

Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale Lazio Sentenza n. 3008/2005 del 30 dicembre 2005 -- Responsabilità per mala gestio di società incaricata della gestione dei parcheggi a pagamento.

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

L'emarginata, lunghissima sentenza, merita di essere segnalata anche per le seguenti considerazioni in tema di servizi pubblici locali:

< 1.4. Un ultimo accenno va fatto, in linea generale, alle diverse forme di gestione dei servizi pubblici locali, così come diseguate dall'art. 22, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142 e, in particolare, al modello societario a prevalente capitale pubblico, utilizzato nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio.

Come autorevolmente affermato dalla giurisprudenza, la scelta di tale modulo - alternativo alle altre forme di gestione previste dalla medesima norma (in economia, a mezzo di concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione) e conseguente ad una valutazione di opportunità sul coinvolgimento di soggetti diversi dall'Ente locale nell'esercizio del servizio pubblico - non esclude la gestione diretta dell'ente locale, dal momento che esso continua a svolgere un ruolo determinante.

La gestione di un servizio pubblico locale a mezzo di società a prevalente capitale pubblico suppone, pertanto, "la determinazione dell'Ente di non estraniarsi dall'attività di gestione" anche quando, in conformità con quanto previsto dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, l'Ente locale decida di costituire società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria (Cass. civ., SS.UU., 6 maggio 1995, n. 4989, 4990, 4992).

Se, dunque, la giurisprudenza della Cassazione ha interpretato l'art. 22, comma 3, della legge n. 142/90

cit. (esercizio a mezzo di s.p.a. a capitale pubblico) come "gestione diretta" del servizio pubblico da parte dell'Ente locale, la società per azioni, in tale ipotesi, costituisce un "organo indiretto" dell'Amministrazione, deputato al servizio pubblico (Cass. civ. SS.UU. 29 dicembre 1990, n. 12221).

Consegue a tale inquadramento giuridico, non solo che l'affidamento dello svolgimento del servizio pubblico alla s.p.a da parte dell'Ente locale è un "affidamento diretto", che può prescindere dalla necessità di procedure concorsuali in quanto, appunto, collegato al modulo della gestione diretta, ma anche che il rapporto tra Ente locale e società per azioni si svolge "nell'ambito di un modulo essenzialmente pubblicistico" (Consiglio di Stato, Sez. II, 28 febbraio 1996, n. 366) .

Qualora, peraltro, la società per azioni affidataria dell'Ente locale (il quale mantiene la gestione diretta del servizio a mezzo di detta società, organo indiretto dell'Amministrazione) intenda non espletare direttamente il servizio affidatole, bensì affidarlo a sua volta (ove ciò le sia consentito) a terzi, essa è obbligata, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 157 del 1995, ad applicare le procedure in materia di appalti pubblici di servizi, stabilite dalla Direttiva 92/50 CEE, a meno che le attività subaffidate non siano di carattere accessorio, strumentale, di natura squisitamente specialistica, in ogni caso "tali da far venire meno il principio della gestione diretta su cui si fonda - come si è detto - la possibilità di affidamento del servizio" alla società. (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 366/96 cit.).

E' utile, in tal senso, ancora precisare la differenza tra affidamento di un "servizio pubblico" ad una società per azioni a capitale misto ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge n. 142/90 e dell'art. 12, comma 1, della legge n. 498/92 - reso a terzi (cittadini-utenti) ed il cui corrispettivo sia in tutto o in parte a carico degli utenti, e l'"appalto-servizi" - la cui concessione deve essere affidata a seguito di gara pubblica - reso a favore dell'Ente aggiudicatore (o del suo organo indiretto), che ne corrisponde il controvalore economico (in termini, T.A.R. Puglia, 23 aprile 1998, n. 367).

La distinzione non è di poco conto, se si considera che la gestione di servizi pubblici può essere affidata direttamente a società per azioni miste solo se il servizio può qualificarsi pubblico e che, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, per essere qualificato come "pubblico" un servizio deve essere reso alla collettività con la previsione di un corrispettivo a carico, in tutto o in parte, degli utenti (proposta 91/C/260 presentata dalla Commissione al Consiglio delle Comunità europee in data 28 agosto 1991, in G.U.C.E. 25 settembre 1991, C 250/4; previsione del corrispettivo della tariffa per assicurare l'equilibrio economico-finanziario della connessa gestione, di cui all'art. 12, comma 4, della legge n.498/92); e che, in

particolare, il servizio pubblico locale deve avere per oggetto "la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" (art. 22 legge n. 142/90).

Diversamente, se il servizio non è svolto per soddisfare direttamente gli interessi della collettività locale, ma risponde ad esigenze collegate solo in via indiretta e mediata a quegli interessi, il suo affidamento è soggetto alla disciplina di matrice comunitaria ed alle regole di evidenza pubblica.>

A cura di *****

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

Presidente: ***** - Relatore: *****

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 053120 e nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 055138/R del registro di Segreteria - riuniti in rito con ordinanza del 21 febbraio 2002 - il primo nei confronti della OMISSIS - -,
(d'ora in poi OMISSIS per brevità), in persona del legale rappresentante pro-tempore, Amministratore Delegato dott. R.B., e il secondo nei confronti: 1) della medesima OMISSIS S.p.A., in persona del legale

rappresentante p.t., 2) della OMISSIS - s.r.l., (d'ora in poi OMISSIS per brevità), in persona del liquidatore e legale rappresentante p.t. ing. M.V., 3) del dott. T.W. e 4) della dott.ssa *****, tutti rispettivamente difesi e domiciliati come di seguito indicato:

- OMISSIS

rappresentata e difesa dagli ***** e ***** ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Giuseppe Mercalli n. 13, in virtù di procure per atto del Notaio ***** di Roma, rep n. 75851 depositata in data 22 novembre 2001 (per quanto concerne il giudizio di responsabilità) e n. 76521 conferita in data 14 gennaio 2002 e depositata in data 16 gennaio 2002 (per quanto concerne il giudizio di conto, dopo la rinuncia dell'Avv. *****);

- OMISSIS, rappresentata e difesa dagli Avv.ti ***** e ***** ed elettivamente domiciliata, dal 1° marzo 2005, presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via G. Paisiello n. 53, in virtù di procura per atto del Notaio ***** di Roma, rep. n. 37537 depositata in data 1° marzo 2005;

- Dott. T.W., rappresentato e difeso dagli ***** , ***** e ***** ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli ultimi due in Roma, viale G. Mazzini n. 11, giusta mandato a margine dell'atto di costituzione;

- Dott.ssa S.S., rappresentata e difesa dagli ***** e ***** ed elettivamente domiciliata - dal 26 gennaio 2005, dopo il decesso dell'Avv. ***** - presso il loro studio in Roma, via Baldo degli ***** n. 71, giusta mandato a margine dell'atto di costituzione.

Preso atto delle precedenti udienze dell'11 gennaio 2000, del 25 maggio 2000, del 9 novembre 2000, dell'11 maggio 2001, del 21 febbraio 2002, del 9 maggio 2002 e del 27 settembre 2002.

Viste le relazioni in data 31 marzo 2000 e 8 luglio 2004 del Magistrato relatore.

Uditi alla pubblica udienza del giorno 24 marzo 2005, proseguita il giorno 11 aprile 2005 - con l'assistenza del Segretario sig. ***** - il relatore, Consigliere dott. *****, i rappresentanti del Pubblico Ministero in persona del V.P.G. dott. ***** e del V.P.G. dott. *****, nonché - all'udienza del 24 marzo 2005 - i difensori dei convenuti, *****, ***** e *****, delegato dall'Avv. ***** e, l'11 aprile 2005, gli Avv.ti *****, *****, *****, ***** e *****.

Visti gli atti e i documenti tutti della causa.

F A T T O

1. IL GIUDIZIO PER RESA DI CONTO. IL GIUDIZIO DI CONTO.

1.1. Il giudizio per resa di conto n. 053120 è stato promosso dal Procuratore regionale nei confronti della OMISSIS, ai sensi degli artt. 39 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, 44 e 45 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e 74 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 (ove è prevista tale iniziativa da parte del Procuratore Generale quando un contabile tenuto a rendere il conto relativo alla gestione di pubblico denaro ne ritardi la presentazione), al fine di provocare l'emissione del decreto da parte di questa Sezione, con la prescrizione di un termine per la presentazione dei conti concernenti la gestione della sosta a pagamento degli autoveicoli sul suolo del Comune di Roma negli anni 1996, 1997 e 1998.

La Procura regionale ha infatti ravvisato nella OMISSIS la qualità di “agente contabile”, con il conseguente obbligo della resa del conto, derivante dalla titolarità della gestione di detta attività (e dal conseguente maneggio di danaro ‘pubblico’, in quanto di pertinenza del Comune) affidata dal Comune di Roma alla medesima società con delibera della Giunta Comunale n. 1622 in data 21 maggio 1996.

1.2. Questa Sezione, condividendo le argomentazioni poste a base della richiesta della Procura, ha emesso il “decreto per resa di conto” in data 11 gennaio 2000, assegnando alla predetta società il termine di gg. 30 per la presentazione dei conti in questione.

A seguito di detto decreto la società ha prodotto, in data 11 febbraio 2000, una relazione corredata da documentazione varia, tra cui i cosiddetti “report di gestione” relativi agli anni 1996, 1997 e 1998, vale a dire esposizioni contabili per la rendicontazione alla OMISSIS della gestione della sosta predisposte dalla OMISSIS, società di proprietà dell’ OMISSIS - - (d’ora in poi OMISSIS, per brevità) divenuta agente “fiduciario” della OMISSIS con funzioni operative, a seguito di convenzione - originariamente stipulata tra OMISSIS(-) e OMISSIS in data 8 gennaio 1996 - poi stipulata tra OMISSIS e OMISSIS in data 5 febbraio 1997, nonché il bilancio di esercizio della OMISSIS al 31/12/1997, con allegata relazione della società di revisione e il rendiconto economico per gli anni 1997 e 1998, comunicato a suo tempo dalla OMISSIS al Comune di Roma.

Nella suddetta relazione la OMISSIS ha, tra l’altro, evidenziato che i ricavi derivanti ad essa OMISSIS dalla gestione sosta rappresentavano una quota parte del totale dei ricavi, di spettanza della società operativa OMISSIS ai sensi della Convenzione precedentemente sottoscritta tra OMISSIS e OMISSIS in data 8 gennaio 1996 (e della successiva convenzione tra OMISSIS e OMISSIS del 5 febbraio 1997), e che la relativa documentazione, custodita presso la OMISSIS, era indisponibile in quanto era stata oggetto di sequestro da parte della Procura regionale di questa Corte, nell’ambito del coevo giudizio di responsabilità, instaurato dalla Procura nei confronti della OMISSIS e della OMISSIS, nonché nei confronti di amministratori comunali, per l’ipotizzato danno erariale connesso alla medesima gestione della sosta.

1.3. Con relazione depositata in data 31 marzo 2000, ai sensi degli artt. 27 e seguenti del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) il magistrato relatore sui conti ha concluso che la documentazione contabile prodotta non rispecchiava le caratteristiche del conto giudiziale (oggetto della pronuncia di questa Corte) in quanto, oltre a mancare della

documentazione giustificativa delle spese, esponeva somme incassate che non rispecchiavano il totale delle somme riscosse, direttamente o indirettamente, dalla OMISSIS, che era e doveva essere considerata unica responsabile della gestione suddetta in quanto titolare dell'affidamento della gestione così come deliberato dal Comune di Roma con delibera G.M. n. 1622 del 21 maggio 1996.

Preso atto di tali risultanze e rilievi, la Sezione, con ordinanza n. 00283 del 25 maggio 2000, tenuto conto - da un lato - delle difficoltà operative presumibilmente incontrate dalla società privata OMISSIS nella redazione di rendiconti secondo il modello previsto dagli artt. 616 e segg. del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, nonché nella esposizione di dati contabili complessivi, vale a dire riferiti anche alla gestione operativa da parte della OMISSIS, nel frattempo incaricata, ma considerato, d'altra parte, l'obbligo, risultante comunque in capo alla OMISSIS medesima, di rendere il conto della propria gestione, in quanto titolare della relativa attività nell'interesse del Comune di Roma (ancorchè si fosse avvalsa, per finalità operative, di altre società affidatarie del medesimo servizio), ha rinnovato, nei confronti della OMISSIS, l'ordine di depositare i conti relativi alla gestione del servizio sosta a pagamento per gli esercizi 1996, 1997, 1998, specificando che gli stessi dovevano contenere l'esatta esposizione degli introiti lordi del servizio (anche se riscossi e incamerati dalla OMISSIS o da altre società operative da essa a sua volta incaricate) e dei costi di gestione, con dimostrazione della utilizzazione delle rimanenze attive, e che ad essi dovevano essere allegati il dettaglio della documentazione giustificativa e i testi dello Statuto e dell'atto costitutivo delle altre società operative intervenute nella gestione.

Con la medesima ordinanza la Sezione ha autorizzato la Procura al deposito della documentazione contabile della OMISSIS, nel frattempo oggetto di sequestro da parte della Procura medesima; ha quindi ordinato all'OMISSIS il deposito dell'atto costitutivo della OMISSIS e, al Comune di Roma, il deposito dei piani di investimento degli utili, che alla sua approvazione dovevano essere sottoposti annualmente da parte della OMISSIS, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del Disciplinare per l'affidamento all'OMISSIS del servizio di gestione della sosta, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 3673 del 1995, nonché i rendiconti annuali della gestione presentati ad esso Comune dalla OMISSIS

1.4.

Contestualmente alla documentazione inviata a seguito di detta ordinanza del 26 maggio 2000, comprendente n. 35 faldoni di allegati, la OMISSIS ha prodotto, in data 27 luglio 2000, copia del ricorso per regolamento di giurisdizione, depositato presso la Corte di Cassazione per contestare la giurisdizione di questa Corte in relazione alla natura privata della OMISSIS e, nel ribadire l'impossibilità di ottemperare alla redazione dei conti richiesti a causa della indisponibilità della documentazione contabile completa, posta sotto sequestro dalla Procura regionale di questa Corte, ha chiesto la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Cassazione, ai sensi dell'art. 367 del codice di procedura civile.

1.5. Con ordinanza n. 0750/2000 in data 9 novembre 2000 questa Sezione ha deliberato la manifesta infondatezza della contestazione della giurisdizione di questa Corte, sotto entrambi i profili rilevati dalla OMISSIS (vale a dire la natura privatistica della società e la natura di 'corrispettivo' attribuita ai proventi costituiti dalle somme pagate dai cittadini per la sosta), in quanto ha sostanzialmente chiarito: 1) che gli agenti contabili sottoposti alla giurisdizione di questa Corte non sono necessariamente dipendenti pubblici, ma possono essere anche soggetti estranei all'Amministrazione, e tanto persone fisiche quanto persone giuridiche (come, ad es., gli istituti bancari che svolgono funzioni di tesoreria di ente pubblico); 2) che, inoltre, elemento fondamentale per radicare la giurisdizione di questa Corte era la natura pubblica dei proventi dei parcheggi e che tale natura andava individuata nella "titolarità" degli stessi proventi in capo al Comune di Roma (nella specie, infatti, l'appartenenza di dette somme al Comune è riconosciuta espressamente dall'art. 7 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, recante il testo del Nuovo Codice della strada) oltre che nella finalità di pubblico interesse, insita nell'attività di gestione della sosta tariffata su strada.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 12367/2001 dell'ottobre 2001, accogliendo e richiamando le motivazioni espresse nell'ordinanza di questa Sezione, come sopra specificate, ha dichiarato sussistente la giurisdizione di questa Corte nei confronti della OMISSIS, relativamente al giudizio di conto in questione.

1.6. Con successiva ordinanza n. 0463/01/R dell'11 maggio 2001 la Sezione, preso atto di tutta la documentazione depositata dalla Procura, dalla OMISSIS, dalla OMISSIS e dal Comune di Roma, ha ritenuto infondate le doglianze difensive della OMISSIS circa l'esiguità del termine precedentemente assegnato per il deposito dei conti, in quanto la nuova udienza - successiva all'ordinanza che aveva disposto il deposito dei conti - era intervenuta 270 giorni dopo che la Procura aveva depositato presso la Segreteria di questa Sezione la documentazione contabile della OMISSIS, poi sottoposta a sequestro, e, comunque, dopo 150 giorni dal formale dissequestro della stessa, consentendo, di fatto, un ampliamento del termine originariamente assegnato.

Ha quindi preso atto della persistente omissione della resa dei conti giudiziali, nelle modalità più volte precisate, ed ha disposta la compilazione dei conti, ai sensi dell'art. 46 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, a spese della OMISSIS inadempiente, nominando una apposita Commissione per la ricostruzione della contabilità relativa alla gestione della sosta a pagamento per gli anni 1996-1997-1998; ha nel contempo assegnato a detta Commissione il termine di gg. 150 per l'espletamento di tali incombenzi.

Detto termine è stato poi prorogato, a richiesta della Commissione, fino al 12 dicembre 2001.

A tale data la Commissione ha depositato i conti giudiziali relativi agli anni 1996-1997-1998, oltre ad una relazione conclusiva.

Con tale deposito risulta concluso il procedimento "per resa di conto" ed è iniziato il giudizio di conto, disciplinato dagli artt. 27 e seguenti del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi a questa Corte, approvato con R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, e dagli artt. 44 e seguenti del Testo Unico approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214.

Con decreto n. 1/2002/R del 9 maggio 2002, questa Sezione ha liquidato il compenso spettante alla Commissione nominata per la compilazione d'ufficio dei conti in questione, la cui spesa era già stata posta a carico della OMISSIS inadempiente con l'ordinanza n. 0463/2001 sopra citata.

Con ordinanza n. 788/2002/R del 27 settembre 2002 la Sezione ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla OMISSIS, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 319 del 1980, in opposizione al decreto di liquidazione del compenso n. 1/2002/R predetto.

2. IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITA'. RIUNIONE COL GIUDIZIO DI CONTO. VICENDE PROCESSUALI.

2.1.

Contestualmente alla promozione del giudizio di conto, mediante invito a dedurre notificato in data 30/10/2000, la Procura regionale, deducendo che il comportamento mantenuto non solo dalla OMISSIS ma anche dalla OMISSIS, nella gestione del servizio di sosta regolamentata a tariffa su aree comunali scoperte, aveva comportato per il Comune di Roma “maggiori e ingiustificati costi per oltre dieci miliardi” di lire, ha invitato le medesime società a presentare atti e documenti a propria difesa.

Con atto di citazione del 16/03/2001, notificato in data 30/03/2001, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha chiesto la condanna delle due società al risarcimento del presunto danno arrecato al Comune di Roma e quantificato in €. 5.092.011.075 per ciascuna società, oltre interessi e spese di giustizia.

Con atto integrativo di citazione, notificato il 16/11/2001 e il 28/11/2001, la Procura regionale ha citato anche il dott. T.W. e la dott.ssa ****, quali Amministratori comunali all’epoca dei fatti contestati, per la loro condanna, in favore del Comune di Roma, al risarcimento della somma di €. 500.000.000, da ripartire in parti uguali tra i due convenuti, oltre interessi e spese di giustizia.

2.2. Con ordinanza in data 21 febbraio 2002 la Sezione, respinta l’istanza di sospensione del giudizio di responsabilità n. 55138, avanzata dai difensori della OMISSIS per pendenza di altro ricorso per regolamento di giurisdizione proposto innanzi alla Corte di Cassazione - questa volta con riferimento al giudizio di responsabilità - e disposta la riunione del giudizio di conto con quello di responsabilità, ha rinviato ogni ulteriore pronuncia alla nuova udienza che sarebbe stata fissata per la decisione sui conti compilati d’ufficio da parte della Commissione incaricata, dopo l’esame di essi da parte del magistrato relatore.

Con atto conclusionale del 14/12/2003 il Procuratore ***** presso la Corte Suprema di Cassazione ha chiesto la declaratoria di sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti anche nel giudizio di responsabilità n. 55138, con riferimento alla OMISSIS, alla OMISSIS e agli Amministratori T.W. e S.S. “atteso che:

alla riconosciuta (dalla sentenza delle S.U. n. 12367/2001 prima richiamata) qualità di agente contabile della OMISSIS fondata sul <vincolo pubblicistico di destinazione delle somme derivanti dall'uso differenziato di beni pubblici comunali> derivante espressamente dalla previsione di cui all'art. 7, comma settimo, del codice della strada, non può non derivare una responsabilità amministrativa-contabile per la cattiva gestione e per il conseguente danno arrecato (non alla società ma) al Comune quale ente esponenziale della collettività destinataria delle opere da realizzare con le dette somme (“installazione, costruzione e gestione dei parcheggi...”);

non altrimenti potrebbe spiegarsi l'obbligo di rendere il conto se si escludesse la possibilità di far valere eventuali connesse responsabilità;

le S.U. della Corte, del resto, con la sentenza n. 1236 del 2001, hanno espressamente riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti delle persone giuridiche che assumono la veste di agente contabile (...) per gli atti inerenti alla gestione di denaro pubblico;

ritenuto, in particolare, che non può essere condiviso l'argomento fondato sulla asserita distinzione tra giudizio di resa di conto e giudizio di responsabilità che dovrebbe desumersi dall'affermazione contenuta nella parte finale della sentenza n. 12367/2001 ove si è ritenuto non pertinente il richiamo (operato in sede di ricorso) “ai principi affermati dalle Sezioni Unite in tema di responsabilità degli amministratori degli enti pubblici economici, trattandosi di ipotesi di competenza giurisdizionale avente ambito e presupposti del tutto distinti da quella contabile”; nella fattispecie in esame, infatti, non viene in discussione il rapporto tra amministratore dell'ente e l'ente medesimo (con eventuale responsabilità da far valere davanti al giudice ordinario del primo nei confronti di quest'ultimo), ma il rapporto tra l'ente e il Comune per cattiva gestione del denaro di pertinenza del Comune medesimo;

ritenuto che la giurisdizione della Corte dei conti va affermata nei confronti della OMISSIS; contrariamente a quanto sostenuto in sede di ricorso, anche questa società, infatti, in quanto incaricata della gestione operativa dei parcheggi, ha riscosso i proventi della sosta e, quindi, somme di pertinenza del Comune ed è evidente che, se le somme da destinare alle finalità indicate nell'art. 7 del codice della strada sono quelle risultanti dalla differenza tra le entrate e i costi (i c.d. "utili"), non è contestabile che, in ipotesi, una cattiva gestione, accrescendo oltre misura i costi, abbia potuto incidere sull'entità delle somme da destinare alla ricordata pubblica finalità;

ritenuto, infine, che la prospettata mancata vigilanza sulla gestione di un servizio i cui proventi erano di pertinenza del Comune può giustificare la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti dell'Assessore comunale alle politiche della mobilità e del dirigente del competente dipartimento comunale;"

2.3. Con ordinanza a verbale del 9 maggio 2002, questa Sezione ha rigettato l'ulteriore istanza di sospensione, presentata questa volta dalla OMISSIS, in relazione al predetto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione presentato nell'ambito del giudizio di responsabilità n. 55138.

