



REPUBBLICA ITALIANA

410/2022

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE

CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente
Carmela de Gennaro	Consigliere
Fernanda Fraioli	Consigliere
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.

ha adottato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **58550**  
del registro di segreteria, proposto da

- **ALVARO Francesco**, nato a Caulonia (RC) il 26.9.1939 (c.f.:  
LVRFNC39P26C285U), rappresentato e difeso dall'avv. Marco  
Viglietta ([marcoviglietta@ordineavvocatiroma.org](mailto:marcoviglietta@ordineavvocatiroma.org)) e domiciliato come da  
mandato in atti;

**contro**

- **il Procuratore Regionale della Corte dei conti per il Lazio;**  
- **il Procuratore Generale della Corte dei conti;**

**e nei confronti di**

**COZZOLINO Arnaldo**, nato a Roma il 17.2.1959 (c.f.:  
CZZRLD59B17H501H), non costituito;

### **avverso e per la riforma**

della sentenza n. 616/2020 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, pubblicata in data 24.11.2020.

Visti gli atti e i documenti del giudizio;  
uditi, nella pubblica udienza del 17.6.2022, il relatore, il P.M., nella persona del V.P.G. Marilisa Beltrame, e il difensore dell'appellante, come da verbale di causa.

### **FATTO**

La Sezione territoriale condannava in contumacia l'odierno appellante, in qualità di Commissario Straordinario della Farmasociosanitaria Capitolina (FARMACAP), al pagamento, in favore di quest'ultima, della somma di € 226.800,00, in parziale accoglimento di una più ampia azione pubblicistica risarcitoria avanzata dal p.m. che vedeva, invece, assolto il prevenuto Cozzolino Arnaldo.

Quest'ultima traeva spunto da talune anomalie gestionali rilevate in occasione della procedura di gara d'appalto per la scelta del gestore - e la determinazione del canone del connesso contratto di locazione - dell'immobile sede dell'asilo nido "Bossi", sito in Roma e risultato affidato alla s.r.l. DRAGONA SERVIZI, amministrata dall'imprenditore Giuseppe Giordano.

Accertava la Sezione di prime cure che il corrispettivo era stato fissato in difetto di qualunque atto o procedura finalizzata a stabilirne la congruità e, comunque, in difformità rispetto a quanto indicato nella relazione di consulenza tecnica dell'Arch. De Astis del 15.3.2013 - *illo*

*tempore* commissionata dall'allora direttore generale dell'ente - attribuyente un ben maggior valore a tale canone, stima corroborata da ulteriori accertamenti peritali, poi disposti anche dal p.m. contabile per il tramite dell' Agenzia delle entrate-Territorio.

In particolare, il giudice laziale determinava prudentemente il danno erariale subito dalla FARMACAP nella differenza tra l'importo del canone percepito dall'ente (pari a € 3.050,00 mensili) e quello presuntivamente ritraibile in base alla prima (e più favorevole, per il prevenuto) delle cennate stime peritali (€ 8.400,00 al mese), rapportata al periodo in contestazione, pari a 42 mesi (agosto 2015-gennaio 2019).

Insorge l'appellante avverso siffatta decisione, affidando le proprie doglianze ai seguenti motivi:

- a) difetto di giurisdizione del giudice contabile per insindacabilità della scelta discrezionale di concludere la contestata operazione gestionale;
- b) nullità della sentenza per tardività dell'atto di citazione non sorretto da idonea proroga di indagini in quanto la relativa ordinanza, oltre che priva di adeguata motivazione, sarebbe stata notificata al proprio indirizzo di residenza, anziché al difensore domiciliatario indicato nelle deduzioni;
- c) nullità della citazione per indeterminatezza dell'oggetto;
- d) assenza di condotta antigiuridica, stante la perfetta aderenza della scelta gestoria ai criteri di efficacia ed economicità, anche tenuto conto dello stretto rapporto funzionale tra la locazione e l'affido del servizio comunale in questione;

e) difetto di prova del danno erariale per mancanza allegazione, da parte dell'attore pubblico, di ulteriori offerte economicamente migliori e per erroneità delle perizie adoperate nella stima del valore del canone locativo;

f) assenza di dolo o colpa grave nella condotta contestata.

