescrizione dell'azione erariale, il Collegio, aderendo parzialmente alle prospettazioni dei convenuti, osserva che alla data della notifica dell'atto di messa in mora del 28 agosto 2020 era spirato il termine quinquennale per i pagamenti effettuati fra

i mesi di giugno 2015 ed agosto 2015. Orbene, il Collegio ritiene intervenuta la prescrizione in relazione ai pagamenti anteriori alla messa in mora di agosto 2015 per i motivi di seguito esposti. La richiamata disciplina di cui all'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, e s.m.i. -introdotta per esigenze di tutela della salute pubblica con riguardo al settore della giustizia- va interpretata in accordo con l'indirizzo giurisprudenziale di questa Sezione, nel senso che la sospensione dei termini (176 giorni), e la ripresa a decorrere dalla data del 01.09.2020, debba essere applicata ai soli termini processuali che andavano a scadere nel periodo intercorrente dalla data dell'08.03.2020 alla data del 31.08.2020 e non ai termini sostanziali (Sez. Lazio sent. n. 81 del 6 febbraio 2023). La disciplina emergenziale, richiamata dal requirente, è applicabile per quanto qui di rilievo solo dopo l'avvio della fase preprocessuale con la notifica dell'invito a dedurre; da parte dell'amministrazione poteva essere inviata una nota di messa in mora, come nei fatti occorso, ma non oltre il termine quinquennale dal verificarsi del danno, intimazione che è attività realizzabile senza la necessità del compimento di attività processuali,

quest'ultime appunto precluse per motivi sanitari dalla normativa emergenziale. A supporto motivazionale, si evidenzia sia la collocazione formale della previsione normativa nel comma 4 che esordisce "in caso di rinvio...", sia le argomentazioni espresse dalla Suprema Corte di recente (Corte di cassazione S.U. sent. n. 5292/2021), pur se con riferimento ai processi penali, che enuclea il principio della "pendenza" dei procedimenti, concetto che nella giurisdizione contabile può essere considerato solo dopo l'invito a dedurre, quale presupposto processuale per promuovere l'azione di responsabilità. In altri termini, con i decreti-legge emergenziali del 2020, è stata prevista la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza per i diritti che possono essere esercitati soltanto a mezzo delle attività precluse dalle disposizioni emergenziali, che per ovvie ragioni sono quelle processuali, ove quindi i termini di prescrizione e decadenza siano da interrompersi solamente a mezzo della proposizione di una domanda giudiziale. Restano esclusi i termini stragiudiziali esercitabili dall'amministrazione nei confronti dei presunti responsabili, senza il coinvolgimento di alcuno dei

soggetti della giurisdizione (quali la messa in mora, l'intimazione, la diffida). L'estensione interpretativa della sospensione dei termini processuali ai termini sostanziali dovrebbe supporre che l'esercizio in concreto dell'azione pubblica (qui il previo invito a dedurre) costituisca l'unico incipit idoneo a produrre l'effetto interruttivo della prescrizione dell'azione per la tutela dell'erario; invece l'atto stragiudiziale della messa in mora, non inciso quindi da alcuna impossibilità processuale, è idoneo ad interrompere i termini prescrizionali sostanziali per l'esercizio dell'azione erariale. Parimenti, la Corte costituzionale, analizzando sinteticamente il quadro normativo in cui si colloca la sospensione della prescrizione sia in ambito civile che penale nel periodo correlato all'emergenza determinata dall'epidemia da Covid-19, si è pronunciata riferendo la sospensione dei termini prescrizionali sempre all'ambito processuale (Corte costituzionale sent. nn.278/2020 e 140/2021).

Quanto sopra, peraltro, trova conferma anche nelle disposizioni del Decreto 176 del 29.05.2020 del Presidente della Corte dei conti, emanato in

attuazione del comma 8-ter del medesimo articolo 85 del D.L. 17.03.2020, n. 18, che regola le attività istruttorie della Procura contabile.

25. Va confutata di contro la applicabilità *tout court* alla fattispecie dell'art. 66 c.g.c. co.2, che pone il limite dei sette anni del termine complessivo di prescrizione, sostenuta da alcuni dei convenuti. Tale norma non ha efficacia retroattiva per espresso dettato di legge, a prescindere dalle questioni interpretative della norma, e non è applicabile completamente al caso di specie in forza dell'allegato 3, art. 2 comma 2, al Codice ("norme transitorie e abrogazioni"), in base al quale "le disposizioni di cui all'art. 66 del Codice si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del Codice"(in data 7 ottobre 2016). L'art. 66 citato, dunque, non riguarda "fatti commessi" e "omissioni" risalenti, come nel caso oggetto del presente giudizio, al periodo precedente all'entrata in vigore, ad eccezione tuttavia che per l'ultimo pagamento datato novembre 2016, per il quale comunque non è trascorso neppure il termine prescrizione quinquennale.