Riuniti i ricorsi per regolamento di giurisdizione della OMISSIS e della OMISSIS le Sezioni Unite della Cassazione, con ordinanza n. 12192/2004, hanno dichiarato, anche con riferimento al giudizio di responsabilità, la sussistenza della giurisdizione di questa Corte, condividendo in toto sia le argomentazioni poste a base dell'ordinanza di questa Corte del 28/02/2002 che quelle contenute nell'atto conclusionale del Procuratore ***** presso la Cassazione, come sopra riferite.

3. CONTENUTO DELLA RELAZIONE SUI CONTI.

3.1. PREMESSE.

In data 8 luglio 2004 è stata depositata dal relatore la relazione prevista dagli artt. 29 e 30 del

regolamento di procedura per i giudizi innanzi a questa Corte, avente ad oggetto i conti compilati d'ufficio dalla Commissione incaricata.

Premesse alcune considerazioni sulle caratteristiche dell'affidamento dell'attività di gestione della sosta da parte del Comune di Roma, attraverso il riferimento alle fonti normative e contrattuali che disciplinano detta gestione, individuata la documentazione di riferimento e precisati i criteri di determinazione dei ricavi e dei costi ai sensi della Convenzione stipulata in data 8 gennaio 1996 tra OMISSIS ed OMISSIS, ove è successivamente subentrata, al posto dell'OMISSIS, la OMISSIS, la relazione prende in esame le risultanze contabili emerse dalla ricostruzione della gestione in questione per gli anni 1996, 1997 e 1998.

a)

In particolare, quanto alla pertinenza comunale, e quindi pubblica, delle somme riscosse a titolo di sosta, nonché al vincolo di destinazione delle stesse, viene evidenziato che la fonte normativa è costituita dall'art. 7, comma 7, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, recante il testo del Nuovo Codice della strada, come affermato anche dalla Suprema Corte, secondo cui "I proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, sono destinati alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei e al loro miglioramento e le somme eventualmente eccedenti a opere di viabilità".

b) Viene inoltre citata la direttiva 92/50/CEE, per la sua rilevanza in materia di qualificazione del carattere di diritto pubblico - ancorchè con personalità giuridica privata - degli organismi istituiti e finanziati in modo maggioritario dallo Stato o dagli enti pubblici, al fine di soddisfare bisogni di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale (la OMISSIS, infatti, è una S.p.A. con partecipazione maggioritaria del Comune di Roma, all'epoca dell'inizio della gestione addirittura unico azionista della società).

Secondo la direttiva CEE:

"Per organismo di diritto pubblico si intende qualsiasi organismo:

- istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale

-
avente personalità giuridica e

-
la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico”.

c)

Nelle premesse della relazione viene ancora evidenziato che il rapporto tra enti locali azionisti di maggioranza e tra le società da essi partecipate è stata delineata dall’art. 22, comma 3, lett. e) della legge 8 giugno 1990, n. 142, , come integrato dall’art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498.

Tale disciplina ha consentito ai comuni ed alle province di gestire i “servizi pubblici” <a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati>.

Viene al riguardo precisato che la norma delinea una “gestione diretta” del servizio pubblico per mezzo di una società per azioni, nell’ambito di un modulo essenzialmente pubblicistico, e che l’interpretazione dell’art. 22 cit. quale “gestione diretta” del servizio pubblico è stata confermata dalla giurisprudenza della Cassazione (tra le altre, S.U., 6 maggio 1995, n. 4990), così come la stessa Cassazione ha definito “organo indiretto” dell’Amministrazione la società per azioni deputata alla gestione del servizio pubblico (S.U., 29 dicembre 1990, n. 12221).

d)

Si osserva ancora che, se dal modulo organizzatorio della “gestione diretta”, di cui alla predetta disposizione, discende l’esclusione della necessità di procedimenti concorsuali di affidamento alla s.p.a. da parte dell’Amministrazione comunale, non ostando a ciò la disciplina comunitaria, posto che questa deve essere applicata solo quando la prestazione di servizi si fonda su contratti di appalto (cfr. VII “Considerando” premesso alla Direttiva 92/50); dovrebbe, peraltro, ritenersi sussistente l’obbligo per la s.p.a. di applicare le procedure in materia di appalti pubblici di servizi, stabilite dalla Direttiva 92/50/CEE, allorchè intenda non espletare il servizio direttamente, ma affidarlo (ove ciò le sia consentito) a terzi; sempre che non si tratti di attività accessorie, strumentali, di natura squisitamente specialistica o simili, che non siano tali da far venir meno il principio della “gestione diretta” su cui si fonda la possibilità di affidamento del servizio da parte dell’ente locale.

La disamina che precede, di cui ai punti da a) a d), è stata effettuata nelle premesse della relazione sui conti, quale presupposto delle “osservazioni” che sono state poi esplicitate, a fondamento delle proposte e delle conclusioni della relazione stessa sulle risultanze della ricostruzione contabile, in particolare quanto alla contestazione della veridicità o legittimità (secondo l’originaria delibera di affidamento, o secondo Convenzione o, più in generale, secondo i principi contabili sottesi ad ogni gestione di pubblico danaro) dei costi sopportati dalla gestione in questione, che hanno ristretto il margine degli ‘utili’ societari a destinazione vincolata, soprattutto a causa delle spese sostenute per pagare ditte, società o cooperative commissionate o affidatarie, di volta in volta, di vari prodotti o servizi connessi con detta gestione, secondo modalità parzialmente o completamente difformi dai criteri disciplinanti la gestione della sosta.

3.2.FONTI NORMATIVE AMMINISTRATIVE E CONTRATTUALI.

Le fonti che delineano la disciplina e le caratteristiche dell’affidamento da parte del Comune di Roma, nonché il vincolo di destinazione degli introiti derivanti dal servizio di gestione della sosta a tariffa e dei parcheggi pubblici a pagamento, sono costituite da:

- Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 7, comma 7;

- Delibera della Giunta Comunale n. 3673 del 1° dicembre 1995 e annesso “Disciplinare”;

- Convenzione

OMISSIS/OMISSIS (poi OMISSIS/OMISSIS) dell’8 gennaio 1996[1];

- Delibera della Giunta Comunale n. 1622 del 21 maggio 1996;

- Convenzione OMISSIS/OMISSIS del 5 febbraio 1997;

Atto integrativo alla convenzione OMISSIS/OMISSIS in data 19 dicembre 1997 prot. n. 001559.

In particolare:

- l’art. 7, comma 7, del D.Lgs. n. 285/92, recante norme per il nuovo codice della strada, dispone che “I proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, sono destinati alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei e al loro miglioramento e le somme eventualmente eccedenti a opere di viabilità”;

- con deliberazione n. 3673/95 e annesso Disciplinare, la Giunta Comunale del Comune di Roma ha, tra l’altro:

a. definito gli interventi anticipatori del PUT (Piano Urbano Trasporti) : realizzazione di 35.000 posti auto e l’introito di circa 200 miliardi da destinare alla riqualificazione ambientale e alla mobilità urbana (pag. 2

premesse Delibera);

b. definito le linee guida dell'attività di regolazione e gestione della sosta, tra cui quella di consentire all'Amministrazione Comunale il costante controllo della qualità dei servizi e dell'andamento dei costi (pag. 3 premesse Delibera);

c. affermato che la gestione della tariffazione della sosta su strada e dei parcheggi pubblici a pagamento deve considerarsi "svolgimento di un servizio pubblico locale" (pag. 3 premesse Delibera);

d. ritenuto che "la scelta più coerente, efficace ed economicamente più conveniente" fosse l'affidamento della gestione suddetta all' OMISSIS, quale "ente strumentale dell'Amministrazione Comunale", che "operando secondo specifiche direttive e sotto la sorveglianza del Comune, realizzi gli obiettivi dallo stesso predeterminati e utilizzi, in un ciclo virtuoso, i proventi del servizio in investimenti per migliorare la mobilità ed il traffico" (pag. 3 premesse Delibera) e che l'OMISSIS avrebbe svolto tale servizio a norma dell'art. 22 comma 3 lett. c) della legge 8 giugno 1990, n. 142 (pag. 5 Delibera);

e. stabilito che il Comune è "titolare dei compiti...di vigilanza e controllo, anche economico, del servizio (pag. 4 premesse Delibera);

f. stabilito che l'OMISSIS avrebbe dovuto dotarsi di un'apposita struttura, addetta esclusivamente alla gestione dei parcheggi, che avrebbe tenuto una contabilità separata e avrebbe predisposto, in via preventiva, il piano economico-finanziario e, alla fine di ogni anno di esercizio, il rendiconto economico della gestione (pag. 4 premesse Delibera);

g. stabilito che i proventi del servizio sarebbero stati destinati esclusivamente al miglioramento, installazione, costruzione dei parcheggi, ad interventi per il potenziamento del trasporto pubblico,..., nonché al miglioramento della mobilità urbana (pag. 4 premesse Delibera);

h. stabilito che tra le prestazioni inerenti il servizio da parte dell'OMISSIS, vi era la predisposizione del piano economico-finanziario complessivo "che pervenga ad un equilibrio costi-ricavi" e la tenuta di una dettagliata contabilità amministrativa tale da consentire al Comune un controllo dei ricavi realizzati e delle spese sostenute (art. 2 del Disciplinare);

i. stabilito che l'OMISSIS avrebbe dovuto provvedere con propria organizzazione alla esecuzione di tutte le prestazioni relative al sistema di esazione (art. 4 Disciplinare, ultimi due commi);

l. stabilito che l'OMISSIS avrebbe dovuto svolgere il servizio con proprio personale o facendo ricorso a terzi subcontraenti (con riferimento al servizio di controllo) (art. 7 Disciplinare);

m. stabilito che l'OMISSIS avrebbe dovuto costituire, al proprio interno, una struttura specificamente addetta alla gestione dei parcheggi, che alla fine di ogni anno di servizio avrebbe dovuto presentare il rendiconto economico di tale gestione, nonché che i proventi del servizio sarebbero stati di spettanza dell'Azienda (art. 12, comma 1 e 2, del Discipl.); che questa avrebbe dovuto predisporre un piano economico-finanziario con la previsione dei costi necessari per l'espletamento di tutte le prestazioni di cui al punto 2 (attuazione del sistema di tariffazione; redazione di progetti di riorganizzazione della sosta; esazione delle tariffe; realizzazione di campagne di informazione; vigilanza e controllo dell'uso corretto delle attrezzature, nonché rispetto della disciplina adottata, in perfetta sincronia con la Polizia Municipale; tenuta della dettagliata contabilità amministrativa; studio e progettazione di sistemi di monitoraggio sullo stato di occupazione dei parcheggi e raccolta dati) (art. 12, comma 3, del Disciplinare);

n. stabilito che l'OMISSIS avrebbe dovuto investire l'intero ammontare degli utili derivanti dalla convenzione secondo un piano di investimenti redatto annualmente e sottoposto preventivamente e obbligatoriamente all'approvazione del Comune di Roma, da inviarsi formalmente entro il 30 settembre di ogni anno, prorogabile di ulteriori 30 gg.; in caso di inottemperanza, l'Azienda sarebbe incorsa nella decadenza di cui all'art. 17 e gli utili del servizio non pianificati e non investiti sarebbero stati versati al Comune di Roma, entro 30 gg. dalla notifica della decadenza (art. 12, comma 3, del Disciplinare);

o. fatto divieto all'OMISSIS di cedere a terzi la concessione, sotto pena di immediata revoca della stessa e risarcimento di ogni danno e spesa; il subaffidamento a terzi delle attività operative, oggetto del disciplinare, sarebbe dovuto avvenire nel rispetto della vigente normativa (Art. 16 del Discipl.);

- con la convenzione stipulata l'8 gennaio 1996, dopo appena un mese dalla suddetta delibera di G.C. n. 3673, che aveva affidato all'OMISSIS il servizio, l'OMISSIS medesima ha affidato il servizio di gestione della sosta, con parcheggi su strada a pagamento - come si è visto affidatole dal Comune di Roma con la delibera n. 3673/95 - all'(OMISSIS), ente pubblico non avente scopo di lucro (art. 1 - Oggetto della Convenzione).

Risulta che gli articoli da 1 a 12 di detta convenzione ripetono pressochè pedissequamente i contenuti della deliberazione G.C. n. 3673, semplicemente sostituendo il soggetto "Comune" con il soggetto "OMISSIS" e quest'ultimo con il soggetto "OMISSIS": con la conseguenza che, ad esempio, l'attività di controllo sui ricavi realizzati ed i costi sostenuti, prima attribuita al Comune con l'art. 2, punto 8, della del. n. 3673, viene ora attribuita all'OMISSIS (art. 2, punto 8, della convenzione 8/1/96) e, soprattutto, che i proventi del servizio, di spettanza dell'Azienda comunale secondo l'art. 12 del Disciplinare del dicembre 1995, vengono introitati dall'OMISSIS secondo l'art. 12 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS

In ciò il relatore ha evidenziato - al di là della terminologia usata - una sostanziale cessione della concessione da parte dell'OMISSIS all'OMISSIS, espressamente vietata dall'art. 16 del Disciplinare allegato alla delibera n. 3673, andando le previsioni della Convenzione ben oltre il semplice subaffidamento di "attività operative", consentito dallo stesso art. 16 Disc.

Peraltro, la valutazione di tale specifico fatto, che andrebbe a postulare l'illegittimità della convenzione OMISSIS/OMISSIS laddove impegna un terzo (OMISSIS) per attività affidatale dal Comune, che costituisce svolgimento di un servizio pubblico locale, viene nella relazione rinviata all'ambito della cognizione del giudizio di responsabilità, riunito con quello di conto.

Quanto ai rimanenti articolati della Convenzione, il loro contenuto, in relazione ai rapporti di dare/avere tra OMISSIS e OMISSIS (e poi tra OMISSIS e OMISSIS) sono esposti nei successivi punti, ove viene considerato degno di nota il fatto che dall'art. 12 della Convenzione sparisce quel vincolo di destinazione degli introiti (investimento per il miglioramento, l'installazione la costruzione e la gestione dei parcheggi in superficie, sopraelevati e sotterranei) espressamente previsto dal corrispondente art.12 della delibera n. 3673, oltre che, primariamente, dall'art. 7, co. 7, del D.Lgs. n. 285/92; esso restava, comunque, obbligo vigente a carico dell'OMISSIS, oltre che per la fonte normativa primaria che l'aveva prevista, anche in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della Convenzione ("Per quanto non previsto dalla presente Convenzione, l'affidamento è regolato dal disciplinare allegato alla delibera della Giunta Comunale n. 3673 dell'1/12/95");

- con la delibera n. 1622 del 21 maggio 1996, la Giunta Comunale ha revocato, tra l'altro, l'affidamento disposto in favore dell'OMISSIS con la delibera n. 3673 dell'1 dicembre 1995, ed ha affidato alla OMISSIS (alle stesse norme e condizioni dei precedenti affidamenti) il servizio di gestione della sosta, prima concesso all'OMISSIS.; ha disposto inoltre che OMISSIS e OMISSIS, sentito il Comune di Roma, avrebbero dovuto concordare un piano operativo per disciplinare il trasferimento delle funzioni connesse ai servizi in questione e per disciplinare il subentro della OMISSIS nei rapporti attivi e passivi eventualmente costituiti dall'OMISSIS (come la Convenzione dell'8 gennaio 1996);

- con la Convenzione stipulata in data 5 febbraio 1997 tra OMISSIS e OMISSIS:

a. l'OMISSIS ha affidato a OMISSIS l'espletamento di tutte le attività di carattere operativo relative al servizio di gestione della sosta e dei parcheggi pubblici a pagamento;

b. nel prendere atto del divieto di cessione a terzi e di subappalto, contenuto nella convenzione OMISSIS/OMISSIS dell'8/1/1996, l'art. 2 della Convenzione ha previsto peraltro che la OMISSIS, pur potendo avvalersi di altre strutture societarie appartenenti al gruppo OMISSIS per la prestazione di servizi specialistici di carattere specifico non convenientemente eseguibili in economia, si sarebbe impegnata ad espletare il servizio unicamente attraverso la propria organizzazione operativa, garantendone l'idoneità agli scopi prefissati;

c. l'OMISSIS ha, altresì, riconosciuto a OMISSIS (art. 4, penultimo comma) il diritto di acquisire tutta la tecnologia, i prodotti ed i supporti necessari per la più efficiente gestione del servizio, dalle controllate OMISSIS e OMISSIS.

d. l'art. 5 ha previsto, anche in questo caso, la predisposizione di un piano economico-finanziario preventivo, questa volta da parte di OMISSIS, dal quale sarebbe dovuta emergere l'analitica previsione dei costi e degli introiti. Il medesimo articolo ha previsto, poi, che "tutti i costi e i ricavi derivanti dalla gestione del servizio saranno, rispettivamente, sostenuti ed acquisiti in proprio da OMISSIS e, per tale motivo, dovranno essere documentati, fatturati e contabilizzati a nome di OMISSIS ed imputati al conto economico della sua gestione";

e.
è previsto, inoltre, che come "corrispettivo dei propri servizi di coordinamento ed assistenza, OMISSIS avrà diritto a percepire un compenso annuo pari al 50% (cinquanta per cento) della quota residua spettante all'affidatario del servizio a norma dell'art. 12, comma 5-c), della citata convenzione OMISSIS - OMISSIS . (art. 6);

f. sono stati espressamente richiamati, ai fini dell'assunzione da parte di OMISSIS di tutti gli oneri a suo tempo posti a carico dell'OMISSIS nella convenzione OMISSIS - OMISSIS, gli artt. 18 (Risoluzione della convenzione) e 19 (Penali speciali) della predetta convenzione 08/01/96, come pure la previsione che, in caso di risoluzione del contratto, l'OMISSIS avrebbe assunto in proprio la gestione del servizio.

Con la suddetta convenzione è stato così investito della gestione un ulteriore soggetto (OMISSIS), divenuto titolare di tutti i diritti e obblighi derivanti all'OMISSIS dalla precedente convenzione stipulata tra OMISSIS e OMISSIS; tale trasferimento è stato, peraltro, espressamente autorizzato dalla OMISSIS - ai sensi dell'art. 1, comma 3 e 12, comma 1, della convenzione 8 gennaio 1996 - con nota pervenuta all'OMISSIS in data 12 dicembre 1996.

E' altresì degno di nota che la previsione dell'acconto del 50% per l'affidatario, prima posto a carico

dell'OMISSIS e a favore dell'OMISSIS (art. 12, u.c. della Convenzione 8/1/96), ora viene automaticamente destinato a favore dell'OMISSIS. ponendolo a carico di OMISSIS (art. 6 Convenzione 5/2/97);

- con atto integrativo alla convenzione OMISSIS/OMISSIS in data 19 dicembre 1997 è stato stabilito che l'OMISSIS avrebbe provveduto alla gestione operativa sperimentale e temporanea del parcheggio di interscambio ubicato nelle adiacenze della Stazione Magliana della Linea B della Metropolitana di Roma, "nel rispetto delle direttive della OMISSIS" (art. 3.1), "con oneri a carico della gestione della sosta" (art. 3.6); l'OMISSIS avrebbe provveduto "all'incasso delle tariffe di sosta ed alla loro consuntivazione (...) con procedure amministrative a proprio carico"(art. 3.7); sarebbe dovuta essere inoltre "garantita la distribuzione di mezzi di pagamento del tipo prepagato, quali le tessere chip a scalare di importo "Roma per Te" (art. 3.8).

L'atto integrativo ha definito anche gli oneri a carico della OMISSIS: consegna del parcheggio in stato di perfetta efficienza (art. 4.1); fornitura all'OMISSIS di tutti i permessi e licenze necessari all'espletamento del servizio (art. 4.2); garanzia della manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di esazione e degli impianti tecnologici, nonché della struttura immobiliare affidata (art. 4.3); attivazione di una polizza assicurativa "All Risk" a copertura dei danni alle persone o alle cose derivanti dal funzionamento e/o utilizzo della struttura affidata (art. 4.4).

Il regolamento economico ha stabilito che "la contabilizzazione degli incassi è data dai resoconti dei registratori automatici di pagamento integrati nel sistema di esazione del parcheggio" (art. 7.1); che i costi sarebbero stati "calcolati su base consuntiva" e quantificati "sulla base delle regole di reporting in vigore, in forza della convenzione OMISSIS-OMISSIS" (art. 7.2); che i costi e ricavi della gestione avrebbero concorso "alla determinazione del margine operativo di gestione e degli importi di cui al punto 5 dell'art. 12 - Proventi del servizio - di cui alla Convenzione OMISSIS - OMISSIS".

3.3.CRITERI CONTABILI E RAPPORTI ECONOMICI TRA OMISSIS E OMISSIS.

Quanto ai criteri di determinazione dei ricavi e dei costi, con effetti sui rapporti economici tra OMISSIS e OMISSIS, nelle premesse della relazione sui conti si precisa che i rapporti economici di dare/avere tra la OMISSIS e la OMISSIS, nel triennio 1996/1998, risultavano regolati dalla Convenzione stipulata in data 8

gennaio 1996 tra OMISSIS e OMISSIS cui è successivamente subentrata, al posto dell'OMISSIS, la OMISSIS

I punti rilevanti di detta Convenzione sono rappresentati dai seguenti articoli:

- art. 12, punto 1: stabilisce che “L'OMISSIS dovrà costituire un'apposita struttura specificamente addetta alla gestione dei parcheggi, ed alla fine di ogni anno di servizio dovrà presentare il rendiconto economico di tale gestione. I proventi del servizio vengono introitati da OMISSIS”;

- art. 12, punto 2 :

stabilisce che “OMISSIS dovrà predisporre un piano economico finanziario che preveda i costi necessari per l'espletamento di tutte le prestazioni di cui all'art. 2 della presente convenzione”;

- art. 12, punto 3 : stabilisce gli elementi che compongono la contabilizzazione degli incassi, vale a dire: resoconti stampati su carta

forniti dai parcometri; numero delle schede e carte elettroniche vendute o giacenti presso i punti vendita finali, moltiplicato per il valore nominale delle stesse; numero dei voucher cartacei venduti o giacenti presso i punti vendita finali moltiplicato per il loro valore nominale;

penali di cui all'art. 6, ultimo comma (ai sensi dell'art. 1382 c.c., in caso di mancata esposizione del titolo attestante il pagamento della sosta, l'utente avrebbe dovuto corrispondere una somma pari all'importo corrispondente alla tariffa giornaliera; nei casi di scadenza del titolo, l'utente avrebbe dovuto corrispondere una somma pari al doppio dell'importo dovuto per l'applicazione corretta della tariffa);

- art. 12, punto 4 : stabilisce i parametri di quantificazione dei costi, mediante la previsione dell'importo unitario - per quanto riguarda l'acquisizione, l'installazione e la manutenzione delle attrezzature - moltiplicato per il numero delle stesse e mediante il costo unitario del personale addetto alla gestione e controllo della sosta, all'informazione e alla distribuzione dei prepagati cartacei ed elettronici, in €/annue per persona, moltiplicato per il numero degli addetti; inclusione delle spese relative a progettazione e studio, autorizzate preventivamente dall'OMISSIS, e quelle di amministrazione e generali di gestione, assicurazione, acquisto tessere

e schede, ecc, come risultanti da appositi resoconti; le spese sostenute direttamente dall'OMISSIS relative

al servizio di commercializzazione e supervisione

di cui agli artt. 5, comma 2 e 7, comma 6; tutte le altre spese, soggette a specifica approvazione da parte dell'OMISSIS, come risultanti dai piani economico-finanziari; i costi unitari sarebbero stati concordati congiuntamente da OMISSIS e OMISSIS dopo la stipula della convenzione (ultimo comma punto 4);

- art. 12, punto 5: stabilisce la ripartizione degli incassi, prevedendo che "Tutti gli importi incassati di cui al precedente punto 3 verranno trattenuti dall'OMISSIS, detratti i costi di gestione sostenuti direttamente dall'OMISSIS di cui al precedente punto 4 comma e), fino alla copertura dei costi di fornitura dei servizi prestati. La parte residua: a) quanto al 3% dell'intero incasso, al netto d'I.V.A., sarà attribuita all'OMISSIS come rimborso per costi documentati

sostenuti dalla struttura aziendale addetta alla sosta; b) quanto al 2% dell'intero incasso, al netto d'IVA, sarà attribuita all'OMISSIS come rimborso forfettario di spese generali; c) quanto al rimanente, esso sarà attribuito per l'80% all'OMISSIS

Qualora gli importi trattenuti, relativi alle spese sostenute dall'OMISSIS di cui al precedente punto 4, non fossero sufficienti alla copertura dei costi dell'OMISSIS, nulla sarà dovuto da OMISSIS per la quota mancante.