Conclude, pertanto, il prevenuto per la riforma della sentenza impugnata - previa richiesta di nomina di c.t.u. sulla congruenza del canone locativo in questione - e il rigetto della domanda risarcitoria. In via subordinata, ha chiesto applicarsi il potere riduttivo dell'addebito.

L'appellato Cozzolino, assolto in prime cure, non ha inteso costituirsi, nonostante la sua rituale evocazione in giudizio.

La Procura Generale ha presentato conclusioni scritte, eccependo, in rito, l'inammissibilità per tardività delle doglianze processuali prospettate dall'appellante, rimasto contumace in primo grado, nonché della documentazione versata solo nel presente grado di giudizio. Nel merito, ha concluso per il rigetto del gravame, siccome infondato.

All'udienza di discussione della causa, le parti hanno ampiamente illustrato oralmente le argomentazioni di cui ai rispettivi scritti, ribadendo le richieste in atti. Il giudizio è stato, infine, trattenuto in decisione.

## **DIRITTO**

Dichiarata la contumacia di Cozzolino Arnaldo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 93 c.g.c., va affermata, in rito, la parziale

inammissibilità del gravame e pronunciato, per la restante parte, il suo rigetto nel merito, siccome infondato, alla stregua delle considerazioni che seguono.

I motivi di rito [*ut supra*, lett. b)-d)], sono inammissibili perchè tardivi, in quanto corrispondono a eccezioni processuali che andavano sollevate tempestivamente in sede di costituzione in giudizio di primo grado, ex art. 45, comma 2, c.g.c., laddove il convenuto è rimasto invece contumace e non può recuperare siffatta facoltà in seconde cure, non essendo stato rimesso in termini (artt. 93, comma 11 e 193, comma 1 c.g.c., sul divieto di *nova* in appello).

Circa il difetto di giurisdizione per insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali della p.a.[*ut supra*, lett. a)] - l'unica recuperabile in questa sede, trattandosi di questione rilevabile d'ufficio - si tratta di rilievo infondato, posto che la FARMACAP, quale azienda speciale comunale (art. 1 statuto) era tenuta al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità della propria azione amministrativa (cfr. art. 114, comma 4, t.u.ee.ll.), che è pacificamente sindacabile da parte del giudice contabile. Nella specie, il *petitum* sostanziale, in cui si sostanzia il criterio determinativo della giurisdizione, avanzato dalla Procura, riguarda l'esiguità del prezzo ritratto dall'utilizzo altrui di un bene aziendale, che certamente impinge nella veduta triade parametrica regolante la scelta censurata, il cui sindacato non eccede, quindi, il limite esterno della giurisdizione contabile (tra le tante, Cass., SS.UU., n. 30527/2019).

Quanto alle doglianze di merito, il dissenso articolatamente

prospettato dall'appellante, non privo di apprezzabili spunti giuridici, in parte anche condivisibili, non ha però scalfito la principale criticità della procedura seguita nella scelta del contraente privato, censurata dalla Procura (cfr. atto di citazione, pag. 11) e rilevata dalla Sezione territoriale (cfr. sentenza impugnata, pag. 35).

Risulta, invero, *per tabulas*, l'assenza di alcuna istruttoria o impianto motivazionale riferibile alla formazione del prezzo della locazione ritenuto congruo dall'Azienda speciale, la quale è da considerare, a tutti gli effetti, stazione appaltante, ai sensi sia del "vecchio" che del "nuovo" codice dei contratti pubblici (dd.ll.gs. nn. 163/06 e 50/2016), quale amministrazione aggiudicatrice, al pari dell'ente pubblico da cui promana (*amplius*, C.d.S. n. 6211/2011).