26. In sintesi, e concludendo sul punto, il Collegio non ritiene intervenuta la prescrizione quinquennale

dell'azione erariale solamente per i pagamenti relativi agli incarichi indicati nel prospetto di cui all'atto di citazione: 3° rigo (incarico Lipani); 5° rigo (incarico Puoti, Longobardi, Bianchi), peraltro non contestabile all'Attili in quanto prescritto non essendo indicato nell'atto di messa in mora; 7° rigo (incarico Pallini).

27. Passando quindi al merito, occorre preliminarmente e convintamente sottolineare che le considerazioni che seguono sono riferite a tutta la vicenda ed a tutte le condotte, a prescindere dall'intervenuta prescrizione parziale dell'azione e quindi a prescindere dalla valenza interruttiva, che si ribadisce il Collegio non ritiene sussistente, delle citate disposizioni normative intervenute in ragione dell'emergenza epidemiologica, se operanti sulla prescrizione intesa in senso sostanziale e non solamente processuale.

28. In primo luogo, va affrontata la questione relativa alla legittimità o meno del conferimento degli incarichi oggetto di indagine. La valutazione va effettuata congiuntamente sotto un triplice angolo prospettico: la struttura interna, la normativa sugli incarichi esterni e requisiti dell'incarico, la

normativa contrattuale in ordine alla scelta del professionista.

28.1. Il Collegio ha potuto evincere, dagli atti di causa e dalle difese dei convenuti, che nel periodo oggetto di esame non era presente nella struttura organizzativa della Società un settore legale strutturato con molteplici professionalità interne. Anche per gli altri settori che si sono avvalsi delle consulenze esterne - direzione amministrativa e settore fiscale, nelle varie declinazioni terminologiche che si sono succedute- non risulta che vi fossero risorse sufficienti e adeguate in termini di alta professionalità.

Il Collegio non reputa sufficiente l'indicazione da parte del requirente del numero dei dipendenti in possesso di una laurea a comprovare la sussistenza di autosufficienza organizzativa cui deve tendere una compagine burocratica pubblica. Si concorda sul punto con la consolidata giurisprudenza contabile, che ha più volte affermato il principio secondo cui la produzione di tabelle del personale in organico o l'elencazione di dipendenti in servizio, da parte della Procura, non costituiscano di per sé una prova sufficiente a tali fini (Sez. Trentino-Alto Adige -Trento sent. 97/2021).

Manca nell'odierna fattispecie la prova che vi fosse personale interno quantitativamente adeguato e con professionalità atta ad affrontare specifiche problematiche. Anzi, i convenuti, ciascuno per i settori di riferimento, hanno dato prova della inadeguatezza delle risorse (qualifica non elevata, laurea non pertinente, complessità delle questioni...) e della indisponibilità di risorse umane quale fatto "impeditivo" che ha reso il mero numero dei laureati non indicativo dell'autosufficienza organizzativa (Sez.II Appello sent. 646/2022; Sez.I Appello sent. 83/2020). Oltre all'esiguità delle risorse con laurea specifica, come indicato dai convenuti, va tenuta presente l'esigenza *extra ordinem* che si evince dal tenore delle richieste ai professionisti esterni, e quindi da un lato l'elevata complessità delle consulenze oggetto degli incarichi, che già di per sé restringe l'ambito dell'individuazione del personale dipendente "adeguato" e dall'altro il contesto ordinamentale di settore (riforma del mercato del lavoro e riforma fiscale in atto) ed il quadro speciale con riguardo all'attività contrattuale della società, alle incombenze tributarie e fiscali ed alla particolarità delle questioni, quali fra l'altro

l'utilizzo dei dispositivi traccianti, come illustrato nella parte in fatto. D'altra parte, i fattori evidenziati portano a concludere che non si è trattato neppure di potenziare surrettiziamente la suddetta dotazione organica per l'ordinaria amministrazione.

28.2. Nello specifico risulta in atti che, per l'ambito contrattuale, le 15 risorse impiegate nel biennio in esame nell'ambito legale erano sì laureate in giurisprudenza, ma non esperte, in base all'età e all'inquadramento come meri "impiegati d'ordine" ed "amministrativi", mentre solamente tre rivestivano la qualifica di Quadro e nessuno quella dirigenziale. Nessuno aveva adeguata formazione nella materia della contrattualistica pubblica, soprattutto in considerazione delle incombenze della società AMA in ordine alla complessità della materia, operando in un settore speciale, quello dei rifiuti.