Sulla base dei piani annuali economico-finanziari di gestione delle singole aree, redatti su base prudenziale, l'OMISSIS verserà ad OMISSIS, su base semestrale, un acconto del 50% di quanto previsto dal presente articolo, provvedendo al successivo saldo consuntivo al termine dell'esercizio annuale".

A tale disciplina contrattuale va inoltre aggiunta quella contenuta nell'atto integrativo sottoscritto tra OMISSIS e OMISSIS il 19 dicembre 1997 per quanto attiene alla gestione operativa del parcheggio di interscambio della Magliana. Detto atto, come sopra richiamato, ha stabilito che l'OMISSIS avrebbe provveduto all'incasso delle tariffe di tale parcheggio e alla loro consuntivazione, mentre gli oneri sarebbero stati posti "a carico della gestione della sosta"; i costi, del resto, sarebbero stati calcolati su base consuntiva e avrebbero concorso, insieme con i ricavi, alla determinazione del margine operativo e degli importi di cui al punto 5 dell'art. 12 della convenzione OMISSIS-OMISSIS dell'8 gennaio 1996.

3.4.

DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO

Per la predisposizione dei conti da parte della Commissione è stata presa a riferimento la seguente documentazione:

- report di gestione degli anni 1996, 1997 e 1998 predisposti dalla OMISSIS ;
- fatture di acquisto e di vendita;
- prospetti riepilogativi dei costi diretti, indiretti, di struttura e degli ammortamenti;
- prospetti di ripartizione delle spese tra i vari centri di costo;
- atti deliberativi della Giunta Comunale di Roma riferibili alla gestione della sosta;
- convenzione 8 gennaio 1996 tra OMISSIS e OMISSIS per l'affidamento temporaneo del servizio di gestione sperimentale della sosta tariffata;
- convenzione 5 febbraio 1997 tra OMISSIS e OMISSIS per l'affidamento della gestione della sosta a pagamento a decorrere dall'8 gennaio 1996;
- richiesta della OMISSIS alla OMISSIS. per la fornitura di servizi di supporto per l'organizzazione della regolamentazione della sosta;

- convenzioni tra OMISSIS e Cooperative Guardiamacchine varie, per il servizio di guardiania delle aree adibite alla sosta a pagamento;
- convenzione 23 maggio 1997 tra OMISSIS e Polizia Municipale per un servizio integrativo di vigilanza nelle aree tariffate, inteso a reprimere l'evasione del pagamento del ticket da parte degli utenti;
- convenzione 8 agosto 1997 tra OMISSIS e OMISSIS/OMISSIS per la regolamentazione dei reciproci rapporti;
- atti societari della OMISSIS e della OMISSIS;
- corrispondenza varia.

Rilevata, peraltro, l'insufficienza della suddetta documentazione, sia in ordine agli incassi - in quanto quella prodotta era riferibile solo ad una parte dei ricavi dei parcheggi - sia in relazione ai costi dichiarati - in mancanza dei numeri dei conti di mastro di molte voci di costo, riferibili alla contabilità generale - è stata acquisita la seguente ulteriore documentazione:

presso la OMISSIS:

- registri dei corrispettivi e delle fatture attive e passive;
- bilanci di esercizio, corredati dai rispettivi conti economici;

- mastrini dei conti economici e patrimoniali;

- dichiarazioni annuali I.V.A.;

- documentazione relativa alle collaborazioni occasionali, alle consulenze, alle spese di trasferta, nonché i contratti di locazione e la prima nota-cassa;

presso la OMISSIS:

- bilanci del 1996 e del 1998;

- piano di investimento degli utili relativo alla gestione 1997;

- fatture del 1996 e del 1997 relative a prestazioni di servizio rese dall'OMISSIS e dal OMISSIS alla OMISSIS

3.5.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE.

Con le osservazioni apposte, per ciascun esercizio considerato, alla fine dell'esposizione dei dati, quali risultanti dalla ricostruzione contabile effettuata dalla Commissione che ha compilato i conti, distintamente per ciascuna società (OMISSIS e OMISSIS), e come tali riportati nella relazione, che qui si intende integralmente richiamata, e preso atto delle note di specifica redatte dalla medesima Commissione, il relatore ha evidenziato sia alcune difformità dei dati rispetto alle risultanze documentali, sia le incongruenze riscontrate nell'applicazione della disciplina contrattuale di riferimento, tali, quindi, da incidere sulla esattezza dei dati contabili medesimi, formulando infine le relative proposte di rettifica nell'esposizione e nella quantificazione dei dati contabili, e di liquidazione del debito dell'agente.

In particolare:

3.5.1.

1996.

A)

Somme incassate.

Viene richiamato nella relazione l'art. 12 (Proventi del servizio), punto 3 della Convenzione dell'8 gennaio 1996, secondo cui:

“3. La contabilizzazione degli incassi è data da:

resoconti stampati su carta forniti dai parcometri, da cui risultino gli incassi;

numero delle schede e carte elettroniche vendute o giacenti presso i punti vendita finali, moltiplicato per il valore nominale delle stesse;

numero dei voucher cartacei venduti o giacenti presso i punti vendita finali moltiplicato per il valore nominale degli stessi;

penali di cui all'art. 6, ultimo comma.".

Ciò premesso, dunque, il relatore ha osservato, quanto al 1996:

- che le somme incassate da OMISSIS (£. 11.851.048.552) come esposte nel conto compilato dalla Commissione, sono di importo maggiore di quello (£. 11.514.981.266) indicato nel Report a suo tempo compilato da OMISSIS che, peraltro, non ha considerato le rimanenze finali, ed era stato indicato un importo minore di interessi bancari,

- che nelle somme incassate da OMISSIS (£. 757.939.044) sono stati esposti, oltre alle somme incassate per la sosta, anche gli importi corrispondenti all'incameramento delle percentuali del 5% e dell'80%, spettanti a OMISSIS in virtù delle lettere a) b) e c) del punto 5 dell'art. 12 della Convenzione dell'8 gennaio 1996;

- che gli incassi conseguiti da OMISSIS e da OMISSIS sono stati esposti separatamente e che nel conto compilato dalla Commissione sono stati compresi, tra le somme incassate, anche gli interessi bancari attivi, gli abbuoni e gli sconti attivi.

- che la contabilizzazione dell'importo corrispondente alle percentuali OMISSIS (esposti quali "costi" per la OMISSIS e "incassi" per la OMISSIS) risulta difforme dalle previsioni contrattuali, perché dette voci non sono indicate né nella disciplina degli incassi né tra quella dei costi, ma risultano, invece, previste al successivo punto 5 dello stesso art. 12, ove dette percentuali rappresentano la ripartizione degli incassi tra le due società, secondo i rapporti di dare/avere tra esse intervenuti con la Convenzione medesima.

L'art. 12, punto 5 della Convenzione 8 gennaio 1996 prevede infatti:

"5. Tutti gli incassi di cui al precedente punto 3, verranno trattenuti dall'OMISSIS, detratti i costi di gestione sostenuti direttamente dall'OMISSIS di cui al precedente punto 4, comma e), fino alla copertura dei costi di fornitura dei servizi prestati[2]. La parte residua:

quanto al 3% dell'intero incasso, al netto d'I.V.A., sarà attribuita all'OMISSIS come rimborso per costi documentati sostenuti dalla struttura aziendale addetta alla sosta;

quanto al 2% dell'intero incasso, al netto d'I.V.A., sarà attribuita all'OMISSIS come rimborso forfettario di spese generali;

quanto al rimanente, esso sarà attribuito per l'80% all'OMISSIS

Qualora gli importi trattenuti, relativi alle spese sostenute dall'OMISSIS di cui al precedente punto 4, non fossero sufficienti alla copertura dei costi dell'OMISSIS, nulla sarà dovuto da OMISSIS per la quota mancante.

Sulla base dei piani annuali economico-finanziari di gestione delle singole aree, redatti su base prudenziale, l'OMISSIS verserà ad OMISSIS, su base semestrale, un acconto del 50% di quanto previsto dal presente articolo, provvedendo al successivo saldo consuntivo al termine dell'esercizio annuale."

Ha ancora osservato il relatore che l'attuazione di questa parte della Convenzione, fondamentale per comprendere la disciplina dei rapporti di dare/avere tra OMISSIS (OMISSIS) e OMISSIS (OMISSIS), e le conseguenti risultanze finali ai fini della veridicità dei conti, è stata nel senso di calcolare la percentuale dell'80% spettante a OMISSIS, di cui al predetto punto c), sul margine operativo finale (vale a dire sulla differenza tra ricavi e costi sostenuti da OMISSIS, a sua volta depurata del 5% dovuto ad OMISSIS/OMISSIS per rimborsi spese).

Ad avviso del relatore, tale interpretazione suscita non poche perplessità, cominciando dal dato letterale.

Se è vero, infatti, che il primo comma del punto 5 dell'art. 12 prevede che "Tutti gli importi incassati...verranno trattenuti dall'OMISSIS, detratti i costi di gestione sostenuti direttamente dall'OMISSIS di cui al precedente punto 4, comma e), fino alla copertura dei costi di fornitura dei servizi prestati" e che le percentuali successivamente fissate sono previste su "la parte residua", non è chiaro perchè, di detta parte residua, le percentuali (3% e 2%) siano state calcolate "sull'intero incasso" mentre l'80% sia stato invece calcolato sul solo margine operativo finale (vale a dire ulteriormente detraendo, dall'intero incasso, anche il totale dei costi sostenuti anche da OMISSIS).

Il "rimanente" su cui va commisurato l'80%, invero, è logicamente connesso a quanto precede nel medesimo articolo, vale a dire ciò che rimane dell'intero incasso una volta detratte le percentuali del 3% e del 2% a copertura dei costi sostenuti dall'OMISSIS/OMISSIS (ed, eventualmente, al netto delle detrazioni di quanto spettante a OMISSIS per rimborso delle spese di commercializzazione dei titoli prepagati e di supervisione del servizio di controllo, spese peraltro sostenute direttamente da OMISSIS e per le quali, infatti, non è stata effettuata alcuna detrazione).

In altri termini, la percentuale dell'80% spettante a OMISSIS, stando all'espressione letterale dell'art. 12, punto 5, della Convenzione, doveva essere calcolata sul 95% dell'intero incasso, eventualmente al netto dei costi OMISSIS/OMISSIS di supervisione e commercializzazione (qualora detti servizi fossero stati

eseguiti direttamente da OMISSIS/OMISSIS), e non sul solo margine operativo finale, come effettuato invece dalla OMISSIS ed assentito dalla OMISSIS.

Da tale (non corretta, ad avviso del relatore) applicazione data da OMISSIS e OMISSIS alla lettera c) del punto 5 dell'art. 12 della Convenzione 8 gennaio 1996, originariamente stipulata tra OMISSIS e OMISSIS (cui sono subentrate, poi, rispettivamente, la OMISSIS a seguito di delibera comunale e la OMISSIS tramite convenzione conclusa tra questa società e l'OMISSIS) è derivata una macroscopica contrazione degli utili di spettanza della OMISSIS medesima, vale a dire di quelle somme che la società doveva destinare, per espressa volontà dell'Amministrazione comunale, oltre che del Legislatore, alla costruzione dei parcheggi pubblici in superficie, del loro miglioramento e delle opere di viabilità.

Ulteriormente semplificando, ad avviso del relatore, l'interpretazione più aderente alla lettera della Convenzione (e alle finalità pubbliche del servizio) del ripetuto punto 5 dell'art. 12 dell'accordo OMISSIS/OMISSIS del 1996 sarebbe dovuta essere la seguente:

- incassi totali derivanti dalla sosta a pagamento

(unitariamente considerati, a prescindere dalla

ripartizione delle attività tra le due società)

: 1.000 (al netto dei costi di gestione

sostenuti dalla OMISSIS)

- copertura costi strutt.aziendale OMISSIS :30

(3%)

- copertura spese generali OMISSIS

:20

(2%)

- totale copertura spese OMISSIS

:50

- rimanente

:950
(95%)

- utile OMISSIS

:760(80% di 950)

- copertura costi OMISSIS

:190(20% di 950)

Invece la contabilizzazione e l'applicazione della ripartizione degli incassi, concretamente effettuata da OMISSIS e OMISSIS, è stata:

- incassi OMISSIS

:930

- costi OMISSIS

:920 (tra cui 46,5 per 5% OMISSIS)

- margine operativo finale

: 10

- incassi OMISSIS

: 70 (di cui 46,5 per 5%)

- costi OMISSIS

: 60

- utile OMISSIS

: 8
(80% di 10)

Del resto, il successivo comma 2 del punto 5 dell'art. 12 della Convenzione afferma che "gli importi trattenuti" (dalla OMISSIS) sono comunque destinati alla copertura delle spese (della OMISSIS medesima) di cui al comma 4 (vale a dire quelli individuati dai parametri ivi descritti), ma allora detta copertura doveva intendersi limitata al tetto del 20% del totale degli incassi (che residuava tolto l'80% spettante a OMISSIS), e non, come effettuato dalla OMISSIS, estendersi alla totalità dei costi sostenuti.

In ogni caso, il successivo comma 2 del punto 5 dell'art. 12 della Convenzione, recita: "Qualora gli importi trattenuti, relativi alle spese sostenute dall'OMISSIS di cui al precedente punto 4, non fossero sufficienti alla copertura dei costi dell'OMISSIS, nulla sarà dovuto da OMISSIS per la quota mancante".

Dall'insieme delle suddette disposizioni contrattuali dovrebbero desumersi, ad avviso del relatore, due inevitabili conseguenze:

- a. gli importi trattenuti da OMISSIS (e poi da OMISSIS) servono a coprire solo le spese indicate al punto 4 dell'art. 12, che vanno quindi effettuate secondo quei parametri e debitamente dimostrate;
- b. non sussiste alcun obbligo, in capo all'OMISSIS (e poi alla OMISSIS) di copertura delle spese eventualmente rimaste scoperte a seguito dell'insufficiente capienza degli incassi (depurati dalle predette detrazioni e spese).

Pertanto, sulla OMISSIS (vale a dire sulla percentuale ad essa spettante) non poteva essere caricato alcun costo OMISSIS eventualmente non coperto con gli incassi ad essa OMISSIS spettanti (quelli, cioè, destinati alla copertura dei costi di cui al punto 4 dell'art. 12 Conv. ed eventualmente da contenere entro un limite prefissato nei piani economico-finanziari approvati dal Comune), come invece risulta effettuato, a causa della diversa applicazione data al punto 5 dell'art. 12,

secondo cui l'80% spettante alla OMISSIS è calcolato sul solo 'margine operativo', vale a dire sull'importo risultante dalla sottrazione di tutti i costi sostenuti da OMISSIS, includendo - per di più - nei costi anche la stessa percentuale dell'80% del margine operativo, spettante a OMISSIS

D'altronde, attribuendo alla OMISSIS l'80% di tutti gli incassi (senza detrarre i costi sostenuti da OMISSIS), il residuo 20% degli incassi non sarebbe stato sufficiente alla OMISSIS nemmeno per la copertura dei costi sostenuti per l'acquisto dei titoli prepagati; è pur vero, peraltro, che l'apporto della OMISSIS, secondo la Convenzione del 1996 e le direttive impartite dall'Amministrazione comunale nella originaria delibera di affidamento del servizio (n. 3673/95), doveva essere limitato alle "attività operative".

Tutto ciò considerato, conclude il relatore che poiché, come già rilevato, sugli utili (quindi, sugli importi che residuano dalla differenza tra ricavi e costi) opera il vincolo di destinazione posto alla OMISSIS dalla fonte normativa originaria (art. 7, comma 7, del D.Lgs. n. 285/1992) e da quella contrattuale (art. 12, comma 3, delibera comunale n. 3673/95), che non risulta, sul punto, revocata (essendo stata fatta salva, nella successiva delibera comunale del 21/05/1996, la disciplina regolatrice dei rapporti tra OMISSIS (OMISSIS) e Comune, cioè il disciplinare allegato alla delibera n. 3673/95) - la questione interpretativa della lett. c) punto 5 dell'art. 12 della Convenzione riveste, ad avviso del relatore, carattere rilevante ai fini della esatta determinazione delle partite del conto - o di sue eventuali rettifiche - e pertanto ne ha rimesso la decisione, in via preliminare, al Collegio, pur senza esimersi dal rideterminare le poste del conto, anche a prescindere dalla diversa prospettazione sopra indicata, per gli altri motivi via via esposti.

B)

Sintesi conclusioni su incassi e percentuali.

Le osservazioni del relatore relativamente alle somme incassate ed alle percentuali d'incasso destinate a OMISSIS e OMISSIS, aventi carattere generale e come tali comuni alle tre annualità in giudizio, sono, pertanto, da riassumere come segue:

a) le risultanze contabili in esame (report e conto giudiziale) non espongono unitariamente gli incassi della gestione sosta, bensì in modo separato per ciascuna delle due società interessate (OMISSIS e OMISSIS);

b) negli incassi OMISSIS sono contabilizzate anche le percentuali (5% e 80%) previste dal punto 5 dell'art. 12 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, che disciplina i rapporti di dare-avere tra OMISSIS (poi OMISSIS) e OMISSIS (poi OMISSIS), ma non dal punto 3 del medesimo art. 12, che individua specificamente le voci di incasso;

c) dal comma 2 del punto 5 del medesimo art. 12 si desume che gli importi trattenuti da OMISSIS dovrebbero servire a coprire solo le spese di cui al precedente punto 4 dell'art. 12 e che non sussiste alcun obbligo in capo a OMISSIS di copertura delle spese eventualmente esorbitanti; il che avrebbe dovuto comportare che gli incassi spettanti a OMISSIS dovevano essere destinati alla copertura dei costi di cui al punto 4 dell'art. 12, quindi, eventualmente, da contenere entro il limite del 20% degli incassi complessivi, o comunque entro un limite che andava prefissato nei piani economici-finanziari approvati dal Comune.

d) l'importo delle percentuali spettanti a OMISSIS, e l'importo del margine operativo finale, in ogni caso, sono stati quantificati secondo un errato criterio di determinazione degli incassi.

C)

Somme pagate.

Richiamati i criteri e i parametri di cui al punto 4, lettere da a) a f) dell'art. 12 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS del 1996, il relatore ricorda che i costi OMISSIS (OMISSIS) da calcolare senza preventiva autorizzazione dell'OMISSIS (OMISSIS) risultano solo quelli di cui alla lettera d) (limitatamente a quelli di amministrazione e spese generali di gestione, assicurazione ed acquisto delle tessere e schede) da esporre però in appositi resoconti, ed alla lettera e) (eventuali spese dell'OMISSIS medesima per il servizio di commercializzazione dei titoli prepagati e supervisione del servizio di controllo).

Quelli di cui alla lettera d) relativi a incarichi di progettazione e studio, e ad attività di comunicazione e informazione all'utenza e quelli della lettera f), concernenti tutte le altre spese non quantificate previste nei piani economici finanziari da sottoporre al Comune, devono essere sottoposti a preventiva specifica approvazione da parte dell'OMISSIS (OMISSIS).

Gli altri costi di cui alle lettere a, b e c dovevano concordarsi congiuntamente all'OMISSIS immediatamente dopo la stipula della Convenzione e dovevano essere quantificati sulla base del criterio dell'importo unitario (ad esempio, per l'acquisizione e installazione dei parcometri e per la manutenzione complessiva del sistema, €/annue per zona parcometro moltiplicato per il numero delle installazioni, mentre il costo del personale per la gestione e controllo della sosta, €/annue/uomo moltiplicato per il numero degli addetti).

Osserva, quindi, il relatore che, dal combinato disposto degli artt. 5, 7 e 12 della Convenzione, gli unici costi OMISSIS (OMISSIS), gravanti legittimamente sulla gestione sosta fino alla loro copertura, sono costituiti dalle somme pagate per il servizio di commercializzazione dei titoli prepagati e per il servizio di supervisione del controllo delle aree adibite a sosta tariffata sempre che, ovviamente, detti servizi siano stati curati direttamente da OMISSIS (OMISSIS); mentre i costi sostenuti dalla struttura aziendale e quelli relativi a spese generali andavano coperti, rispettivamente, col 3% e col 2% dell'intero incasso al netto dell'IVA.

Infine, come argomentato per le somme incassate, viene contestata l'imputazione ai costi OMISSIS del 5% degli incassi attribuito a OMISSIS, in quanto tale importo - che rappresenta l'applicazione dell'art. 12, punto 5, lettere a e b della Convenzione - non corrisponde ad un vero e proprio 'costo' (né come tale indicato tra le voci di costo nel ripetuto punto 4 dell'art. 12) bensì ad una ripartizione degli incassi, in virtù dei rapporti di dare/avere tra OMISSIS e OMISSIS disciplinati dalla Convenzione, com'è del resto confermato dalla suddivisione dell'art. 12 della Convenzione ("Proventi del servizio") tra contabilizzazione degli incassi (punto 3), contabilizzazione dei costi (punto 4) e ripartizione degli incassi (punto 5): è appunto in tale parte che, alle lettere a, b e c, sono determinate le percentuali d'incasso da attribuire alla OMISSIS.

Sulla base di tali criteri - comuni alle tre annualità considerate - ha evidenziato le voci di costo che nel 1996 risultano quantificate in modo difforme, o che non risultano supportate da idonea documentazione e quindi, per tali motivi, non giustificabili.

In particolare, per il 1996,
ha ritenuto ingiustificati costi per un totale di €. 3.511.853.234;

D) Sintesi conclusioni generali sui costi.