Pur nella difficoltà di una corretta qualificazione giuridica dell'operazione, stante le numerose opacità riscontrate, in altre parole, che l'affido contestato avesse ad oggetto, alternativamente:

- una locazione - stante anche il solo vincolo di destinazione parziale (per mq. 405), all'uso servizi primari per l'infanzia, del più ampio immobile (di mq. 935) - come tale non sottoposta alla disciplina del codice dei contratti pubblici, in quanto contratto attivo e non passivo e per i quali può dirsi sufficiente la pubblicazione sul profilo del committente della relativa manifestazione di interesse (Tar Campania, Napoli, n. 2214/2019; C.d.s. n. 720/2020);
- una concessione di servizio, anch'essa esclusa dalle regole del codice dei contratti (art. 30 d.lgs. n. 163/2006), come affermato dall'appellante, sulla scorta del parere allegato, evidenziando un

collegamento negoziale pur effettivamente sussistente;

- ovvero un appalto pubblico, come sembrerebbe evincersi sia dall'assenza di rischio operativo in capo al raggruppamento affidatario - percependo quest'ultimo la remunerazione dalla FARMACAP per il servizio reso e non dovendolo ritrarre dai terzi (cfr. clausola n. 2 della convenzione di gestione stipulata in collegamento negoziale con la sottesa locazione) - sia dai penetranti poteri della stazione appaltante anche per quanto concerne la scelta degli utenti della struttura (cfr. art. 1 conv. gest cit. e parere ANAC n. 1197/2016); non si rinviene, comunque, negli atti di causa una benché minima parvenza di istruttoria volta a dimostrare la congruità, sulla scorta degli scopi di risanamento pur prefissisi e dichiarati, della fissazione di un prezzo vile, dimostrata dalle perizie in atti, tra cui anche l'ultima allegata dallo stesso appellante (il cui deposito non è tardivo, non potendosi produrre prima: art. 194 c.g.c.), che pure fissa un prezzo al mq. - peraltro rapportato al periodo attuale e non al tempo dei fatti di causa - di circa 8 mila euro, a fronte di un prezzo della perizia De Astis di 8400/mq. Né l'appellante s'è peritato di dimostrare, almeno *ex post*, la congruità del prezzo ritratto dalla locazione.

D'altro canto, l'estrema differenza di prezzo rappresenta indice *ex se* della evidenziata criticità, a prescindere dalla mancata prova da parte del requirente di altre potenziali offerte, a tacer dell'inquietante circostanza dell'aver il prevenuto mostrato di conoscere - facendone sfoggio in taluni incontri istituzionali - già il vincitore della pseudo gara, prima ancora che venisse indetta, vicenda per la quale v'è stato

il suo rinvio a giudizio in sede penale.

Né la Procura è versata in alcun errore metodologico nel calcolo del corretto valore di mercato della locazione immobiliare predetta, la quale, come chiarito, ha avuto ad oggetto (non già una parte, ma) l'intero edificio, sicchè correttamente la Sezione territoriale ha calcolato il danno sulla base delle valutazioni tecniche riguardanti l'immobile nel suo complesso.

Infine, quanto alla richiesta subordinata di applicazione del potere riduttivo dell'addebito, ritiene il Collegio che la plateale violazione - che quantomeno sfiora un atteggiamento doloso da parte del prevenuto - delle regole, anche procedurali, tese all'efficienza e all'economicità della scelta discrezionale, dapprima evidenziate, non rendono possibile l'accoglimento neanche di tale domanda.

Alla luce delle superiori argomentazioni, la sentenza impugnata andrà interamente confermata ad ogni effetto e conseguenza di legge.

La spese del giudizio seguono la soccombenza. Nulla per quelle di difesa, stante la natura di parte in senso solo formale delle Procure appellate.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 58550 del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, rigetta l'appello e condanna l'appellante alla rifusione delle spese del giudizio, che si liquidano nella misura di Euro 112,00

(centododici/00).

Nulla per le spese di difesa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17.6.2022.

L'ESTENSORE

F.to Aurelio Laino

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Lasalvia

Depositato in Segreteria il 5 agosto 2022

Per IL DIRIGENTE

F.to Alberto Del Sordo