28.3. Con riguardo agli incarichi nella materia giuslavoristica, oltre alle carenze strutturali come risulta dalla d.o. del 2014 della Direzione risorse umane (all. 3 comparsa Passi), constando la dotazione organica del settore di soli 2 laureati in giurisprudenza e 4 in economia (da relazione GdF), nel 2015 implementata di una unità con laurea in

giurisprudenza con funzioni dirigenziali, va considerato che, come comprovato in atti, risale a quel periodo il progetto per il monitoraggio di apparati GPS sugli automezzi AMA con le correlate problematiche di tutela della privacy, per cui si era reputato necessario un supporto consulenziale esterno altamente qualificato, che ha permesso di superare le evidenziate difficoltà; in generale oltretutto la società si è trovata nel periodo ad affrontare le tematiche nuove, nel quadro della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 di riforma del mercato del lavoro.

28.4. Con riguardo agli incarichi consulenziali nella sfera del diritto tributario/fiscale, emerge con chiarezza che il servizio Bilancio e Finanza non fosse sufficientemente adeguato, avendo l'ufficio denominato Ambito Funzionale Fiscale solo due unità in servizio con innumerevoli compiti indicati nell'ordine di Servizio AMA n. 131/2010. D'altra parte, anche in questa materia occorre rilevare la complessità dei bilanci societari e la vastità dei compiti riguardanti, fra l'altro, la gestione della tariffa rifiuti del comune di Roma, nel panorama normativo della riforma fiscale di cui alla legge 11 marzo 2014, n. 23.

28.5. In sintesi, la Società non era adeguatamente dotata a livello di personale in servizio e d'altra parte era nella giuridica impossibilità di assumere nuove unità, in ragione dei limiti assunzionali disposti in vigore dell'articolo 1, comma 557 della legge 147 del 27 dicembre 2013 e prescritti da Roma Capitale (deliberazione della Giunta Capitolina n. 58/2015): dette circostanze concrete e straordinarie, adeguatamente evidenziate negli atti decisionali relativi agli incarichi contestati, hanno contraddistinto ad avviso del Collegio la correttezza dell'agire amministrativo.

28.6. Va parimenti osservato che la tipologia in esame si estrinseca in "accordi quadro", sottoscritti con gli studi legali e nella successiva attivazione di singole richieste consulenziali. Chiaramente la predisposizione di un accordo quadro può -se del caso- configurare una concausa efficiente, ove va ad indicare le condizioni contrattuali-economiche generali del supporto giuridico esterno, trattandosi della premessa fattuale e giuridica per le singole richieste di consulenza attivata dagli Uffici. Gli accordi quadro sottoscritti contemplavano tutti un ambito delineato di consulenza, dettato anche dall'alta

specializzazione dell'incaricato, con indicazione della tipologia di prestazione che poteva essere richiesta al professionista, con precisazione dell'importo massimo della spesa, con segnalazione del nominativo degli avvocati di riferimento (es. alcuni collaboratori dello studio Lipani...). Era fissato il corrispettivo orario diversificato fra avvocato senior, associato, junior o praticante; la durata dell'accordo; l'importo massimo della spesa del periodo oltre il quale l'accordo avrebbe cessato di produrre effetti ed oltre il quale sarebbe stato necessario altro accordo, ovvero l'importo annuale dell'attività consulenziale. Quanto alle richieste inoltrate agli studi legali, risulta in atti che vi fossero indicati pedissequamente i quesiti avanzati dagli uffici (ciò si evince nei reports vedasi ad es. all. n.6 comparsa D'Amico), dai quali ragionevolmente può desumersi la difficoltà degli approfondimenti richiesti fra i quali nel merito si richiamano: analisi documenti per contratto pegno su quote dei fondi, questioni su modifiche normative in materia di trattamento e recupero rifiuti, appalti specifici, contatti di locazione con il Comune di Roma.

28.7. Con riguardo agli incarichi allo studio tributario, va evidenziato che la direzione Amministrazione e finanza era composta nel biennio 2015-2016 da circa 70 unità di cui soltanto 5 addetti alla contabilità contributiva e fiscale (di cui uno soltanto con laurea in economia), come indicato nella relazione della Guardia di Finanza, senza peraltro ulteriori specificazioni.

29. Analizzando l'altro profilo di supposta violazione della normativa sugli incarichi esterni e sui requisiti dell'incarico, il Collegio considera quanto segue.