Le osservazioni del relatore relativamente alle somme pagate, aventi carattere generale e come tali comuni alle tre annualità in giudizio, sono da riassumere come segue.

a) Le risultanze contabili in esame (report e conto giudiziale) non espongono unitariamente i costi della gestione sosta, bensì in modo separato per ciascuna delle due società interessate (OMISSIS e OMISSIS).

b) Nell'esposizione dei costi OMISSIS sono contabilizzate anche le percentuali (5% e 80%) previste dal punto 5 dell'art. 12 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, che disciplina i rapporti di dare-avere tra OMISSIS (poi OMISSIS) e OMISSIS (poi OMISSIS), ma non dal punto 4 del medesimo art. 12, che individua specificamente le voci di costo.

c) Dal comma 2 del punto 5 del medesimo art. 12 si desume che gli importi trattenuti da OMISSIS dovrebbero servire a coprire solo le spese di cui al precedente punto 4 dell'art. 12 e che non sussiste alcun obbligo in capo a OMISSIS di copertura delle spese eventualmente esorbitanti rispetto agli incassi (depurati delle detrazioni e spese previste); il che avrebbe dovuto comportare che i costi di cui al punto 4 dell'art. 12 andavano coperti con gli incassi, quindi eventualmente da contenere entro un limite che andava prefissato nei piani economici-finanziari approvati dal Comune.

d) L'importo delle percentuali spettanti a OMISSIS, e l'importo del margine operativo finale, in ogni caso, sono stati quantificati secondo un errato criterio di determinazione degli incassi.

E) Rettifiche 1996.

Dalla disamina sopra evidenziata il relatore ha proposto le seguenti rettifiche, vevolevi, quanto ai criteri, per tutte e tre le annualità in esame:

1. Diversa rappresentazione delle poste del conto.

Poiché la rappresentazione unitaria delle somme incassate e di quelle pagate è apparsa la più idonea (in quanto la OMISSIS, agente contabile principale incaricato della gestione della sosta dall'Amministrazione comunale, risponde all'Amministrazione medesima della regolarità di detta gestione, anche per quanto attiene all'attività espletata dalla OMISSIS) e tenuto conto, inoltre, di quanto rilevato in ordine alla quantificazione delle percentuali previste a favore della OMISSIS, il relatore ha proposto:

a. che sia complessivamente indicato l'importo degli incassi e dei pagamenti, anche ai fini del calcolo delle percentuali OMISSIS;

b. che dette percentuali siano esposte separatamente, nel riepilogo finale, e quindi eliminate dalle voci "somme incassate" e "somme pagate";

c. che le medesime percentuali siano diversamente quantificate, secondo i criteri che seguono:

2. Quantificazione degli incassi e delle percentuali OMISSIS - 1996

a. Le voci relative agli incassi, sul cui totale vanno determinate le percentuali OMISSIS, sono indicate al

punto 3 dell'art. 12 della Convenzione del 1996 (resoconti cartacei forniti dai parcometri, numero delle schede, carte elettroniche, voucher cartacei venduti o giacenti, moltiplicato per il valore nominale degli stessi, oltre alle penali di cui all'art. 6, ultimo comma, di cui si dirà più avanti).

Tali incassi corrispondono (tranne le 'penali') a quelli indicati, nel conto 1996:

al "totale parziale lett. a)" (Lire 11.484.241.413);

ai c.d. "incassi cinematografi" (Lire 15.517.764);

alle "rimanenze finali" (Lire 330.211.240),

per un totale di Lire 11.829.970.417 che, sommato agli incassi OMISSIS per il parcheggio Ponte Mammolo (Lire 9.996.500), dà un totale complessivo di incassi per la gestione della sosta, per il 1996, pari a Lire 11.839.966.917.

b. Il calcolo delle percentuali (5% degli incassi e 80% del margine operativo) spettanti alla OMISSIS andrebbe poi rideterminato, ad avviso del relatore, secondo i criteri e gli importi che seguono.

In primo luogo, l'importo degli incassi 1996 da prendere in considerazione per il calcolo delle percentuali non dovrebbe essere costituito, come si è visto, dal totale dei ricavi del Report 1996 (€ 11.514.981.266), né dal totale risultante dal conto 1996 redatto dalla Commissione (€ 11.851.048.552); il primo, perché non contiene il dato relativo alle rimanenze finali (indicate, quali "giacenti" come voce da contabilizzare tra gli incassi dal punto 3 dell'art. 12 della Convenzione) mentre contiene, indebitamente, gli interessi bancari attivi; il secondo, perché comprende anche gli abbuoni e sconti attivi e gli interessi bancari attivi, non ricompresi nel citato punto 3 art. 12. Entrambi, poi, non espongono unitariamente gli incassi conseguiti, per la gestione della sosta, da entrambe le società OMISSIS e OMISSIS

L'esatto importo complessivo degli incassi 1996, sulla cui base applicare le percentuali, dovrebbe essere invece - come già proposto - pari a €. 11.839.966.917 (in quanto comprensivo delle rimanenze finali e al netto di interessi bancari attivi, abbuoni e sconti attivi).

Il 3% di tale importo, corrispondente all'applicazione della lett. a) del punto 5 dell'art. 12, è pari a Lire 355.199.008.

Il 2% di tale importo, corrispondente all'applicazione della lett. b) del punto 5 dell'art. 12, è pari a Lire 236.799.338.

Il 5% di tale importo, quindi, da attribuirsi alla OMISSIS per costi documentati di struttura e per rimborso forfettario di spese generali, secondo Convenzione - è pari a L. 591.998.346.

Di qui l'80%, calcolato dalle società sul cosiddetto "margine operativo finale", vale a dire sull'importo che residua alla differenza tra somme incassate e somme pagate, depurato del predetto 5% destinato ai rimborsi OMISSIS.

c.

Quantificazione dei costi - Margine operativo finale - Debito dell'agente - 1996

Tenuto conto che, come proposto sopra al punto a), nei costi OMISSIS non dovrebbero essere comprese le percentuali OMISSIS perché calcolate dopo, separatamente, i costi OMISSIS 1996 vanno determinati in €. 11.235.527.899 (€. 11.811.276.962 - 575.749.063, che rappresentava la percentuale del 5% a OMISSIS esposta nel conto 1996).

Aggiungendo ai costi OMISSIS quelli OMISSIS, l'importo complessivo dei costi di gestione della sosta 1996 è pari a €. 12.597.650.626.

Detraendo da questo importo quello corrispondente alle somme che si ritiene non possano legittimamente gravare sulla gestione (€. 3.511.853.234), per i motivi indicati nel paragrafo "C) Somme pagate", l'importo dei costi da prendere in considerazione, per il 1996, è pari a €. 9.085.797.392.

Tenuto conto che la percentuale del 5% spettante a OMISSIS è stata rideterminata sul nuovo importo degli incassi, il margine operativo finale (incassi - pagamenti - 5%) è determinato in €. 2.162.171.179 (11.839.966.917 - 9.085.797.392 - 591.998.346).

La percentuale dell'80% da calcolare sul "margine operativo finale" può essere allora così determinata:

€. 11.839.966.917
SOMME INCASSATE (OMISSIS e OMISSIS come rideterminate)

€.

9.085.797.392
PAGAMENTI (OMISSIS e OMISSIS ammessi a scarico)

€.

2.754.169.525

DIFFERENZA -

£.

591.998.346

5% (calcolato sul nuovo importo delle somme incassate, come

sopra determinate)

€.
2.162.171.179

MARGINE OPERATIVO FINALE

€.
1.643.902.164

80% DEL MARGINE OPER. FINALE (OMISSIS) 1996

F) Liquidazione del debito.

Consegue alle rettifiche sopra indicate la proposta di liquidazione del debito a carico dell'agente contabile OMISSIS.

Per la gestione sosta 1996, il debito va determinato calcolando la differenza tra la quota dell'80% (spettante a OMISSIS) risultante dalla rettifica proposta e quella indicata nel conto:

SOMME INCASSATE

Lire 11.839.966.917

SOMME PAGATE:

Lire

9.085.797.392

INVESTIMENTI:

Lire

DIFFERENZA:

Lire

2.754.169.525

DIFFERENZA AL NETTO DEL 5%:

Lire

2.162.171.179

QUOTA 80% OMISSIS:

Lire

1.643.902.164

80% INDICATO NEL CONTO:

Lire

172.193.481

DEBITO AGENTE:

Lire

1.471.708.683

Il debito dell'agente contabile OMISSIS è infatti costituito dall'80% degli utili della gestione (il 20% spettando a OMISSIS a termini di Convenzione), a destinazione vincolata secondo la legge e le direttive dell'Amministrazione comunale (costruzione dei parcheggi e miglioramento della viabilità) e sussiste finchè tale importo non risulta investito a tale scopo.

3.5.2.

1997.

Somme incassate.

Richiamato nuovamente il punto 3 dell'art. 12 della Convenzione dell'8 gennaio 1996, il relatore osserva:

- che le somme incassate nel 1997 da OMISSIS (€ 25.851.068.954), come esposte nel conto compilato dalla Commissione, sono di importo maggiore di quello indicato nel Report a suo tempo compilato da OMISSIS - che tra l'altro non aveva considerato le rimanenze finali - ed è comprensivo di abbuoni, sconti attivi e interessi bancari attivi;

- che le somme incassate da OMISSIS (€ 4.942.458.209) sono costituite per la maggior parte (€ 4.938.558.209) dalla percentuale ad essa spettante in virtù dell'art. 12, punto 5, della Convenzione 1996, in quanto gli incassi derivanti dal parcheggio di Ponte Mammolo (pari a € 27.343.025), che nel 1996 era stato gestito direttamente da OMISSIS, sono esposti tra gli incassi della OMISSIS

ribadendo, sostanzialmente, le stesse osservazioni fatte per il 1996, vale a dire:

- che gli incassi della OMISSIS e della OMISSIS sono stati esposti separatamente;

- che gli incassi esposti nel conto comprendono anche abbuoni, sconti sttivi e interessi bancari attivi, mentre tali voci non sono previste nel più volte citato punto 3 dell'art. 12;

- che nemmeno la contabilizzazione delle percentuali OMISSIS tra gli incassi è prevista al punto 3 dell'art. 12 della Convenzione, ma al successivo punto 5, relativo alla ripartizione degli incassi tra le due società;

- che, ai sensi del comma 2 del punto 5 dell'art. 12 della Convenzione, sulla percentuale spettante alla OMISSIS non dovrebbe essere caricato alcun costo OMISSIS non coperto con gli incassi ad essa OMISSIS spettanti (quelli, cioè, destinati alla copertura dei costi di cui al punto 4 dell'art. 12 Conv., eventualmente da contenere entro un limite prefissato nei piani economici-finanziari approvati dal Comune), come invece risulta effettuato, di fatto, allorché la percentuale dell'80% spettante a OMISSIS è calcolata sul solo "margine operativo", vale a dire sull'importo risultante dalla sottrazione di tutti i costi sostenuti da OMISSIS, tra i quali costi figura anche la stessa percentuale dell'80% del margine operativo spettante a OMISSIS;

- che l'importo derivante dall'applicazione della lettera c) del punto 5 dell'art. 12 (80% del margine operativo finale alla OMISSIS) è stato corrispondentemente contabilizzato come "costo" per la OMISSIS;

- che l'applicazione data dalla OMISSIS a tale punto della Convenzione ha consentito alla OMISSIS medesima di porre a carico della gestione sosta tutti i costi derivanti dalla propria complessiva attività, detraendoli dagli incassi e trattenendo, quale proprio utile, il 20% del margine operativo finale.

- che, come per il 1996, l'interpretazione della lettera c del punto 5 dell'art. 12 (modalità di calcolo dell'80% spettante alla OMISSIS) è rimessa alla decisione preliminare del Collegio.

B) Sintesi conclusioni su incassi e percentuali

Si rinvia a quanto esposto al paragrafo B) del 1996, valevole per le tre annualità.

C) Somme pagate

Richiamati anche per il 1997 i criteri di determinazione dei costi legittimamente gravanti sulla gestione, in quanto conformi alle previsioni normative e contrattuali, nonchè documentati e, come tali, caratterizzati da veridicità, il relatore ha evidenziato le voci di costo difformi da tali parametri:

In particolare, per il 1997, ritiene ingiustificati costi OMISSIS per €. 12.186.969.865.

Quanto a OMISSIS, sono stati poi imputati alla gestione della sosta una serie di costi della OMISSIS, per il 1997 divisi tra "costi diretti", "costi indiretti" e "costi di struttura".

Ha osservato il relatore che, dalle note allegate al conto, redatte dalla Commissione incaricata, e dalla documentazione in atti, non risulta che si tratti di attività riferibili, nello specifico, ai servizi di commercializzazione e supervisione di cui al punto 5, comma 1, dell'art. 12 della Convenzione medesima (e del richiamato comma 4, lettera e) del medesimo articolo 12), per i quali era prevista una detrazione dagli incassi fino a completa copertura di detti servizi prestati dall'OMISSIS/OMISSIS.

In particolare:

£. 265.960.643 (personale dirigente, altro personale, contributi e oneri)

£. 378.753.567 (“personale OMISSIS distaccato presso la OMISSIS, con mansioni di coordinamento, informazione su strada, ispettiva su strada, supporto di segreteria”, comprensivo anche di “strutture e attrezzature”);

£. 59.099.040 per personale OMISSIS distaccato, addetto alla “segreteria ed attività di supporto”;

£. 81.597.960 per un dirigente della sosta (sig. I.W.);

£. 10.200.000 per “consulenze legali”;

£. 144.994.200 per “attività di comunicazione al pubblico e corsi di qualificazione per il personale”;

£. 2.592.592, per “consulenze tecniche svolte da un membro della Commissione per lo svolgimento delle procedure di aggiudicazione della gara per la fornitura di prefabbricati”;

per complessive £. 943.198.003, di cui non sarebbe giustificabile la parte eccedente il più volte citato importo del 5%.

L'importo di £. 619.947.692, corrisposte alla Polizia Municipale del Comune di Roma, in base alla convenzione stipulata il 23 maggio 1997, per un'integrazione dell'attività di sorveglianza nelle aree tariffate, risulta invece nel complesso non giustificato, in quanto l'attività di coordinamento con la Polizia

Municipale, pur se prevista dall'art. 6 della Convenzione del 1996, non prevede alcun costo a carico della OMISSIS, oltre al fatto che i parametri di cui al punto 4 dell'art. 12 della Convenzione prevedono che l'attività di informazione circa i comportamenti in violazione delle norme in materia di sosta nelle aree tariffate sia svolto da personale OMISSIS e non direttamente dalla Polizia Municipale, la cui attività di vigilanza rientra tra i compiti di detto organo, come tali già retribuiti dal Comune;

Ha, poi, rilevato il relatore che il criterio con cui sono stati determinati dalla OMISSIS i costi di struttura della OMISSIS - mediante il parametro convenzionale di imputare alla gestione sosta della OMISSIS la stessa percentuale dei ricavi (volume di affari) della gestione sosta rispetto ai ricavi delle altre gestioni OMISSIS (patrimoniale, rimozioni, ingegneria, progetti ITIS) - non è idoneo alla rappresentazione contabile di un rendiconto finanziario, ove vanno esposti gli incassi effettivamente riscossi o rimasti da riscuotere e le somme effettivamente pagate o rimaste da pagare.

Inoltre tale criterio comporta che sulla gestione sosta - che è l'oggetto dei conti in giudizio - vengono contabilizzati indirettamente anche gli importi relativi ad altre gestioni.

Infine, nella determinazione dei costi viene sostanzialmente ad essere duplicato quello che è già stato contabilizzato come "costo" per la OMISSIS, vale a dire le percentuali spettanti a OMISSIS (5% dell'intero incasso e 80% del margine operativo finale), nella misura in cui sul relativo ricavo (contabilizzato tra gli incassi della OMISSIS, e quindi preso in considerazione nel relativo "volume di affari") viene calcolata la quota-parte di percentuale di costo.

In ogni caso, il calcolo su cui è stato determinato nel Report redatto da OMISSIS il volume di affari conseguito dalla OMISSIS per la gestione sosta (nell'importo di €. 24.867.322.974) è errato, in quanto detto importo è quello realizzato da OMISSIS e non da OMISSIS (come risulta dal conto redatto dalla Commissione, sommando al totale parziale lettera a quello della lettera b oltre interessi bancari e proventi diversi), posto che i ricavi OMISSIS del 1997 ammontano solo a €. 4.942.458.209.

Rideterminando, dunque, il complessivo volume di affari (di tutte le gestioni) OMISSIS in €. 18.103.368.263 (e mantenendo le riserve su tale criterio di determinazione dei costi di struttura OMISSIS), il giro d'affari della gestione sosta rappresenterebbe circa il 27,30% del complessivo volume

d'affari OMISSIS; la corrispondente quota percentuale dei costi di struttura (personale, consulenze, compensi organi collegiali, imposte e tasse, spese per comunicazioni, sponsorizzazioni, pubblicità, ammortamenti, sopravvenienze passive, oneri bancari, cancelleria, assicurazioni, seminari e corsi, manutenzione hardware e software, ammontanti nel complesso a €. 2.189.268.408) è pari a €. 597.670.275 e non a €. 1.431.600.688. La relativa differenza, pari a €. 933.930.413 non è pertanto giustificabile.

Infine, l'importo di €. 351.131.485, corrispondente alla differenza tra il totale delle spese documentate di struttura e la percentuale del 5% di cui alle lettere a) e b) del punto 5 dell'art. 12 Convenzione 1996, costituisce ulteriore costo non giustificato.

D) Sintesi conclusioni sui costi.

Si rinvia a quanto esposto al paragrafo D) del 1996, di carattere generale e valevole per le tre annualità in giudizio.

E) Rettifiche 1997.

1. Diversa rappresentazione delle poste del conto.

Si rinvia a quanto esposto nel punto 1 del paragrafo E) del 1996.

2. Quantificazione degli incassi e delle percentuali OMISSIS - 1997.

a. L'esatto importo degli incassi 1997, sulla cui base applicare le percentuali, dovrebbe essere pari a €. 25.620.007.841.

Infatti, le voci relative agli incassi, sul cui totale vanno determinate le percentuali OMISSIS, indicate al punto 3 dell'art. 12 della Convenzione dell'8 gennaio 1996, corrispondono a quelle indicate nel conto 1997:

“totale parziale lett.a)” (Lire 24.398.109.924);

“totale parziale lett. b)” (Lire
370.956.443);

“rimanenze finali” (Lire 850.941.474),

per un totale di Lire 25.620.007.841

b) Il calcolo delle percentuali (5% degli incassi e 80% del margine operativo finale) spettanti alla OMISSIS andrebbe poi rideterminato, analogamente a quanto esposto per il 1996.

Posto che, come si è detto, l'importo degli incassi da prendere in considerazione per il calcolo delle percentuali non è quello corrispondente al totale dei ricavi risultante dal Report 1997 (€. 24.867.322.974),

né dal totale (lettere a, b e c) risultante dal rendiconto (€ 25.851.068.954) - il primo, perché non contiene il dato relativo alle rimanenze finali (indicate invece come voce da contabilizzare tra gli incassi, nel punto 3 dell'art. 12 della Convenzione), mentre contiene, indebitamente, gli interessi bancari attivi; il secondo, perché comprende anche gli abbuoni e sconti attivi e gli interessi bancari attivi, non ricompresi nel citato punto 3 art. 12,

entrambi, poi, perché non espongono unitariamente gli incassi conseguiti, per la gestione della sosta, da entrambe le società OMISSIS e OMISSIS - ma dovrebbe essere invece pari a € 25.620.007.841, il 3% di tale importo, corrispondente all'applicazione della lett. a) del punto 5 dell'art. 12 della Convenzione, è pari a Lire 768.600.235.

Il 2% di tale importo, corrispondente all'applicazione della lett. b) del punto 5 dell'art. 12, è pari a Lire 512.400.157.

Il 5% di tale importo, quindi, teoricamente da attribuirsi alla OMISSIS per costi documentati di struttura e per rimborso forfettario di spese generali, secondo ***** (art. 12, punto 5, lett. a + b), è pari a Lire 1.281.000.392

Di qui l'80% sul cosiddetto "margine operativo finale", vale a dire l'importo che residua alla differenza tra somme incassate e somme pagate, depurata del predetto 5% destinato ai rimborsi OMISSIS.

3. Quantificazione dei costi. Margine operativo finale. Debito dell'agente - 1997.

Anche per il 1997, come si è visto, sono stati rilevati costi ingiustificati.

Tenuto conto, inoltre, che nei costi OMISSIS non dovrebbero essere comprese le percentuali OMISSIS perché calcolate dopo, separatamente, i costi OMISSIS 1997 vanno rideterminati in € 20.715.176.647 (€ 25.653.734.860 - € 4.938.558.213, che rappresenta la percentuale del 5% a OMISSIS esposta nel conto 1997).

Aggiungendo ai costi OMISSIS quelli OMISSIS, l'importo complessivo dei costi di gestione della sosta 1997 è pari a € 24.002.215.551.

Detraendo da questo importo quello corrispondente alle somme che si ritiene non possano legittimamente gravare sulla gestione (€ 12.186.969.865) per i motivi indicati nel paragrafo C), l'importo dei costi da prendere in considerazione, per il 1997, dovrebbe essere pari a € 11.815.245.686.

Tenuto conto che la percentuale del 5% spettante a OMISSIS è stata rideterminata sul nuovo importo degli incassi (vale a dire in € 1.281.000.392), il margine operativo finale (incassi - pagamenti - 5%) è determinato in € 12.523.761.763.

La percentuale dell'80% da calcolare su detto margine operativo finale può essere allora così rideterminata:

€ 25.620.007.841

SOMME INCASSATE (OMISSIS e OMISSIS, come rideterminate)

€ 11.815.245.686

SOMME PAGATE (OMISSIS e OMISSIS ammesse a discarico)

€ 13.804.762.155

DIFFERENZA

£.

1.281.000.392

5% degli incassi (calcolato sul nuovo importo degli incassi)

£. 12.523.761.763

MARGINE OPERATIVO FINALE

£. 10.019.009.410

80% del margine operativo finale spettante a OMISSIS.

F) Liquidazione del debito.

Per la gestione sosta 1997 il debito va determinato come segue, equivalente alla differenza tra la quota dell'80%, come rideterminata, e quella indicata nel conto.

SOMME INCASSATE

€ 25.620.007.841

SOMME PAGATE

€ 11.815.245.686

INVESTIMENTI

£.

DIFFERENZA

€ 13.804.762.155

DIFFERENZA AL NETTO DEL 5%

€ 12.523.761.763

QUOTA 80% OMISSIS

£. 10.019.009.410

80% INDICATO NEL CONTO

£.
3.695.192.065

DEBITO AGENTE

£.
6.323.817.345

3.5.3.

1998.

A) Somme incassate.

Anche per il 1998 il relatore ha ribadito le osservazioni già svolte per le precedenti annualità, relative 1) alla mancata esposizione unitaria degli incassi, 2) alla contabilizzazione, tra gli incassi OMISSIS, anche delle percentuali previste dal punto 5 dell'art. 12 della Convenzione del 1996, 3) alla erronea quantificazione degli incassi medesimi.

B) Somme pagate.

Richiamati i parametri per la determinazione dei costi legittimamente gravanti sulla gestione sosta, il relatore ha evidenziato, anche per il 1998, i costi ritenuti ingiustificati che, per la OMISSIS, ammontano a £. 9.035.787.588.

Quanto alla OMISSIS:

COSTI DIRETTI.

£. 925.150.632, per il personale, comprensivo di contributi e ***** (n. 22 unità), in quanto le spese per il personale OMISSIS possono gravare sulla sosta fino alla loro intera copertura solo se detto personale è adibito alla commercializzazione dei titoli prepagati e supervisione del servizio di controllo, ai sensi dell'art. 12, punto 4, lettera e) della Convenzione del 1996, attività queste che risultano prestate da terzi (cooperative);

£. £. 310.988.745 per prestazioni di terzi a vario titolo (inserimento dati permessi residenti nel computer, conducenti camper attrezzati per il rilascio dei permessi, onorari a insegnanti per corsi di formazione del personale, attività di volantaggio, consulenze varie), in quanto non pertinenti né previste nella Convenzione;

£. 20.202.750 alla OMISSIS per vigilanza svolta al parcheggio della Laurentina, in quanto il servizio di vigilanza doveva essere assicurato dalla OMISSIS o dalla OMISSIS;

£. 6.000.000 relative al corso avente per oggetto "Il comportamento nel contatto col cliente", in quanto non pertinente né previsto dalla Convenzione;

£. 6.310.374 per acquisto arredi ufficio e manutenzioni, idem c.s.;

£. 5.000.000, per quote associative corrisposte alla OMISSIS, idem c.s.;

COSTI INDIRETTI

£. 199.296.274, relativi alla gestione sosta;
alle strutture operative con ricavi la società ha imputato complessivamente costi indiretti per £. 709.157.792, sulla base di valori percentuali determinati, per alcune tipologie di costi, in relazione al numero di dipendenti di ciascuna articolazione e, per altri costi, in base alla superficie in mq di spazi occupati nell'ambito del complesso edilizio sede dell'azienda; detto criterio convenzionale non è chiaro né idoneo alla contabilità in giudizio;

COSTI DI STRUTTURA

Per il 1998 la quantificazione dei cd. "costi di struttura" è avvenuta sulla base di un criterio ancora diverso rispetto a quello adottato nel 1997. Detti costi sono ripartiti tra le attività con ricavi della società, non in base al volume di affari conseguito da ciascuna delle gestioni in cui si articola la società (come per il 1997) ma sulla base dell'incidenza dei costi indiretti attribuiti complessivamente a dette articolazioni.

Ferme restando tutte le riserve esposte per il 1997 relativamente a tale tipo di contabilizzazione convenzionale, il relatore ha comunque calcolato detti costi sulla base del criterio adottato per il 1997, vale a dire sulla base della stessa incidenza percentuale dei ricavi della gestione sosta sui ricavi dell'intera struttura aziendale. Poiché i ricavi della gestione sosta (£. 1.684.479.433) rappresentano il 5,85% del totale dei ricavi di tutte le strutture operative della OMISSIS (£. 28.833.878.803), il 5,85% dei costi di struttura di £. 2.672.546.567 sarebbe allora pari a £. 168.678.190. La differenza tra l'importo contabilizzato di £. 751.072.016 e quello di £. 168.678.190, pari a £. 751.072.016 è stato pertanto ritenuto non giustificabile.

In ogni caso, il relatore anche per il 1998 ha osservato che nell'importo esposto nel conto a titolo di "costi OMISSIS" vanno rappresentati i costi (depurati di quelli eventualmente ritenuti non giustificabili per altri motivi), ma nel limite dell'importo corrispondente alla percentuale del 5% degli incassi determinati ai sensi del punto 3 dell'art. 12 della Convenzione.

Solo entro tale percentuale, infatti, detti costi sono giustificabili a termini di Convenzione, in quanto le altre tipologie di costo che ai sensi della Convenzione medesima sarebbero, invece, legittimamente caricabili sulla gestione sosta fino alla loro intera copertura, sono quelle previste per le attività di

commercializzazione dei titoli prepagati e di supervisione del servizio di controllo, che nella specie non sono state svolte da OMISSIS e nemmeno da OMISSIS, ma da terzi (cooperative).

Poiché, nella specie, i costi OMISSIS del 1998 ammontano ad un totale di €. 3.370.073.967, da detto importo va detratto l'importo corrispondente al 5% dell'intero incasso (già sopra determinato in €. 1.221.442.985) e la relativa differenza, pari a €. 2.148.630.982 va considerata non giustificabile.

A questo importo va ancora detratto quello di €. 582.393.826, corrispondente alla differenza tra l'importo erroneamente contabilizzato per costi di struttura (€. 751.072.016) e quello correttamente sopra calcolato (€. 168.678.190).

Il totale, pari a €. 1.566.237.156 costituisce l'importo dei costi OMISSIS 1998 non giustificabili.

Pertanto, il totale dei costi ingiustificati, ai sensi della Convenzione, e pertanto non scaricabili ai fini del giudizio di conto, ammontano, per il 1998, a (OMISSIS €. 9.035.787.588 + OMISSIS €.1.566.237.156) €. 10.602.024.744

C) Rettifiche 1998.

1) Si rinvia, quanto ai criteri generali per le rettifiche relative alla diversa rappresentazione delle poste del conto, a quanto esposto per le annualità precedenti.

2) Quantificazione degli incassi e delle percentuali OMISSIS - 1998.

Ai fini del calcolo delle percentuali a favore della OMISSIS, e sulla base dei criteri indicati al punto 3 dell'art. 12 della Convenzione 1996, gli incassi 1998 vanno rideterminati secondo i seguenti punti indicati nel conto:

totale parziale lett.a)
£. 23.378.984.030;

totale parziale lett.b)
£.

401.877.785;

rimanenze finali

£.

647.997.894

per un totale di £. 24.428.859.709.

Il 3% dell'intero incasso (lettera a) punto 5 art. 12 Convenzione) è pari a €. 732.865.791.

Il 2% dell'intero incasso (lettera b punto 5 art. 12 Convenzione) è pari a €. 488.577.194.

Il 5% dell'intero incasso da attribuirsi alla OMISSIS per costi documentati di struttura e per rimborso forfetario di spese generali, secondo Convenzione, è quindi pari a €. 1.221.442.985.

Qualora per rimanente, su cui calcolare l'80% ancora spettante alla OMISSIS, si intendesse il 95% dell'intero incasso, esso sarebbe pari a €. 23.207.416.726 e l'80% di tale somma sarebbe pari a €. 18.565.933.379.

Se invece si adotta il criterio seguito dalle due società (commisurazione dell'80% sul margine operativo finale, cioè sulla differenza tra incassi e pagamenti, come del resto applicato nella presente relazione per le due precedenti annualità), va comunque rettificata la percentuale dell'80% esposta nel conto, in quanto:

dai costi OMISSIS esposti nel conto va detratto l'importo ivi indicato quale 5% (€. 1.222.225.218) e quindi i costi OMISSIS da prendere in considerazione sarebbero pari a €. 23.999.829.474;

aggiungendo a questi i costi OMISSIS, l'importo complessivo dei costi sarebbe pari a €. 27.369.903.441; detraendo da questo importo le somme ritenute non giustificate (€. 10.602.024.744) l'importo dei pagamenti da prendere in considerazione sarebbe pari a €. 16.767.878.697; il margine operativo finale sarebbe pari a €. 6.439.538.027 e la percentuale dell'80% del margine operativo finale sarebbe così determinata:

SOMME INCASSATE

€. 24.428.859.709

SOMME PAGATE (ammesse a scarico)

€. 16.767.878.697

DIFFERENZA

€ 7.660.981.012

5%INCASSI (OMISSIS)

€ 1.221.442.985

MARGINE OPERATIVO FINALE

€ 6.439.538.027

80% *****(OMISSIS)

€ 5.151.630.422

Sulla base di tale rideterminazione delle poste sopra indicate, il relatore ha proposto la seguente liquidazione del debito dell'agente, rappresentato dalla differenza tra l'importo dell'80% risultante dalla rettifica proposta e quella indicata nel conto:

RISCOSSIONI

€ 24.428.859.709

PAGAMENTI

€ 16.767.878.697

INVESTIMENTI

DIFERENZA

£. 7.660.981.959

DIFF AL NETTO DEL 5%

€ 6.439.530.027

80% OMISSIS

€ 5.151.630.422

80% INDICATO NEL CONTO

€.

30.982.966

DEBITO AGENTE

€ 5.120.647.456

Complessivamente, per le tre annualità in giudizio, i costi ritenuti ingiustificati sono pari a € 26.300.847.843.

Parimenti, le percentuali (5% + 80%) spettanti a OMISSIS, come rideterminate nella relazione, ammontano, per le tre annualità, a complessive € 19.908.983.719.

Nel conto, invece, che prende come riferimento gli importi del Report compilato dalla OMISSIS, le percentuali del 5% e dell'80% ammontano complessivamente, per le tre annualità, a € 7.286.015.169.

La differenza tra le percentuali quantificate nella Relazione e quelle indicate nel conto è pari a € 12.622.968.550.

Tale importo rappresenta, ad avviso del relatore, il debito dell'agente OMISSIS.

Esso, in particolare, consiste nelle minori entrate riconosciute alla OMISSIS medesima dalla contabilizzazione effettuata ad opera della - che, come esposto nella relazione, ha imputato alla gestione sosta tutta una serie di costi che sono andati a restringere l'utile sul quale dovevano essere contabilizzate dette percentuali spettanti alla OMISSIS e destinate alla finalità pubblica della costruzione dei parcheggi ed al miglioramento della viabilità.

4. IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITA'.

4.1. IL RAPPORTO DELLA GUARDIA DI FINANZA.

Nelle more del giudizio di conto, il Procuratore regionale presso questa Sezione ha avviato accertamenti istruttori in ordine alla natura, pertinenza e congruità delle spese sostenute dalla OMISSIS - che risultavano sostanzialmente assentite dal Comune e dalla OMISSIS- per la gestione della sosta, "spese che, effettuate con il denaro pubblico derivante dalla gestione dei parcheggi, ad una sommaria valutazione apparivano sproporzionate rispetto alle correlate entrate". Ad avviso della Procura regionale, infatti, "il sistema posto in essere (cfr. convenzioni OMISSIS/OMISSIS e OMISSIS/OMISSIS) consentiva alla OMISSIS di trattenere per così dire <alla fonte> non solo il corrispettivo del servizio reso ma anche i costi della gestione, l'incidenza dei quali sui risultati, sostanzialmente negativi, della gestione stessa appariva di notevole rilievo".

In tale quadro, pertanto, il Procuratore regionale ha disposto il sequestro della documentazione contabile relativa ai suddetti costi ed ha incaricato la Guardia di Finanza di esaminare analiticamente la documentazione posta sotto sequestro.

Con rapporto del 4 ottobre 2000 il Comando del Nucleo Regionale della Polizia Tributaria Lazio ha evidenziato maggiori ed ingiustificati costi per oltre dieci miliardi di lire.

Dal predetto rapporto la Procura ha dedotto che i fatti di gestione emergenti dall'esame della contabilità della OMISSIS - che avevano influito sui risultati negativi della gestione della sosta medesima - evidenziavano la violazione gravemente colposa, oltre che di precise disposizioni (delibera comunale 3673 del 1995), anche di fondamentali principi di buona amministrazione.

Di qui, l'emissione dell'invito a dedurre del novembre 2000, con cui il Procuratore regionale ha contestato alla OMISSIS s.p.a, alla OMISSIS s.r.l., al dirigente del Comune di Roma dott.ssa *** e al Vice Sindaco dott. T.W., di aver causato un danno all'erario comunale pari a oltre dieci miliardi di lire.

Secondo la prospettazione del P.R., infatti, la OMISSIS avrebbe posto in essere, nel triennio 1996-1998, un 'sistema' che aveva determinato, attraverso dubbie "intermediazioni commerciali" svolte dai soggetti titolari delle quote sociali della medesima OMISSIS, un ingiustificato aggravio dei costi in danno della OMISSIS e, in definitiva, del Comune di Roma.

La OMISSIS, a sua volta, avrebbe omesso di svolgere adeguati controlli nei confronti della OMISSIS, per di più autorizzando o consentendo taluni dei fatti di gestione causativi di danno, come ad esempio il subaffidamento alle cooperative di parcheggiatori del c.d. "servizio di guardiania".

La dott.ssa ****, dirigente del Comune di Roma preposta alla competente unità organizzativa, avrebbe omesso di assicurare la vigilanza ed il controllo sulla gestione finanziaria del servizio, contrariamente alle prescrizioni contenute, al riguardo, nella delibera n. 3673 del 1995.

Il dott. T.W., *****, avrebbe omesso di vigilare sulla corretta esecuzione della predetta delibera, le cui prescrizioni erano dirette a garantire il pieno controllo comunale sui proventi della sosta a pagamento, in conformità alla disposizione di cui all'art. 7 del Nuovo Codice della strada.

Acquisite le controdeduzioni scritte della OMISSIS, della OMISSIS e della dott.ssa ****, ed effettuate le audizioni personali della dott.ssa **** e del dott. T.W. in data, rispettivamente, 10 e 17 gennaio 2001, il Procuratore regionale ha 'stralciato' le posizioni di questi ultimi, come quella di eventuali altri soggetti operanti nell'ambito del Comune di Roma o dell'OMISSIS, dopo avere chiesto ed ottenuto da questa Sezione giurisdizionale la proroga del termine di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 19/94, al fine di svolgere ulteriori incombeni istruttori in ordine al tema della vigilanza comunale sullo svolgimento del servizio della sosta a pagamento, con particolare riferimento alla verifica sui proventi pubblici derivanti dal pagamento della sosta medesima.

Con la relazione del 4 ottobre 2000, la Guardia di Finanza ha, in primo luogo, evidenziato la successione temporale dei fatti e delle deliberazioni comunali che avevano portato all'affidamento alla OMISSIS della gestione delle attività operative concernenti la sosta a pagamento su strada:

2 agosto 1995: deliberazione Cons. Com. n. 175 di revoca della messa in liquidazione della OMISSIS - (con capitale sociale di £. 455.000.000 e controllata al 100% dal Comune di Roma fino al 10 gennaio 2000, allorchè il Comune è rimasto socio al 97,56% e la " OMISSIS " s.p.a. è subentrata con il 2,44%, ed il capitale sociale è stato aumentato a £. 4.100.000.000);

1° dicembre 1995: Deliberazione G.C. n. 3673 di affidamento all'OMISSIS dell'attività di gestione della sosta regolamentata a tariffa;

20 dicembre 1995: Costituzione della società OMISSIS s.r.l., (inizialmente denominata OMISSIS-, tra l'OMISSIS s.r.l. e la OMISSIS: - S.p.A., entrambe società controllate dall'OMISSIS;

8 gennaio 1996: Convenzione tra OMISSIS e OMISSIS per l'affidamento temporaneo di gestione sperimentale della sosta regolamentata a tariffa;

20 gennaio 1996: data di inizio dell'attività di gestione della sosta da parte della OMISSIS s.r.l.;

21 maggio 1996: Deliberazione di G.C. di revoca all'OMISSIS dell'affidamento del servizio e affidamento dello stesso alla OMISSIS;

5 febbraio 1997: Stipula della Convenzione tra OMISSIS e OMISSIS per l'espletamento di tutte le attività operative relative al servizio di gestione della sosta.

Da tale successione temporale (in particolare dalla circostanza che la OMISSIS è stata costituita ancor prima della Convenzione stipulata tra OMISSIS e OMISSIS) la Guardia di Finanza ha dedotto la dimostrazione di pregressi accordi posti in essere nella quasi immediatezza (venti giorni dopo) del disciplinare per l'affidamento all'OMISSIS del servizio di gestione della sosta a pagamento, il cui art. 12

prescriveva che "l'OMISSIS dovrà costituire al proprio interno una struttura specificamente addetta alla gestione dei parcheggi ed alla fine di ogni anno dovrà presentare il rendiconto economico di tale gestione".

Dalla visura camerale della OMISSIS la Guardia di Finanza ha poi accertato che:

Amministratore Unico della società era tale S.R., e Procuratore speciale, dal 22/02/1996, tale Z.A., residente a Roma;

che il capitale sociale sottoscritto e versato era di €. 21.000.000;

che al 30/04/1997 i soci erano, oltre all'OMISSIS e alla OMISSIS (per €. 10.000.000), la OMISSISs.p.a (per €. 10.000.000) e l'OMISSIS (per altri €. 10.000.000) mentre, al 29/05/1998, l'OMISSIS e la OMISSIS avevano acquisito anche la quota della OMISSIS, rimanendo unici soci insieme con l'OMISSIS:

A seguito dell'esame del bilancio della OMISSIS, l'attività investigativa dei militari operanti si è poi soffermata su particolari fattispecie, concernenti :

AUTOPARCHIMETRI INDIVIDUALI e gli altri strumenti per il pagamento della sosta (BIGLIETTI AUTOPARK, SCHEDE AUTOPARK e TESSERE MICROCHIP "ROMA PER TE");

ACQUISTO DI UNA FOTOCOPIATRICE;

SERVIZIO DI GUARDIANIA;

ATTIVITA' DI PROGETTAZIONE, CONSULENZE,
COLLABORAZIONI VARIE.

AUTOPARCHIMETRI INDIVIDUALI E ALTRI DISPOSITIVI PER IL PAGAMENTO DELLA SOSTA.

Il G.A.R.A.D.E. ha accertato che la OMISSIS ha emesso, tra il 14 e il 23 dicembre 1996, n. 7 autofatture (dalla n. 26 alla n. 32) per un importo complessivo a €. 1.903.999.600, relative alla cessione gratuita di n. 15.000 supporti denominati "AUTOPARCHIMETRO INDIVIDUALE", ricaricabili attraverso chip card "Roma per te", inseriti in contabilità OMISSIS attraverso l'indicazione di due costi unitari: €. 100.000 + IVA ciascuno per n. 10.000 pezzi e €. 120.000 + IVA ciascuno per n. 5.000 pezzi.

I destinatari di tale operazione gratuita risultano:

OMISSIS s.p.a. e OMISSIS s.r.l. (società controllanti della stessa OMISSIS), per un totale di n. 2.930 pezzi, corrispondenti a un costo complessivo, per la OMISSIS, di €. 370.589.400;

OMISSIS, per un totale di n. 2.956 pezzi, corrispondenti a un costo complessivo, per la OMISSIS, di €. 372.422.400;

OMISSIS; per un totale di n. 9.114 pezzi, corrispondenti a un costo complessivo, per la OMISSIS, di €. 1.160.987.800.

Premesso che:

la cessione gratuita di detti dispositivi era stata sollecitata dal sig. Z.A., procuratore speciale della OMISSIS, quale operazione promozionale prevista per le festività natalizie del 1996, al fine di promuovere i nuovi criteri di regolamentazione della sosta a pagamento, "mettendo a disposizione dei cittadini, automobilisti e non, un servizio più intelligente ed innovativo attraverso investimenti in tecnologia";

come precisato dallo stesso ****, "gli autoparchimetri sono precaricati con 100.000 lire di sosta spendibili; l'acquirente al momento dell'acquisto paga soltanto le 100.000 lire di sosta precaricate, mentre riceve in omaggio l'autoparchimetro individuale Autopark, quale utilizzatore abituale del sistema";

sempre secondo ****, "ai vantaggi del pagamento del tempo reale di sosta, possibilità di accensione e spegnimento automatico, si aggiunge la possibilità di avere a disposizione la tessera chip per altre funzioni e servizi, l'identificazione di categorie di utenti privilegiati, possibilità di controllo remoto del dispositivo",

il G.A.R.A.D.E. ha rilevato che la spesa iniziale per l'acquisto di detti dispositivi era stata autorizzata dal Presidente della OMISSIS dott. A.P., con nota n. 214 del 29 novembre 1996 indirizzata alla OMISSIS, con cui veniva indicato il numero massimo dei dispositivi (n. 15.000) e la relativa spesa promozionale (da contenere in €. 100.000.000), senza che peraltro tale operazione fosse preventivamente autorizzata dal Comune di Roma, in violazione dell'art. 3 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, secondo cui "la conduzione del servizio (tariffe - orari - giorni di vigenza - agevolazioni ai residenti) sarà effettuata secondo le disposizioni emanate dal Comune di Roma, sentita l'OMISSIS".

I militari della Finanza hanno inoltre evidenziato le modalità delle procedure con cui la OMISSIS ha

acquistato detti dispositivi dalla OMISSIS.-, e dall'OMISSIS.

In particolare, è risultato che l'acquisto dei 15.000 autoparchimetri è stato inserito nella contabilità OMISSIS attraverso n. 2 fatture di acquisto, e precisamente:

fattura n. 157/96 emessa dalla OMISSIS, in data 23/12/96, inerente la vendita alla OMISSIS di n. 10.000 autoparchimetri al prezzo unitario di €. 100.000 + IVA, per un importo complessivo di €. 1.190.000.000, comprensiva di IVA al 19%;

fattura n. 2805 emessa dall'OMISSIS in data 4/12/96, inerente il riscatto del contratto n. 96/15 stipulato in Udine il 17/04/1996 per risoluzione contrattuale anticipata dell'acquisto in leasing di n. 5.000 dispositivi, per un importo €. 684.687.920, comprensivo di IVA al 19%, riferito all'aumento del canone di leasing successivamente al 17/10/1996, che portava il costo unitario di ogni dispositivo a €. 115.074 + IVA; a tale costo andava aggiunto il canone leasing inerente il semestre dal 17/04 al 16/10/1996, inserito in contabilità OMISSIS con fattura OMISSIS n. 2396 del 4/10/1996 per un importo di €. 151.128.412, con un'incidenza di €. 25.000 + IVA su ciascuno dei 5.000 dispositivi acquistati in leasing..

Hanno in proposito sottolineato i militari del G.A.R.A.D.E.:

che il contratto di leasing era stato stipulato già in data 17 aprile 1996, cioè ben 7 mesi prima dell'autorizzazione data dalla OMISSIS all'acquisto di un numero massimo di 15.000 parchimetri;

che, mentre all'autorizzazione per l'acquisto di 15.000 dispositivi a €. 100.000 cadauno + IVA corrispondono in effetti fatture di acquisto degli stessi per €. 100.000 ciascuno - quanto a n. 10.000 pezzi - e a €. 115.074 + IVA - quanto a n. 5.000 pezzi - le autofatture scaricate in contabilità come costo OMISSIS riguardano sì n. 10.000 pezzi a €. 100.000 ma i rimanenti n. 5.000 pezzi a €. 120.000 anziché a €. 115.074;

che n. 2.930 pezzi (pari al 19,5% del totale) sono stati ceduti gratuitamente alle 2 società controllanti della stessa OMISSIS, vale a dire alla OMISSIS (n. 23 pezzi) e alla OMISSIS (n. 2.907 pezzi) per un costo complessivo di €. 370.589.400.