29.1. L'incarico di consulenza legale a professionista esterno si configura come appalto d'opera professionale, rientrando nei "servizi legali", come tali esclusi dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 163/2006, in linea con l'esegesi dell'epoca secondo cui vi era facoltà di ricorrere al supporto esterno (Sezioni Riunite in sede di controllo - Delibera 15 febbraio 2005 n. 6), talché la nozione di appalto d'opera è nozione concettualmente distinta dall'appalto di servizi, caratterizzato invece da una prestazione resa da un operatore economico con organizzazione strutturata, priva di caratterizzazione

personale. Non sussiste neppure la violazione della normativa dell'ente locale: difatti, come evidenziato nelle riferite sedi difensive, il Regolamento sugli incarichi del Comune di Roma vigente nel periodo (Deliberazione GC n. 130/2009, disciplina estesa espressamente alle società in house con la Del. GC n. 70/2012) al riguardo aveva previsto una eccezione derogatoria, con facoltà di conferire direttamente e motivatamente incarichi di particolare complessità e specificità di rilevanza strategica per l'Amministrazione a professionisti di documentate, specifiche e non comuni competenze ed esperienze nel settore oggetto d'incarico e di conferire direttamente e di attribuire motivatamente incarichi a professionisti determinati, quando sussistevano esigenze di continuità nella prestazione in rapporto a precedenti incarichi. Nello specifico poi, la <Procedura acquisti di AMA> di cui alla nota 12.3.2012 prot. n. 16160 aveva esplicitato la deroga consentendo l'affidamento: "f) *per incarichi di natura strettamente fiduciaria, il cui conferimento è riservato all'Amministratore Delegato, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli incarichi di difese o consulenza tecnica di parte in giudizio e gli*

incarichi affidati ai notai, nei casi in cui l'opera precedentemente prestata dal professionista a favore di AMA o di altri soggetti pubblici o privati, la particolare e comprovata specifica conoscenza della questione oggetto di controversia o della materia da trattare, la peculiare specializzazione del professionista ovvero motivi di riservatezza connessi all'esigenza di non divulgare notizie attinenti alla questione da trattare, rendano inopportuno o diseconomico o addirittura precludano il ricorso ad una procedura comparativa per l'affidamento dell'incarico".

30. Quanto sin qui evidenziato, supporta il Collegio nel ritenere che gli incarichi in oggetto siano stati conferiti nel rispetto delle disposizioni normative in vigore nel periodo.

Tuttavia, la reiterazione e/o frammentazione degli stessi pone qualche dubbio di coerenza con il quadro normativo su esposto: pertanto occorre valutare la sussistenza degli altri elementi della responsabilità, quali la gravità della colpa ed il nesso eziologico.

31. Quanto allo scrutinio dell'elemento soggettivo, appare ragionevole al Collegio rilevare l'assenza di colpa grave per i funzionari che hanno proposto e/o

conferito l'incarico e richiesto le singole consulenze, in ragione della sussistenza dei presupposti di legge, quali la assodata carenza delle professionalità interne, l'impossibilità di assumere nuove unità e le oggettive circostanze di eccezionalità del quadro ordinamentale di settore, ma soprattutto la riferita contestuale attivazione organizzativa tesa alla miglior formazione dei dipendenti.

Non sussiste la gravità della colpa per i medesimi motivi di cui sopra, ma neppure il nesso causale per coloro la cui condotta è consistita nell'approvazione dei *time reports* e nella liquidazione, atteso che non competeva agli stessi rilevare l'eventuale illegittimità del conferimento mediante l'accordo quadro e l'illegittimità o meno delle richieste determinate delle Strutture amministrative. Le competenze erano limitate ad un confronto fra le parcelle presentate e l'incarico svolto (ad es. corrispondenza del n. ore impiegate, costo orario, totale del compenso richiesto.....), nella cornice del quadro contrattuale convenuto con i professionisti esterni.

32. In conclusione, non ravvisando sussistenti in capo ai convenuti gli elementi costitutivi della responsabilità per danno erariale, la domanda è rigettata e conseguentemente i convenuti vanno assolti da ogni addebito.

33. Le spese legali sono liquidate a favore dei convenuti, al valore medio delle tabelle forensi, come da dispositivo, ponendo il relativo onere a carico di AMA S.p.A..

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette, -rigetta la domanda attorea e per l'effetto assolve i convenuti da ogni addebito.

Liquida a carico di AMA S.p.A. le spese di lite per ciascuno, oltre spese generali, IVA e CPA ,come di seguito specificato:

€ 7.577,00 (settemilacinquecentosettantasette//00) a favore di Giovanni FISCON; € 7.577,00 (settemilacinquecentosettantasette//00) a favore di Alessandro FILIPPI; € 7.577,00 (settemilacinquecentosettantasette//00) a favore di Leopoldo D'AMICO; € 3.041,00 (tremilaquarantuno//00)

a favore di Andrea ZUCCAROLI; € 3.041,00
(tremilaquarantuno//00) a favore di Silvia ATTILI; €
3.041,00 (tremilaquarantuno//00) a favore di Paolo
PASSI; € 3.041,00 (tremilaquarantuno//00) a favore
dell'Avv. Gennaro Terracciano dichiaratosi
antistatario di Saverio LOPES.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio
dell'11 gennaio 2024.

L'Estensore
Alessandra Sanguigni
f.to digitalmente

Il Presidente
Tommaso Miele
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 19 marzo 2024.

Il Dirigente
Luciana Troccoli
F.to digitalmente