In considerazione del fatto che la OMISSIS non aveva acquistato gli autoparchimetri direttamente dalla ditta produttrice degli stessi (la OMISSISs.p.a, ubicata in provincia di Udine), ma, come si è visto, anche attraverso la OMISSIS. s.p.a (società controllante della stessa OMISSIS), i militari operanti in data 22 giugno 2000 hanno acquisito, presso la sede della OMISSIS in provincia di Udine, le fatture inerenti la vendita di autoparchimetri emesse dalla ditta nei confronti delle società appartenenti al gruppo OMISSIS (OMISSIS., OMISSIS di Udine, OMISSIS di Udine, OMISSIS - OMISSIS di Roma) e, in particolare:

- alla OMISSIS. s.p.a.

n. 9.231 pezzi dal 30/11 al 29/12/95 al costo unitario di €. 64.000 per un totale di €. 590.784.000; n. 10.769 pezzi dal 29/02/96 al 30/11/96 per un totale di €. 689.216.000; n. 11.616 pezzi dal 30/4 al 30/09/1997, per un totale di €. 743.424.000; n. 298 del 31/05/99, per €. 19.072.000; totale complessivo: n. 31.914 pezzi per €. 2.042.496.000;

- alla OMISSIS s.r.l. -, di cui era Amministratore Delegato lo stesso sig. Z.A. procuratore speciale della OMISSIS:n. 831 pezzi dal 31/03 al 19/05/95 per un totale di €. 45.289.500;

- alla OMISSIS s.r.l. con sede in Udine: n. 4.169 pezzi, per un totale di €. 227.210.500.

Dai suddetti rilievi della Guardia di Finanza è dunque emerso che:

- la OMISSISs.p.a. , della provincia di Udine, ha venduto, tra il novembre 1995 e il maggio 1999, alle suddette società del gruppo OMISSIS, n. 36.914 dispositivi autoparchimetri individuali, per un costo di f. 2.314.996.000;

- la OMISSIS s.r.l., società costituita tra la OMISSIS. s.p.a. e la OMISSIS - s.r.l. (entrambe società controllate dall'OMISSIS), ha acquistato n. 10.000 dispositivi al prezzo di f. 1.190.000.000 (comprensivo di IVA al 19%) dalla OMISSIS. medesima (che a sua volta li aveva pagati dalla OMISSISa f. 640.000.000) e n. 5.000 dispositivi dalla OMISSIS mediante il riscatto per risoluzione anticipata del contratto di leasing n. 96/15 stipulato in Udine il 17/04/1996, per un importo di f. 684.687.920 (comprensivo di IVA al 19%).

- i 15.000 autoparchimetri individuali sono stati poi distribuiti gratuitamente:

n. 9.001 dispositivi, alle OMISSIS (costo per la OMISSIS: f. 1.160.987.800);

n. 2930 dispositivi, a società controllanti della stessa OMISSIS (OMISSIS e OMISSIS) (costo per la OMISSIS: f. 370.589.400);

n. 2956 dispositivi alla OMISSIS (costo per la OMISSIS.: f. 372.422.400).

In conclusione, nella contabilità OMISSIS, quali costi a carico della gestione sosta, è stato contabilizzato, per il solo anno 1996, l'importo di f. 1.904.000.000 per l'acquisto dei 15.000 autoparchimetri poi ceduti gratuitamente (costati, in realtà, f. 1.874.687.920, mediante intermediazione delle società controllate, e f. 960.000.000 direttamente dalla fabbrica OMISSIS).

L'attività investigativa ha poi ulteriormente ricostruito le vicende inerenti dette intermediazioni commerciali.

E' risultato, in particolare, che - con lettera del 21/11/1994 . l'Amministratore delegato della OMISSISs.p.a., titolare dei diritti di proprietà intellettuale inerenti il dispositivo OMISSIS (autoparchimetro individuale), chiedeva alla OMISSIS di accettare "inizialmente solo il primo lotto di 5.000 pezzi che riguardano la città pilota di Udine".

In data 17/02/1995 l'Amministratore delegato della OMISSIS di Udine, sig. ****, confermava l'ordine di n. 5.000 dispositivi alle condizioni di acquisto di £. 54.500 + IVA ciascuno.

In data 11/07/1995 la OMISSISs.p.a. veniva incorporata nella OMISSIS. - OMISSIS.

I parchimetri ordinati dall'OMISSIS di Udine venivano peraltro fatturati dall'OMISSIS di Udine.

In data 27 maggio 1996 la OMISSIS. inoltrava alla OMISSISun ulteriore ordine di n. 10.000 dispositivi al prezzo unitario di £. 64.000 + IVA.

Da tutto ciò - e considerato che il contratto di leasing stipulato dalla OMISSIS già nell'aprile 1996 aveva ad oggetto n. 5.000 autoparchimetri individuali, oltre al fatto che il sig. Z.A. aveva rivestito incarichi di primo piano sia nella OMISSIS (di cui era Amministratore delegato) che nella stessa OMISSIS (di cui era procuratore speciale) - la Guardia di Finanza ha ipotizzato che gli autoparchimetri destinati originariamente alla città pilota di Udine erano stati "dirottati" sul mercato di Roma, forse in conseguenza di un flop commerciale verificatosi nella città friulana.

Questi ulteriori profili hanno evidenziato, secondo la Guardia di Finanza, l'incremento di prezzo subito dai dispositivi in questione a causa della intermediazione commerciale posta in essere dalla OMISSIS, tenuto conto che la OMISSIS. aveva acquistato n. 5.000 dispositivi dalla OMISSIS al prezzo unitario di £. 54.500 + IVA, e n. 10.000 a £. 64.000 + IVA, rivendendo alla OMISSIS gli stessi dispositivi ad un prezzo sensibilmente maggiorato, e cioè n. 5.000 pezzi a £. 120.000 + IVA ciascuno e n. 10.000 pezzi al prezzo di £. 100.000 + IVA ciascuno, e che a tale maggiorazione (pari in tutto all'importo di £. 687.500.000) andava aggiunto il costo dei canoni di leasing, inseriti in contabilità OMISSIS e corrisposti all'OMISSIS.

Un ulteriore approfondimento ha riguardato la cessione gratuita dei n. 2.930 pezzi alla OMISSIS (2.907 pezzi) e alla OMISSIS (23 pezzi) e le ulteriori cessioni gratuite effettuate nel 1997 e nel 1998.

E' risultato, infatti, che nel 1997 e 1998 la OMISSIS ha emesso n. 4 note di credito inerenti la restituzione di n. 2.061 autoparchimetri da parte della OMISSIS, per un corrispondente valore complessivo di £. 294.105.600 (n. 331 a £. 100.000 + IVA e n. 1.730 a £. 120.000).

Di questi 2.061 pezzi, però, risultano nuovamente caricati in contabilità OMISSIS n. 1.730 pezzi a £. 120.000 + IVA ciascuno (mentre le autofatture inerenti la cessione gratuita all'OMISSIS dei 2.907 pezzi nel 1996 facevano riferimento alla cessione gratuita di soli n. 898 pezzi costati £. 120.000. mentre gli altri n. 2.009 pezzi ceduti erano costati £. 100.000 + IVA ciascuno) ed hanno determinato l'emissione di altre autofatture nel 1997 e nel 1998.

Infatti la OMISSIS, in aggiunta alla cessione gratuita di n. 15.000 pezzi nel 1996 ha autorizzato, con nota n. 1184 del 14/11/1997, la OMISSIS a mettere in distribuzione ulteriori 1.000 autoparchimetri individuali "autopark" alle stesse condizioni precedenti.

Risulta, in proposito, tra le varie fatture di acquisto dei dispositivi, che con fattura n. 270/97 del 16/12/1997, la stessa OMISSIS. ha venduto alla OMISSIS n. 1.000 autoparchimetri individuali a £. 100.000 + IVA.

In tal modo, a fronte di un carico di complessivi n. 3.061 dispositivi, la OMISSIS ne ha scaricati, mediante le autofatture per cessione gratuita, n. 3.005, mentre nella disponibilità della OMISSIS medesima sono rimasti n. 56 dispositivi.

Dal verbale redatto il 5 luglio 2000 dalla Guardia di Finanza è risultato che il direttore della OMISSIS ha riferito che nel marzo 1996 era stata stipulata una convenzione mediante la quale veniva stabilito un compenso pari al 6% del valore nominale del prodotto venduto al pubblico. In particolare, tenuto conto che all'interno dell'autoparchimetro c'era un credito di €. 100.000 da utilizzare per la sosta, risulta che "il prezzo di vendita al pubblico era di €. 100.000, mentre noi lo abbiamo pagato €. 94.000, considerato il 6% di compenso di cui il 4% ai nostri clienti"; aggiunge il direttore della OMISSIS: "in realtà, una volta terminata la distribuzione e vendita del quantitativo di autoparchimetri assegnatoci, la OMISSIS non ci ha più proposto nulla nonostante i nostri clienti abbiano continuato a richiederci l'articolo".

Tra i costi dei dispositivi in questione, ha precisato la G.d.F., andrebbe compreso anche quello relativo all'acquisto in leasing di n. 60 terminali autocontrol denominati L.I.A.P., necessari per il controllo a distanza degli autoparchimetri, e per i quali la OMISSIS ha speso, dal dicembre 1997 al dicembre 1998, €. 39.658.606.

Quanto agli altri strumenti utilizzati per il pagamento della sosta, è risultato che solo dal settembre 1996 la OMISSIS ha optato per l'approvvigionamento di "BIGLIETTI AUTOPARK" autobliteranti direttamente dal Poligrafico e ***** dello Stato ad un prezzo unitario di €. 65 + IVA, sceso a €. 62 + IVA nelle successive forniture.

Nel periodo precedente, invece, risultavano contabilizzati dalla OMISSIS n. 809.000 ticket acquistati dalla OMISSIS. al prezzo unitario di €. 92,4 + IVA (fatture del marzo, giugno e luglio 1996). La OMISSIS. aveva a sua volta acquistato tali biglietti dalle Officine Grafiche Piffarerio s.r.l. con sede in Monza al prezzo unitario di €. 51 + IVA; di conseguenza, l'intermediazione della OMISSIS. ha comportato una maggiorazione di €. 33.492.600 sull'intera fornitura.

Anche per quanto riguarda le "SCHEDE AUTOPARK" (apparecchi elettronici monouso) è risultato che la OMISSIS le ha acquistate dalla OMISSIS.

Il costo di acquisto, per la OMISSIS, è stato nel 1996 pari a €. 641.140.000 (per n. 50.950 pezzi), nel 1997 pari a €. 663.670.000 (per n. 55.700 pezzi) e per il 1998 pari a €. 222.432.000 (per n. 16.856 pezzi).

Considerato che la OMISSIS. aveva a sua volta acquistato detti dispositivi dalla OMISSIS, Azienda produttrice di tali strumenti, a €. 7.200 + IVA ciascuno, mentre il prezzo medio ponderato pagato dalla OMISSIS alla OMISSIS. è stato di €. 10.454,52 + IVA, la G.d.F. ha concluso che l'intermediazione della OMISSIS. aveva comportato per la OMISSIS una maggiorazione di prezzo complessiva pari a €. 401.952.747,12 + IVA per l'intera fornitura dei n. 123.506 pezzi.

Infine, per le "TESSERE MICROCHIP" denominate "Roma per te", è risultato che la OMISSIS ha comprato questi dispositivi dalla OMISSIS. ad un prezzo medio ponderato di €. 4.343,86 + IVA, mentre la OMISSIS. li ha acquistati da una società francese, la OMISSIS, a €. 2.007,2 + IVA, con una maggiorazione di prezzo, per l'intermediazione OMISSIS., costata alla OMISSIS complessivamente, €. 695.506.949 + IVA per l'intera fornitura di n. 283.873 pezzi.

ACQUISTO DI UNA FOTOCOPIATRICE.

La Guardia di Finanza ha riferito che nei registri dei beni ammortizzabili della OMISSIS è risultata inserita una fotocopiatrice NASHUA modello C240 Color Plus, che risulta essere stata acquistata dalla OMISSIS con fattura n. 65 del 30/04/1996 per un importo di €. 14.000.000 + IVA.

A sua volta l'OMISSIS aveva acquistato la fotocopiatrice da un privato, tale sig. G., titolare di un'impresa individuale iscritta alla Camera di Commercio di Udine, a pari prezzo, in data 21/01/1996.

L'attività investigativa sulla fotocopiatrice contraddistinta dalla matricola n. 1850050091 ha appurato, tramite le dichiarazioni del direttore amministrativo della OMISSIS. Italia, filiale della NASHUA in Italia, che la macchina in argomento - che faceva parte di uno stock di fotocopiatrici risultate danneggiate e

pertanto vendite a prezzi irrisori
- era stata venduta nel 1992 alla OMISSIS - con sede in Milano.

La mancata efficienza della fotocopiatrice ha trovato conferma nella necessità di un intervento di assistenza tecnica effettuata in data 09/08/96 (quattro mesi dopo l'acquisto da parte della OMISSIS dall'OMISSIS di Udine) e nell'acquisto di una nuova fotocopiatrice Olivetti con fattura n. 620 del 16/09/1996 per €. 5.100.000 + IVA.

SERVIZIO GUARDIANIA

Tra i costi sostenuti dalla OMISSIS negli anni 1996, 1997 e 1998, sono risultati anche quelli relativi al "Servizio di guardiania", fornito da:

OMISSIS s.r.l., società del gruppo OMISSIS controllante la stessa OMISSIS, che nell'anno 1996 (da aprile a ottobre) ha fatturato prestazioni per €. 83.716.500;

COOPERATIVA " OMISSIS ed OMISSIS ", che dal maggio 1997 al gennaio 1999 (21 mesi) ha fatturato prestazioni per €. 3.248.548.020;

COOPERATIVA " OMISSIS ", che dal maggio 1997 al gennaio 1999 (21 mesi) ha fatturato prestazioni per €. 3.321.449.460;

COOPERATIVA " OMISSIS ", che dal marzo 1997 al gennaio 1999 (23 mesi) ha fatturato prestazioni per €. 274.773.000.

In particolare, sono risultati inseriti nella contabilità OMISSIS, per tali prestazioni, costi ammontanti a £. 2.088.470.000 per il 1997 e a £. 3.575.494.000 per il 1998, oltre alle fatture del gennaio 1999, ammontanti a £. 388.852.800 e a quelle del 1996 ammontanti, come già detto, a £. 83.716.500.

E' stato, in proposito, rilevato dalla Guardia di Finanza che:

- il servizio di guardiania prestato dall'OMISSIS risulta atipico rispetto all'oggetto sociale della società (gestione di parcheggi) anche alla luce del fatto che nel periodo interessato (aprile/ottobre 1996) i dipendenti iscritti all'INPS erano solo n. 7/8 unità;

- con lettera n. 17/97 del 23/01/1997 il sig. Z.A., procuratore speciale della OMISSIS, inoltrava alla OMISSIS una richiesta di autorizzazione all'attivazione di convenzioni per il servizio di controllo della sosta nel Comune di Roma, rappresentando la necessità, per la OMISSIS, di "avvalersi anche del supporto di altre strutture esterne" e che "la definizione di convenzioni con detti soggetti costituisce la soluzione positiva immediata per evitare possibili contenziosi tra i medesimi soggetti - in qualche modo abilitati ad esercitare attività di parcheggiatori - e l'Amministrazione Comunale, la cui insorgenza bloccherebbe l'attuazione del programma operativo di codesta *****à con sensibili perdite economiche. L'individuazione di soggetti terzi cui affidare il servizio di controllo della sosta avverrebbe in regime di urgenza e necessità, all'interno della sperimentazione in atto, per la durata non superiore all'anno dalla data della stipula della convenzione, in attesa della esecuzione delle procedure di gara che la OMISSIS intende formalizzare". Con lettera del 04/02/1997 l'Amministratore Delegato della OMISSIS, ing. *****à, comunicava che il Consiglio di Amministrazione della OMISSIS, in data 30/01/1997, aveva deliberato l'autorizzazione di affidare a terzi l'espletamento del servizio di controllo della sosta, ai sensi del secondo comma dell'art. 17 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, nei termini di urgenza e necessità prospettati, per la durata limitata fino al 31/12/1997;

- in data 06/02/1997 il sig. Z.A. stipulava apposite convenzioni con il sig. L. OMISSIS, (Presidente pro-tempore della *****à Cooperativa a.r.l. "OMISSIS" - ed "OMISSIS" - e con il sig. L.M., Presidente pro-tempore della società Cooperativa a.r.l. " OMISSIS ", nonché rappresentante legale dell'" OMISSIS "

Presso la Camera di Commercio è risultato:

- quanto a "OMISSIS ed OMISSIS": data di costituzione : 22 luglio 1969; data inizio attività: 01/06/1996; addetti dichiarati nel 1999: 6; oggetto sociale: a) vendita al pubblico di prodotti agroalimentari, biologici, biodinamici, vini ed olii, erboristeria, commercializzazione anche con televendita; b) gestione diretta di parcheggi e darsene concessi da enti pubblici e privati, nonché esercizio di attività di guardiamacchine su liberi parcheggi, rimozione di autoveicoli e natanti, con annessa attività di garages, officine, lavaggi di autovetture, vendita di autovetture nuove e usate, anche in conto terzi; dalle ricerche effettuate presso l'INPS è risultato che nel 1997 erano assicurati n. 51 soggetti, nel 1996 n. 5 soci lavoratori, dal 1992 al 1995 n. 4 soci lavoratori;

- quanto alla " OMISSIS ": data di costituzione 16 ottobre 1992, data inizio attività 10/10/1996, addetti dichiarati nel 1999, 0; oggetto sociale: vari, tutti inerenti i parcheggi; ; nel 1997 risultavano assicurati all'INPS n. 53 soggetti, negli anni precedenti nessun socio lavoratore;

- quanto all'" OMISSIS "- Associazione Guardiamacchine Autorizzati, non presente nelle scritture della Camera di Commercio, risultava costituita (dall'Anagrafe Tributaria) il 30/09/1996, cui si sono associate le predette " OMISSIS "; l'attività espletata a favore della OMISSIS si è concretizzata nella fornitura di "servizi resi per vs. conto presso il Parco Appia Antica" (come indicato nelle relative fatture) in alcune giornate intercorrenti tra il 07/03/97 e il 06/01/99 (sperimentazione isola pedonale di via Appia Antica);

- il sig. L.M., legale rappresentante dell' OMISSIS, è risultato essere anche rappresentante dell'Associazione pro-loco "Parco Appia Antica", non presente nelle scritture della Camera di Commercio.

Ha osservato la Guardia di Finanza che, incrociando i dati inerenti il numero complessivo dei posti auto a pagamento, il numero di operai interni alla OMISSIS addetti ai parcheggi, il numero dei posti auto cui erano addetti i dipendenti delle Cooperative suddette, il costo complessivo del personale OMISSIS ed il costo delle convenzioni con le citate cooperative, è risultato che l'utilizzo di strutture esterne è stato dettato più da ragioni di convenienza politico-istituzionale che da motivi di economicità.

Ad esempio, poiché al 31/12/1998 i posti auto a pagamento erano n. 36.953 e quelli fatturati dalle Cooperative erano n. 7.700, si desume che n. 29.253 posti auto erano sottoposti al controllo degli operai OMISSIS addetti al parcheggio, con un'incidenza pro-capite di n. 184 posti auto.

Tale incidenza risulterebbe di gran lunga maggiore di quella di 1/500 stabilita nella proroga delle convenzioni con le cooperative, a partire dal 01/01/98, e ciò evidenzerebbe l'inutilità del ricorso a terzi per le identiche prestazioni fornite dal personale OMISSIS

ATTIVITA' DI PROGETTAZIONE, CONSULENZE, COLLABORAZIONI VARIE.

Delle numerosissime fatture emesse da società del gruppo OMISSIS, la Guardia di Finanza ha segnalato quelle inerenti redazione di progetti di regolazione della sosta, consulenza tecnica nella definizione degli assetti gestionali, collaborazione organizzativa ed amministrativa, supporto tecnico, legale, commerciale, etc.

In particolare, tra le fatture emesse dalla OMISSIS. a carico della OMISSIS, sono state rilevate la n. 88/96 del 29 agosto 1996, di importo pari a €. 333.733.513, comprensiva di IVA, che si riferisce a prestazioni del primo semestre 1996 e, nello specifico:

€. 45.000.000 + IVA per consulenze e collaborazioni;

€. 235.448.330 + IVA per "mezzi e risorse", tra cui risultano compresi i costi giornalieri (da €. 550.000 a €. 650.000) più le spese di trasferta (che vanno dagli oltre 9 milioni di lire per 27 o 42 giorni ai 18 milioni per 125 gg.) di personale specialistico e dirigenziale.

Nel caso, poi, di una unità di personale specialistico, tale sig. F.G., è risultato che la retribuzione fatturata dalla OMISSIS. (di cui era dipendente) alla OMISSIS (pari a €. 137.000.000) era maggiorata di €. 70.967.000 rispetto a quella effettivamente percepita (€. 66.033.000).

Il rapporto del G.A.R.A.D.E. ha concluso quantificando in €. 10.1984.022.150 le complessive, suddette scelte gestionali caratterizzate da antieconomicità.

4.2.

CONTRODEDUZIONI ALL'INVITO.

La OMISSIS replicava all'invito a dedurre con una articolata memoria difensiva, descrittiva delle vicende storiche relative all'attuazione del nuovo servizio e diretta, in primo luogo, a dimostrare che a Roma i costi del sistema sosta nel triennio 1996/1998 erano stati in linea con la media dei costi sostenuti in altre città per il medesimo servizio. Entrando nel dettaglio delle contestazioni mosse con l'invito a dedurre, la OMISSIS premetteva la propria estraneità rispetto ai rapporti tra l'OMISSIS e la OMISSIS, confutando poi le conclusioni della Guardia di Finanza relativamente alla questione degli autoparchimetri individuali.

In sintesi, secondo la OMISSIS il costo effettivamente sostenuto per l'acquisto degli autoparchimetri individuali era stato quello autorizzato ed in linea con il costo sostenuto per i medesimi apparecchi da altri gestori della sosta. Anche relativamente agli altri strumenti (terminali autocontrol, voucher cartacei, etc.) la OMISSIS contestava le conclusioni della Guardia di Finanza, in quanto la valutazione di congruità dei costi non andava riferita al costo di produzione della tessera ma eventualmente al prezzo praticato sul mercato.

Anche in tema di sub-affidamento del servizio di guardiania alle cooperative di parcheggiatori, la OMISSIS sosteneva la piena legittimità, anche formale, dei suddetti subaffidamenti, che sarebbero avvenuti in base all'art. 17 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, e rilevava l'erroneità dei calcoli effettuati dalla Guardia di Finanza in relazione al rapporto tra addetti e posti auto. In materia di consulenze, poi, la OMISSIS argomentava che l'uso dei professionisti era stato motivato da esigenze operative e che gli stessi erano stati retribuiti in conformità con le tariffe professionali correnti.

Nelle proprie conclusioni la OMISSIS, incidentalmente (con riferimento al giudizio di conto) negava la natura di entrata di diritto pubblico delle somme provenienti dalla sosta a pagamento e, di conseguenza, di aver mai assunto la qualità di 'agente contabile'.

La OMISSIS - -, a sua volta, contestava gli addebiti mossi, sostenendo, preliminarmente, che le conclusioni tratte nell'atto di invito erano basate su informazioni incomplete che non tenevano conto né delle pattuizioni assunte dalle parti con le convenzioni a suo tempo sottoscritte, né dell'impatto economico complessivo dell'operazione; precisava che i proventi del servizio erano stati introitati dall'OMISSIS in base a dette convenzioni e che nel triennio in considerazione gli introiti lordi di gestione erano stati di circa 60 miliardi di lire, al netto dell'IVA, mentre gli utili netti e i rimborsi documentati accreditati alla OMISSIS erano stati, nel medesimo periodo, pari a circa 7 miliardi di lire. Secondo la OMISSIS, a tale ultimo importo doveva sommarsi il controvalore, pari a circa 12 miliardi, corrispondente ai beni ed impianti fissi su strada (parcometri, segnaletica, etc.) che la OMISSIS aveva acquisito, del tutto gratuitamente o all'esiguo costo corrispondente al valore contabile risultante dal libro cespiti ammortizzabili beni materiali al termine della gestione.

In sostanza, la OMISSIS sosteneva che la OMISSIS, nel triennio indicato, aveva usufruito di un introito complessivo di circa venti miliardi, ai quali dovevano essere aggiunti gli introiti derivanti dal notevole incremento degli accertamenti di infrazioni alle norme sulla sosta.

La OMISSIS, inoltre, sottolineava che le ragioni dei non soddisfacenti risultati della gestione non andavano cercati sul fronte delle spese, ma su quello delle entrate, posto che sul calo degli introiti avrebbero inciso la forte evasione nel pagamento delle tariffe (a causa dei ritardi dell'Amministrazione comunale nel dare attuazione all'art. 17 della legge n. 127/97 e dell'assenza di coordinamento da parte della OMISSIS), dai ritardi nell'autorizzazione dell'apertura delle "zone blu", già attrezzate da tempo con oneri a carico della gestione, dai consistenti ritardi nei controlli da parte della Polizia Municipale, dalle scelte discrezionali dell'Amministrazione comunale nel rilascio dei 'permessi' per la sosta gratuita.

Quanto alle osservazioni della Guardia di Finanza sugli acquisti di autoparchimetri ed altri strumenti per il pagamento della sosta, la OMISSIS difendeva l'operazione commerciale relativa a detti acquisti (sostenendo, tra l'altro, che la OMISSIS. aveva la proprietà intellettuale dei congegni), rilevando al tempo

stesso che era stata la OMISSIS ad avere abbandonato l'idea di utilizzare gli autoparchimetri individuali, l'uso dei quali avrebbe invece determinato un effettivo risparmio di gestione.

Evidenziava che l'intermediazione della OMISSIS, nei vari acquisti - per i quali, peraltro, la società aveva provveduto ad un ricarico secondo gli usi del commercio - si era limitata ai pochi mesi iniziali per consentire a OMISSIS di raggiungere una propria autonomia nell'approvvigionamento di beni o servizi non coperti da brevetto o da diritti di esclusiva.

Anche la OMISSIS argomentava, poi, sulla legittimità dei subaffidamenti alle cooperative di guardiamacchine e sulla maggiore convenienza, in termini finanziari, della utilizzazione delle cooperative rispetto ai maggiori costi di personale che la OMISSIS avrebbe dovuto sostenere in alternativa, osservando infine che la prestazione complessiva di controllo (OMISSIS + cooperative) aveva risposto "mediamente" ai parametri (rapporto addetti/stalli) fissati nella Convenzione ed era stata organizzata in maniera ottimale.

4.3. MOTIVI DELLA CITAZIONE.

Preso atto dei suddetti accertamenti e deduzioni difensive presentate dalla OMISSIS e dalla OMISSIS a seguito dell'invito, e ritenute queste ultime insufficienti a superare le ragioni che avevano indotto all'emissione dell'invito a dedurre, la Procura regionale ha emesso l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio, ed ha chiesto la condanna della OMISSIS s.p.a. e della OMISSIS s.r.l. al pagamento della somma di €. 5.092.011.075 ciascuna, a favore del Comune di Roma, oltre interessi e spese di giustizia.

Ha, in proposito, ribadito come nella fattispecie si sia trattato di danno conseguente alla cattiva gestione di pubblico danaro (per la natura pubblica dei proventi, desumibile dall'art. 7, comma 7, del D.Lgs. n. 285 del 1992), svolta da soggetti legati da rapporto di servizio con l'ente locale e quindi, in definitiva, nell'ambito di un sistema disciplinato da norme di diritto pubblico, in quanto esplicazione di attività amministrativa con pubbliche finalità ed ha argomentato circa la sussistenza degli elementi costitutivi di responsabilità amministrativa.

In particolare, sul danno effettivo ed attuale la Procura ha osservato che gli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza hanno evidenziato una serie di spese non pertinenti, incongrue, illegittime, che hanno fatto incrementare artificiosamente i costi del servizio della sosta, incidendo negativamente sui proventi del sistema, destinati alle finalità indicate dall'art. 7 del D.Lgs. n. 285/92 (Nuovo Codice della strada), sicchè deve essere considerato danno effettivo e attuale l'importo di €. 10.184.022.15; del resto, i controlli e le verifiche previste nelle delibere di affidamento e nelle stesse convenzioni miravano ad accertare che i "ricavi" del servizio non fossero distratti verso fini diversi da quelli stabiliti dalla legge, e che i costi fossero legittimi (cioè previsti nella delibera istitutiva del servizio), pertinenti (cioè relativi a spese inerenti e funzionali al servizio) e congrui (cioè non sproporzionati rispetto alla quantità e qualità dei beni o dei servizi acquisiti) rispetto al servizio cui inerivano.

Quanto, poi, al danno "ingiusto", ha evidenziato che la spesa complessivamente sostenuta per l'acquisto degli autoparchimetri individuali, a prescindere dalle pur rilevate incongruenze relative al costo unitario di tali apparati, maggiorato a seguito delle descritte intermediazioni, va comunque ritenuta ingiustificata, in quanto non ha avuto quel carattere promozionale (cioè diretta a promuovere il servizio ed incrementare gli introiti) che aveva indotto la OMISSIS ad autorizzare l'acquisto dei predetti dispositivi e l'immissione gratuita sul mercato; osserva, in proposito, la Procura che può anche accadere che ad un lancio promozionale non segua l'interesse del mercato, ma ciò che rende ingiustificabile l'accaduto, nella fattispecie, è la totale mancanza di una ragionata analisi di mercato, preventiva e successiva all'offerta gratuita, e soprattutto la mancata distribuzione normale, in presenza comunque di un certo interesse dimostrato dai cittadini (con riferimento alle dichiarazioni fatte alla G.d.F dal direttore della OMISSIS).

Relativamente alle singole voci di danno, la Procura ha, poi, rilevato che:

1. a prescindere dalle precedenti osservazioni sull'inutilità del lancio promozionale, i maggiori costi derivanti dall'acquisto degli autoparchimetri e degli altri sistemi di pagamento a mezzo dell'intermediazione della OMISSIS. non dovevano gravare sui costi del servizio, dal momento che già vi gravava il corrispettivo pagato all'OMISSIS, la cui "causa" di pagamento consisteva proprio nel mettere a disposizione la propria "organizzazione", della quale erano elementi operativi OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS, etc.

In effetti, la Convenzione OMISSIS/OMISSIS prevedeva il diritto della OMISSIS di utilizzare la tecnologia, i supporti ed i prodotti commercializzati con il nome OMISSIS dalle controllate OMISSIS e OMISSIS.

Ha rammentato, in proposito, la Procura che nel disciplinare OMISSIS/OMISSIS (allegato alla Convenzione dell'8 gennaio 1996) - che non fu concordato con il Comune di Roma, stando alle dichiarazioni rese a verbale dalla dott.ssa S.S. nell'audizione del 10 gennaio 2001 - era previsto, all'art. 12, punto 5, che tutti gli importi incassati sarebbero stati trattenuti dall'OMISSIS fino alla completa copertura dei costi di fornitura dei servizi prestati, detratti gli eventuali costi di gestione sostenuti direttamente da OMISSIS. L'85% della parte residua (cioè incassi meno costi, vale a dire l'utile netto di gestione) sarebbe stata attribuita ad OMISSIS; ne consegue che il "corrispettivo" dell'OMISSIS era fissato implicitamente al 15% della c.d. parte residua, cioè dei ricavi, ma detta percentuale poteva salire al 18% qualora l'OMISSIS non avesse sostenuto direttamente costi per la gestione delle causali indicate all'art. 12, punto 5, lettera a).

Ebbene, con altra convenzione, anch'essa ignorata dagli uffici comunali, con cui l'OMISSIS, a sua volta, aveva attribuito, sostanzialmente in toto, la gestione del servizio alla OMISSIS, era stato previsto che l'OMISSIS avrebbe trattenuto per sé, quale "corrispettivo" dei propri servizi di "coordinamento e assistenza", il 50% di quel margine previsto dall'art. 12 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS (15% o 18%): vale a dire che l'OMISSIS avrebbe dovuto ricavare dalla sosta a pagamento un corrispettivo oscillante tra il 7,5% ed il 9% dei ricavi netti, a fronte non di una (pur ridotta) parte dei complessi servizi resi, ma di una non meglio definita attività di coordinamento e assistenza, svolta a favore di una propria società controllata; la OMISSIS avrebbe avuto lo stesso corrispettivo netto, a fronte di attività i cui costi, peraltro, erano posti a carico della gestione sosta; se a ciò si aggiungono i guadagni ottenuti, nelle varie intermediazioni commerciali, da OMISSIS., OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS, risulterebbe evidente, secondo la tesi attorea, come l'OMISSIS e le varie società satellite abbiano tratto sostanziali utilità economiche dalla gestione di un servizio che, invece, per legge doveva conseguire il diverso risultato economico di consentire la realizzazione di parcheggi pubblici.

E' stata contestata dalla Procura anche l'affermazione della OMISSIS, secondo cui dalla gestione del sistema sarebbero stati introitati complessivamente circa 20 miliardi di lire, ai quali aggiunge circa 7 miliardi per i beni acquisiti dalla OMISSIS

Ha osservato, in proposito, la Procura che tali beni, peraltro in parte acquistati attraverso le note società controllate dall'OMISSIS, erano stati in realtà già pagati dal Comune con i proventi pubblici della sosta a pagamento (in quanto il loro controvalore era stato caricato sui costi della gestione).

E' stata, altresì, contestata l'affermazione che l'intermediazione delle società controllate dall'OMISSIS negli acquisti dei dispositivi di pagamento sarebbe stato motivato dall'inesperienza della OMISSIS, e che il costo della intermediazione comprendeva anche quello di stoccaggio, distribuzione, etc. dei prodotti.

Ha osservato la Procura che, se è pur vero che la data di costituzione della OMISSIS era recentissima, essa nasceva da OMISSIS. e OMISSIS, delle quali condivideva sede, uomini (l'Amministratore delegato della OMISSIS, S.R., era anche amministratore della OMISSIS.), mezzi e soprattutto know-how; quanto alla seconda affermazione, ha osservato che essa è priva di riscontro, essendo invece accertato che la c.d. attività di intermediazione era consistita nella mera formulazione della richiesta di fornitura, dal momento che la consegna del materiale ordinato doveva essere consegnato direttamente alla OMISSIS

2. L'impiego delle cooperative di parcheggiatori - che peraltro non erano neppure abilitati a svolgere le funzioni di "ausiliari del traffico" sarebbe stato anch'esso fonte di danno, dal momento che i relativi costi hanno inciso negativamente sull'ammontare dell'utile netto di gestione.

Ha osservato, in proposito, la Procura che - quanto alla dedotta 'legittimità' di tale utilizzo - la materia è regolata in primo luogo dall'art. 16 del disciplinare allegato alla delibera comunale n. 3675 del 1995, ove è previsto il divieto all'OMISSIS di cedere a terzi la concessione, salvo il subaffidamento di attività operative, nel rispetto della vigente normativa. Il medesimo disciplinare, in vari articoli, ha stabilito che la gestione del servizio doveva saldamente restare nelle mani dell'azienda comunale (poi OMISSIS), mentre potevano essere subaffidate a terzi mere attività operative, e che queste ultime di certo non potevano consistere nelle essenziali attività costituenti l'oggetto della concessione, dacchè non si sarebbe trattato di affidamento di secondarie attività operative (es. posa in opera della segnaletica, installazione dei parchimetri, distribuzione e vendita dei voucher, etc.), ma sostanzialmente di 'cessione della concessione', esplicitamente vietata, a pena della sua revoca e del conseguente "risarcimento di ogni danno e spesa".

Di certo non poteva essere subaffidato il controllo della sosta, dal momento che tale attività implicava

l'esercizio di potestà pubbliche trasferite al gestore per effetto della concessione.

Anche dal quadro convenzionale successivamente intervenuto tra OMISSIS ed OMISSIS e tra OMISSIS e OMISSIS si desumerebbe che la cessione della concessione era vietata; l'OMISSIS e la OMISSIS non potevano cedere a terzi la convenzione; il subaffidamento, limitato peraltro ad "attività operative", era consentito previa autorizzazione del "gestore" e comunque a favore di "società controllate" dall'OMISSIS (cioè la OMISSIS): tant'è che nella convenzione OMISSIS/OMISSIS si prende atto che la OMISSIS, nel "pieno rispetto degli indirizzi" del Comune, si era "dotata delle strutture, di uomini e mezzi e delle competenze all'uopo occorrenti".

Quanto precede, ad avviso della Procura, consentirebbe di escludere che la OMISSIS e la OMISSIS potessero legittimamente subaffidare "attività operative" a terzi (anche perché queste erano già state affidate alla OMISSIS medesima). Pertanto il subaffidamento di attività alle cooperative di parcheggiatori dovrebbe considerarsi illegittimo.

Esso, peraltro, non risulterebbe dettato da esigenze d'impresa, ma da motivi di politica sindacale, diretti a risolvere il conflitto tra Comune di Roma e parcheggiatori, sorto a seguito dell'attivazione del sistema pubblico della sosta a pagamento.

Secondo la Procura, peraltro, i costi delle cooperative non sarebbero affatto inferiori a quelli che avrebbe sostenuto la OMISSIS per il medesimo servizio, come sarebbe dimostrato dal raffronto tra il corrispettivo pagato alle cooperative in rapporto al numero di stalli ad esse affidato ed i costi relativi al personale OMISSIS per lo stesso numero di stalli.

3. Costituirebbero, inoltre, ipotesi di danno le spese relative ai corrispettivi pagati a professionisti per non meglio precisate attività di consulenza.

Come accertato dalla Guardia di Finanza, si trattava di dipendenti dell'OMISSIS le cui prestazioni sono state fatturate dalla OMISSIS e messe a carico dei costi della gestione della sosta, per corrispettivi giornalieri oscillanti tra le 550 e le 650 mila lire; anche tali costi potevano rientrare nel corrispettivo che l'OMISSIS percepiva (dal 15% al 18% degli incassi netti).

Quanto alla sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità, ha osservato la Procura:

- che la OMISSIS è stata incaricata dal Comune, alla stregua di un agente contabile, della riscossione delle somme di pertinenza pubblica ricavate dal sistema della sosta a pagamento; la OMISSIS, dal punto di vista contabile-pubblico, può essere considerata agente fiduciario della OMISSIS; entrambi i soggetti hanno svolto attività pubblicistica, in quanto la gestione della sosta è un "servizio pubblico locale";

- che la OMISSIS doveva in primo luogo gestire il servizio con le proprie risorse, e, comunque, dopo l'affidamento all'OMISSIS, e poi alla OMISSIS, della gestione operativa del servizio, essa aveva il dovere di vigilare affinché i costi del servizio fossero legittimi, pertinenti e congrui, tanto più che detti costi incidevano sull'ammontare dell'utile netto di gestione, da utilizzare per l'attuazione delle finalità di cui all'art. 7 del Codice della strada, e considerato che per effetto della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, l'OMISSIS aveva il diritto di "trattenere" i proventi della gestione fino alla copertura dei costi sostenuti;

- che la OMISSIS, limitando le proprie verifiche al sommario esame acritico e burocratico dei "reports", senza richiedere la documentazione di spesa, è venuta meno, non solo agli stessi obblighi derivanti dalla delibera di affidamento comunale e dalla Convenzione del 1996, ma anche al dovere di minima diligenza richiesto per un'attività del genere, oltre tutto di rilevanza pubblica;

- che, in ragione di tutto ciò, andrebbe ravvisato nel comportamento della OMISSIS l'elemento della colpa grave, senza escludere, a proposito dei costi delle cooperative di parcheggiatori, del dolo (c.d. "contrattuale"), stante la prevedibilità dell'evento dannoso;

- che, anche nel comportamento della OMISSIS, andrebbe ravvisata una pari responsabilità, in quanto, quale fiduciaria della OMISSIS nella riscossione di somme di pertinenza pubblica, su di essa gravavano i medesimi doveri "pubblici"; essi consistevano nel non far gravare sulla gestione della sosta costi illegittimi, superflui, non pertinenti ed incongrui, in danno della stessa OMISSIS e, in definitiva, dell'ente proprietario delle aree soggette alla speciale regolamentazione della sosta, cioè al Comune di Roma. Le anomale attività di spesa della OMISSIS s.r.l., che sono andate a gravare sul conto economico della sosta a pagamento, costituirebbero pertanto - ex art. 82 Legge di contabilità generale dello Stato - comportamento dannoso quanto meno gravemente colposo.

4.4. ATTO INTEGRATIVO DI CITAZIONE.

Con atto integrativo notificato il 16 novembre 2001, la Procura regionale, sciogliendo la riserva espressa nell'atto di citazione del 16 marzo 2001 ed ottenuta dalla Sezione la proroga di legge, ha citato in giudizio anche il dott. T.W. e la dott.ssa ****, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Roma, della somma di €. 500.000.000, da ripartirsi in parti uguali, somma da scorporarsi dal complessivo importo del danno di €. 10.184.022.150 contestato nel primo atto di citazione, e di cui è parte.

Ha osservato, al riguardo, la Procura regionale che la responsabilità ravvisata nei confronti dei suddetti convenuti è di tipo "omissivo", rispetto a quella contestata a OMISSIS ed a OMISSIS (di tipo "commissivo"), in quanto costoro, rispettivamente in qualità di vice Sindaco e Assessore alle Politiche della Mobilità e dei Trasporti (T.W.) e di Dirigente del VII Dipartimento "Mobilità" (S.S.) del Comune di Roma, hanno omesso qualsiasi tipo di controllo sulle attività di spesa della OMISSIS/OMISSIS, benchè le stesse si riflettessero sul "conto" economico della sosta a pagamento, dal quale dovevano trarsi, a norma di legge e come ribadito dalla delibera comunale n. 3673/1995, le risorse di pertinenza comunale da impiegare per la realizzazione dei parcheggi pubblici (cfr. art. 12 Disciplinare Comune/OMISSIS).

In particolare, la Procura ha evidenziato quanto affermato nella delibera del 1° dicembre 1995, n. 3673 circa l'affidamento all'OMISSIS, che rappresentava "la scelta più coerente, efficace ed economicamente più conveniente" in quanto la medesima Azienda "operando secondo le specifiche direttive e sotto la vigilanza del Comune" avrebbe meglio realizzato gli obiettivi predeterminati, "utilizzando, in un ciclo virtuoso, i proventi del servizio in investimenti per migliorare la mobilità ed il traffico" e quanto previsto nel Disciplinare allegato alla delibera, secondo cui, da un lato, il servizio avrebbe dovuto essere assicurato dall'OMISSIS (poi OMISSIS) con i propri mezzi ed anzi dotandosi di una struttura ad hoc e, dall'altro, il

Comune - che ovviamente restava il titolare della gestione del servizio pubblico - avrebbe dovuto espletare una serie di attività di vigilanza e controllo.

Risulterebbe pertanto incomprensibile e sconcertante, secondo la Procura, quanto affermato dalla dott.ssa S.S. secondo cui il Dipartimento cui era preposta non aveva mai verificato i costi della gestione, né conosciuto le convenzioni regolanti i rapporti OMISSIS/OMISSIS e OMISSIS/OMISSIS, né aveva mai avuto rapporti con detta OMISSIS (nonostante il Dipartimento avesse attribuito la qualifica di "ausiliario del traffico" agli operatori di quest'ultima società, approvata con delibera della Giunta municipale n. 3197 del 5 agosto 1997).

Parimenti, il dott. T.W., al quale competevano pregnanti poteri di proposta, indirizzo, coordinamento e controllo degli atti di amministrazione nella materia delle politiche della mobilità urbana e del traffico, nonché "della definizione e della verifica degli indirizzi gestionali dell'OMISSIS, del OMISSIS e della OMISSIS" (ordinanza sindacale n. 32053 del 25/11/1997) aveva approvato i bilanci che la OMISSIS inviava ogni trimestre al Comune, senza la predisposizione di una delibera autorizzativa che avrebbe implicato il controllo, da parte del Dipartimento VII, dei documenti costituenti gli atti allegati ai bilanci della OMISSIS, e quindi anche delle risultanze della gestione della sosta a pagamento.

Ha osservato, al riguardo, la Procura che una delibera di tal fatta è stata predisposta solo per l'approvazione del bilancio OMISSIS 1998 (delibera n. 966 del 23/04/99), così come è emerso che tale assenza di preventiva delibera riguarderebbe solo i bilanci OMISSIS, dato che per le altre società partecipate dal Comune la prassi seguita dagli altri Assessori era diametralmente opposta, come riferito nella nota n. 20558 del 5/10/2001 del Comune di Roma.

Contrariamente alla dott.ssa *****, il dott. T.W. ha dichiarato di essere stato a conoscenza della Convenzione OMISSIS/OMISSIS - o meglio, che si stava andando verso la stipula di detta convenzione - e anche di quella tra OMISSIS e OMISSIS, ma che gli aspetti tecnici di tali Convenzioni erano stati concordati tra OMISSIS:, OMISSIS e OMISSIS senza che il Dipartimento VII se ne occupasse in alcun modo; come pure ha dichiarato di essere a conoscenza che la OMISSIS avrebbe affidato l'attività di controllo alle cooperative di parcheggiatori.

In tale quadro risulterebbe incomprensibile, ad avviso della Procura, come - allorchè l'OMISSIS decise di far gestire il servizio all'OMISSIS, nonostante le buone ragioni che avevano indotto l'Amministrazione comunale ad affidare il servizio di gestione della sosta a pagamento all'OMISSIS medesima - l'Assessore non abbia ritenuto opportuno, quanto meno, acquisire copia della Convenzione tra OMISSIS e OMISSIS, per una formale approvazione da parte del Comune, per verificarne i contenuti (soprattutto gli aspetti tecnico-economici) e informare della vicenda il Dipartimento VII., tenuto conto inoltre che il dott. T.W. aveva funzioni di "definizione e verifica degli indirizzi gestionali dell'OMISSIS" e che la cessione del servizio di gestione della sosta dall'OMISSIS all'OMISSIS (fosse stato anche solo per le "attività operative") era una operazione gestionale di non poco conto.

In realtà, il dott. T.W. sarebbe stato pienamente a conoscenza, oltre che sostanzialmente favorevole, a tale cessione all'OMISSIS del servizio, tanto da annunciarla anche pubblicamente, quale scelta di partnership con un ente pubblico che dava la garanzia di possedere il giusto "know-how"; ciò appare ancor più paradossale se si considera che il Comune, dopo aver deciso il 1° dicembre 1995 di affidare all'OMISSIS la gestione del servizio della sosta a pagamento (in quanto, si ripete, scelta più conveniente, efficace ed economicamente più conveniente, e rientrante comunque, a norma di Statuto OMISSIS, tra le attività connesse e complementari a quelle affidate all'OMISSIS) si renda conto, dopo un mese, che l'OMISSIS non aveva le strutture adatte e decida perciò di dare il "nulla osta" all'immediata cessione del servizio stesso all'OMISSIS, senza neppure peritarsi di verificare le modalità di tale cessione e se le stesse fossero compatibili con le finalità indicate nella deliberazione n. 3673 approvata appena un mese prima, oltre che con quelle del Disciplinare Comune/OMISSIS

E' stato, al riguardo, evidenziato dal Procuratore regionale il rilievo assunto, nella vicenda, dalla mancanza di controllo e verifica su detta Convenzione.

Tale accordo, infatti, veniva ad innovare sostanzialmente le prescrizioni del disciplinare Comune/OMISSIS, in quanto prevedeva che i proventi fossero di spettanza dell'OMISSIS (anziché permanere in capo all'OMISSIS, azienda comunale).

In sostanza, ha osservato il P.R., si è arrivati al paradosso che la controparte del Comune, ossia l'OMISSIS, che doveva gestire per conto del Comune il servizio della sosta a pagamento, in realtà non lo aveva mai gestito, e lo aveva ceduto subito ad altro soggetto estraneo alla Convenzione (l'OMISSIS), che a sua volta lo aveva ceduto alla OMISSIS; gli uffici comunali addetti alle verifiche sul servizio stesso (VII

Dipartimento) non avevano in realtà mai verificato i termini di tale gestione del servizio da parte dell'OMISSIS (prima) e della OMISSIS (poi).

E' stato, in proposito, censurato dalla Procura regionale il comportamento del dott. T.W., che non avrebbe avvertito la necessità di emanare atti di indirizzo e/o direttive volti a verificare i termini dell'accordo OMISSIS/OMISSIS o, per lo meno, incaricare il proprio Dipartimento di operare le verifiche del caso (ai fini di una approvazione comunale della convenzione) e nonostante che le finalità indicate nella delibera n. 3673/95 (gestione del servizio da parte dell'OMISSIS, poi OMISSIS) fossero state ampiamente stravolte.

Sul punto, le stesse contestazioni sono state mosse alla dott.ssa ****, che non avrebbe ritenuto, quale responsabile dell'ufficio comunale vigilante, di dover approfondire i termini della gestione OMISSIS e poi OMISSIS, nonostante la partecipazione di soggetti estranei all'OMISSIS ed alla OMISSIS risultasse dai bilanci trimestrali inviati all'ufficio dalla OMISSIS, ove era indicato che gli incassi erano quelli "rilevati dalla comunicazione di OMISSIS".

Ha evidenziato la Procura come anche la scelta del subaffidamento del servizio di guardiania alle cooperative di parcheggiatori fosse a conoscenza del dott. T.W. (ma non della dott.ssa ****), che ne aveva condiviso motivazioni e finalità.

La Procura, pertanto, riassumendo il quadro degli addebiti mossi al dott. T.W., ha rilevato che l'Assessore:

- sapeva dell'intenzione dell'OMISSIS (a cui il Comue aveva appena affidato la gestione del servizio della sosta a pagamento) di affidare il servizio stesso all'OMISSIS (in quanto l'OMISSIS non aveva le strutture idonee per farlo, in apparente contrasto con le certezze della delibera comunale n. 3673/95), ed anzi aveva addirittura presenziato una conferenza stampa nella quale illustrava la scelta dell'OMISSIS di servirsi della partnership dell'OMISSIS;

- sapeva del successivo affidamento del servizio dall'OMISSIS alla OMISSIS;

- sapeva dell'affidamento del servizio di guardiania dalla OMISSIS alle cooperative di parcheggiatori (avallato dalla OMISSIS e condiviso, almeno nelle sue finalità, dall'Assessore).

In nessuno dei predetti casi, tuttavia - ha osservato la Procura - l'Assessore aveva sentito la necessità di emanare atti propositivi, di indirizzo, coordinamento e controllo, come previsto nelle ordinanze sindacali di attribuzione delle competenze al dott. T.W., volti a verificare (direttamente, o a mezzo del Dipartimento VII) il contenuto e la legittimità di tali affidamenti rispetto alla originaria convenzione Comune di Roma/OMISSIS allegata alla delibera n. 3673/95, che l'Assessore alla mobilità doveva ben conoscere, e le cui finalità venivano sempre più stravolte.

E' stata parimenti addebitata al dott. T.W. (con riferimento alle sue competenze di "definizione e verifica degli indirizzi gestionali della OMISSIS) la mancanza di qualsivoglia attività di verifica in sede di approvazione dei bilanci OMISSIS degli anni 1996/1998; viene in proposito rilevata la mancanza di una previa deliberazione comunale di autorizzazione (munita del visto di regolarità tecnica che implicasse un controllo sui documenti allegati ai bilanci OMISSIS), mancanza peraltro limitata ai soli bilanci OMISSIS, come dichiarato dallo stesso Comune di Roma con nota prot. n. 20558 del 05/10/2001 e dove, inoltre, si faceva cenno dei rapporti OMISSIS/OMISSIS senza che vi fosse traccia delle concrete modalità di affidamento del servizio all'OMISSIS né di quello, ulteriore, da parte dell'OMISSIS alla OMISSIS

E' stato, infine, sottolineato che nonostante l'assenza, tra i documenti contabili della OMISSIS relativi al 1996, della relazione della società di certificazione, l'Assessore T.W., in sede di assemblea dei soci OMISSIS, ha approvato i bilanci senza sollevare alcuna obiezione.

Da tale quadro, indicativo di una rilevante noncuranza degli interessi (anche economici) dell'amministrazione comunale titolare dei proventi (a destinazione vincolata) della sosta a pagamento, in quanto ente proprietario delle strade, ai sensi dell'art. 7 del Codice della strada (D.Lgs. n. 285/92), e tenuto conto inoltre che la OMISSIS "traducendo in programmi e piani operativi gli indirizzi generali dell'Amministrazione" (come affermato anche a pag. 1 della relazione bilancio OMISSIS esercizio 1997) - indirizzi certamente di competenza dell'Assessore alla Mobilità - "svolge il proprio ruolo quale parte integrante dell'amministrazione comunale" la Procura ha ravvisato nel comportamento dell'Assessore alla Mobilità dell'epoca, dott. T.W., l'elemento della colpa grave previsto dalla vigente normativa in materia di

responsabilità amministrativa, comportamento causalmente legato alla verifica del danno erariale.

E' apparso infatti evidente alla Procura che un migliore esercizio dei propri poteri di indirizzo e coordinamento - e un migliore utilizzo dei propri poteri di verifica degli indirizzi gestionali della OMISSIS in sede di approvazione dei bilanci - avrebbero consentito di verificare la difformità degli accordi OMISSIS/OMISSIS e OMISSIS:/OMISSIS alle finalità e prescrizioni della delibera comunale n. 3673/95, permettendo all'amministrazione comunale di adottare gli opportuni correttivi che, a loro volta, avrebbero impedito

(o, quanto meno, fortemente ostacolato) il verificarsi del danno erariale.

Anche nei confronti della dott.ssa **** - quale dirigente comunale in servizio presso varie Unità Organizzative del Dipartimento VII "Mobilità", oltre che dirigente del medesimo dal 1997 - sono state mosse censure sostanzialmente di tipo omissivo, consistenti nella mancanza di una seria attività di controllo sulle attività di spesa della OMISSIS s.r.l., benchè le stesse si riflettessero sul conto economico della sosta a pagamento dal quale dovevano trarsi le risorse di pertinenza comunale da impiegare per la realizzazione dei parcheggi pubblici; attività di controllo che peraltro era stata prevista dall'art. 13 del disciplinare allegato alla delibera n. 3673/95.

Non è stata ritenuta, peraltro, esimente della responsabilità la circostanza addotta dalla dott.ssa ****, relativa alla mancata conoscenza delle convenzioni OMISSIS/OMISSIS e OMISSIS/OMISSIS.

Già nell'invito a dedurre, infatti, la Procura aveva considerato che "non aver avuto conoscenza della attribuzione a terzi della titolarità dei proventi della sosta a pagamento, in violazione della delibera n. 3673/95, nonché della natura, della pertinenza e della congruità delle spese sostenute da OMISSIS/OMISSIS e poste a carico dei proventi della sosta, non costituisce affatto un' esimente, semmai una aggravante, atteso che sussisteva per il committente il dovere (peraltro, come si è visto, ben sottolineato nella Convenzione Comune/OMISSIS (poi estesa alla OMISSIS) di conoscere e vigilare i risultati economici della gestione, tanto più che, come si è già tante volte detto, la legge destinava i proventi del servizio per fini pubblici".

La dott.ssa ****, peraltro, aveva riconosciuto di essere successivamente venuta a conoscenza del fatto che

il servizio era gestito dall'OMISSIS e che i rendiconti inviati dalla OMISSIS al Dipartimento VII erano stati redatti secondo le comunicazioni inviate dalla OMISSIS, ma nonostante ciò la stessa non aveva ritenuto di disporre la pur minima verifica o controllo.

La Procura ha evidenziato, peraltro, che il Dipartimento VII era l'ufficio competente a svolgere le attività dell'ente locale in materia di sosta a pagamento, ed era perciò il diretto destinatario delle disposizioni (del disciplinare allegato alla delibera n. 3673/95) che intestavano al Comune i poteri di controllo sulla predetta gestione.

Ciò sarebbe desumibile sia dalle competenze previste in sede di istituzione del medesimo Dipartimento "Politiche della Mobilità e dei Trasporti", che aveva tra i suoi compiti quello di "controllo e vigilanza sull'attuazione degli interventi, la cui realizzazione è affidata a soggetti terzi rispetto all'Amministrazione comunale", sia da quelle previste dall'ordinanza sindacale n. 00491 del 13/09/1995, istitutiva di varie Unità Organizzative all'interno del predetto Dipartimento, tra cui la U.O. "Area gestione e innovazione amministrativa" tra i cui compiti vi era la "vigilanza amministrativa sulle Aziende facenti riferimento al Dipartimento VII in merito alla individuazione, raggiungimento e verifica degli obiettivi relativi alla politica della mobilità e dei trasporti".

Tale competenza sarebbe confermata, inoltre, anche dalla circostanza che la dott.ssa S.S. aveva reso il proprio parere di regolarità tecnico amministrativa in calce alla delibera n. 3673/95 (che affidava il servizio all'OMISSIS), in qualità di Direttore della predetta U.O. Area Gestione e Innovazione amministrativa del Dipartimento VII (ed il cui disciplinare allegato alla delibera medesima era stato elaborato proprio dalla dott.ssa ****, come risulta dalle affermazioni della stessa in occasione dell'audizione del 10 gennaio 2001), così come detto parere di regolarità era stato apposto dalla dott.ssa ****, sempre in qualità di Direttore della predetta U.O. del Dipartimento VII, alla delibera n. 1622/96, con cui era stato revocato l'affidamento all'OMISSIS per affidarlo alla OMISSIS, nonché alla delibera n. 3197/97 per il conferimento delle funzioni relative al servizio di accertamento delle violazioni in materia di sosta.

Da ciò ha desunto la Procura che tutte le disposizioni del disciplinare allegato alla delibera n. 3673/95 che fanno riferimento al "Comune" ed alle relative attività di controllo sulla gestione della sosta a pagamento, dovrebbero intendersi riferite, nello specifico, al Dipartimento VII, con le conseguenze che ne derivano per l'attribuzione delle relative responsabilità.

Non ha, peraltro, ritenuto condivisibili le affermazioni della dott.ssa S.S. secondo cui, nel momento in cui la gestione della sosta a pagamento era stata affidata alla OMISSIS s.p.a., il Comune avrebbe perso la possibilità di operare controlli diretti nei confronti della OMISSIS medesima che, in quanto società di diritto privato, sarebbe stata assoggettata solamente ai controlli previsti dal codice civile (consiglio di amministrazione, collegio dei revisori, assemblee dei soci, società di certificazione); infatti, in disparte la considerazione che la OMISSIS, ancorchè società di diritto privato, è posseduta in modo totalitario dal Comune, unico azionista, ciò che rileva nella vicenda de qua non è il controllo contabile in quanto tale, ma la correttezza della gestione del denaro pubblico, quale è quello costituito dai proventi derivanti dalla sosta a pagamento, che rappresenta un servizio pubblico locale, affidato alla OMISSIS alle stesse norme e condizioni di cui al disciplinare Comune/OMISSIS allegato alla delibera n. 3673/95.

La Procura ha, del resto, evidenziato le contraddizioni delle argomentazioni difensive della dott. ssa S.S., allorchè ha affermato, da un lato, che la OMISSIS era assoggettata ai controlli previsti per le società private e, dall'altro, che il suo ufficio non era competente ad operare i suddetti controlli, mentre lo era l'ufficio comunale che si occupava della vigilanza sulle aziende: il che, in particolare, sarebbe smentito dal fatto che il Dipartimento VII aveva predisposto le delibere di autorizzazione al Sindaco (o a persona da lui delegata) per l'approvazione del bilancio OMISSIS 1998.

Ha, pertanto, concluso la Procura che l'esito degli accertamenti svolti può far ritenere sussistente, anche in capo alla dott.ssa ****, il requisito della gravità della colpa, consistente nel comportamento totalmente omissivo dalla stessa tenuto nella vicenda dei controlli sull'andamento delle entrate e delle spese della gestione della sosta a pagamento, direttamente causativo della verifica del danno erariale.

Ha ritenuto, peraltro, la Procura che, rispetto alle responsabilità contestate alla OMISSIS s.p.a. ed alla OMISSIS s.r.l. con l'originario atto di citazione, le censure mosse all'Assessore T.W. ed alla dott.ssa **** si collocano su di un piano più sfumato rispetto a quello di chi ha concretamente mal gestito i proventi della sosta a pagamento, facendo derivare, da tale considerazione, una limitata attribuzione dell'addebito nei loro confronti, consistente nella richiesta dell'importo di £. 500.000.000, oltre rivalutazione monetaria e spese di giudizio, da ripartirsi tra ciascuno di essi in parti uguali, precisando che tale somma dovrà essere ovviamente scorporata dal totale del danno erariale di £. 10.184.022.150, già richiesto agli altri soggetti convenuti con l'originario atto di citazione, ovvero la OMISSIS s.p.a. e la OMISSIS s.r.l.

5. ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE RELATIVE AL GIUDIZIO DI CONTO N. 053120

5.1.

per la
OMISSIS (*****. *****)

Con memorie del 28 aprile e del 27 luglio 2000 l'Avv. ***** ha esposto, rispettivamente, alcune precisazioni su dati contabili concernenti alcune parti (pag. 10, 11, 12, 13) della prima relazione del magistrato relatore sui rendiconti originariamente presentati dalla OMISSIS per gli esercizi 1996, 1997 e 1998, nonché alcune osservazioni di accompagnamento agli incumbenti disposti da questa Sezione con l'ordinanza n. 283/2000; in particolare, si è soffermato sulla natura del rapporto intercorso tra la OMISSIS s.p.a. ed il Comune, da inquadrarsi quale "affidamento diretto" e non "concessione", in quanto, la posizione di socio di maggioranza dell'ente pubblico, imposta dallo stesso art. 22, lett. e) della legge 8 giugno 1990, n. 142, implica la volontà dell'ente medesimo di non estraniarsi dall'attività di gestione del servizio, come avviene invece nell'ipotesi di concessione a terzi e che, ciò malgrado, sul piano giuridico la società aveva operato come soggetto distinto dall'Amministrazione Comunale, in quanto dotata di autonoma personalità e regolata dalle disposizioni civilistiche. Ha brevemente illustrato, poi, il contenuto delle due relazioni depositate dalla OMISSIS in data 14 e 22 febbraio 2000, prot. nn. 1466 e 1750, di accompagnamento alla documentazione depositata, rappresentando le difficoltà, per la società, di entrare in possesso anche della documentazione relativa alla gestione OMISSIS, al fine di ricostruire la complessiva rendicontazione del triennio in giudizio, atteso che tale ultima documentazione era situata presso la medesima OMISSIS s.r.l. e comunque reiterando la richiesta di audizione personale già formulata con la precedente memoria.

Ha poi affermato che sulla OMISSIS la OMISSIS ha effettuato un controllo di natura contabile al fine di riscontrare la veridicità dei dati esposti nei rendiconti OMISSIS e che infatti, dall'esame della rendicontazione 1998, era emerso l'addebito di imposte relative ai tre esercizi, contestato dalla OMISSIS, e che per tale motivo era stato instaurato dalla OMISSIS un giudizio civile nei confronti di OMISSIS, teso ad ottenere il riconoscimento della debenza di tali imposte in capo a quest'ultima società; a seguito, poi, della fissazione dell'udienza per il giudizio di conto, e della pedissequa richiesta della OMISSIS di ottenere l'accesso alla documentazione contabile detenuta dalla OMISSIS, quest'ultima società, con nota del 9 maggio 2000, aveva rappresentato che l'Autorità Giudiziaria aveva posto sotto sequestro tutta la documentazione afferente l'attività della OMISSIS medesima. La OMISSIS, pertanto, non aveva potuto

disporre - durante i 60 gg. disposti con l'ordinanza n. 283/1000 - di tali documenti contabili, indispensabili per predisporre i conti richiesti dalla Sezione, ancorchè la Procura li avesse depositati in tale periodo a seguito dell'ordinanza medesima.

Ha inoltre confutato la tesi della Procura relativa alla natura di tassa (e non di tariffa) delle somme introitate dalla sosta, rappresentando che la OMISSIS, che aveva sempre considerato tali introiti come corrispettivi di diritto privato confluenti nella formazione del reddito d'impresa e regolarmente assoggettati ad IVA, ha provveduto a richiedere un apposito parere al Prof. F. C., anche al fine di avere contezza circa il pagamento o meno dell'imposta sul valore aggiunto: se si fosse accolta la tesi della Procura, infatti, la OMISSIS avrebbe dovuto pretendere la restituzione del maggior importo versato dagli utenti a titolo di IVA e come tale riversato all'erario.

Con riferimento al rendiconto redatto dalla OMISSIS e relativo agli esercizi 1996, 1997 e 1998, ha precisato l'oggetto dei ricavi della OMISSIS - rappresentati dall'importo pari al 5% dei ricavi di gestione della OMISSIS e dall'80% del margine operativo finale, così come risultante dai report di gestione elaborati e trasmessi dalla stessa OMISSIS; con riferimento all'esercizio 1997, ha evidenziato l'importo di £.3.900.000 per la vendita dei bandi di gara indetta per la fornitura in opera e la manutenzione ingaranzia per un anno di due strutture modulari prefabbricate da adibire a parcheggio per autovetture per circa 330 posti macchina. Tale procedura di gara, infatti - indetta al fine di destinare l'utile derivante alla OMISSIS dalla gestione sosta per il 1997 (pari a £. 1.655.419.302), come previsto dall'art. 12 del Disciplinare allegato alla delibera n. 3673/95 - era stata sospesa in via cautelare dal Tribunale Civile di Roma a seguito del ricorso presentato da uno dei concorrenti partecipanti, per la difesa del proprio prodotto protetto da brevetto registrato e si era conclusa con il recesso da parte dell'aggiudicatario definitivo che, nel frattempo, aveva rinunciato alla realizzazione del parcheggio; nel 2000 era in corso la redazione degli atti per una nuova procedura di gara. Nel bilancio 1998, poi, erano stati indicati, tra gli altri ricavi, quelli relativi all'importo di £. 84.964.999, per la vendita dei bandi di gara indetta per l'affidamento del servizio di gestione della sosta a partire da gennaio 1999.

Per quanto attiene ai costi, ha precisato che i costi sostenuti direttamente dalla OMISSIS e rendicontati analiticamente, si riferivano alla struttura interna dedicata alla gestione del servizio, oltre che ad una quota parte dei costi indiretti di produzione (cioè i costi comuni all'azienda che indirettamente contribuiscono alla produzione dei servizi resi, ripartiti tra vari centri di responsabilità in base al numero di mq occupati e a quello di dipendenti in forza presso ciascuna direzione e/o funzione) e a quelli di struttura (relativi alla struttura aziendale, aree di staff, ripartiti tra le attività produttive - servizi, ingegneria, gestione patrimoniale - in base ai ricavi conseguiti, che rappresenta il criterio di imputazione

per l'anno 1997), nonché alla percentuale di assorbimento dei costi indiretti di produzione (criterio di imputazione per l'anno 1998): per l'anno 1996, invece, non si era proceduto all'attribuzione di costi indiretti e di struttura in quanto la gestione del servizio era stata svolta interamente a mezzo di personale e attrezzature OMISSIS e OMISSIS, non esistendo ancora in quel periodo una struttura interna alla OMISSIS dedicata all'attività in oggetto.

Sono state poi precisate, nella suddetta memoria difensiva, le vicende connesse:

alla modifica dell'art. 4 dello Statuto della OMISSIS -, da parte della delibera di Consiglio Comunale n. 257 del 22 novembre 1999, con cui è stato aumentato il capitale sociale (da £. 455.000.000 a £. 4.550.000.000) mediante emissioni di n. 41.000.000 di azioni del valore nominale di £. 100, e sono state offerte in opzione n. 1.000.000 azioni alla omissis S.p.A. (aumento omologato dal Tribunale di Roma in data 29 febbraio 2000 con decreto n. 844 ed integralmente sottoscritto e versato in data 30 aprile 2000);

alla costituzione, da parte della OMISSIS -, della OMISSIS S.p.A. in data 29 dicembre 1995, avente ad oggetto "la realizzazione di studi, la definizione di programmi e la prestazione di servizi per la concezione e lo sviluppo di sistemi di trasporto collettivo di persone", le cui azioni sono state ripartite tra la OMISSIS (65%), e la OMISSIS - OMISSIS - OMISSIS, cui la Giunta Comunale, con delibera n. 1622/96, aveva affidato l'incarico per lo svolgimento delle attività di ingegneria relative allo studio di fattibilità della "metro C", alla progettazione di linee tranviarie per il ***** e alla progettazione esecutiva della linea C per la tratta funzionale S.Giovanni-***** e, successivamente, per la progettazione di altre tratte e la progettazione per la riqualificazione ambientale del nodo Termini, nonché per la realizzazione di alcune linee tramviarie; attività tutte sospese nel 1998 dall'Amministrazione Comunale, in relazione a varie problematiche di carattere urbanistico e progettuale, nonché dall'urgenza di portare a termine i lavori per il ***** 2000, e riprese nel 1999;

alla cessione delle azioni della Omissis. da parte di OMISSIS alla OMISSIS in data 16 dicembre 1997, che così è divenuta titolare dell'intero capitale sociale; la OMISSIS - (incaricata della gestione della sosta a pagamento) è così subentrata altresì nei rapporti attivi e passivi precedentemente instaurati dalla controllata OMISSIS (incaricata della progettazione e studi di ingegneria relativi ai trasporti pubblici tranviari e metropolitani) a seguito di fusione tra OMISSIS e OMISSIS, deliberata dall'Assemblea Straordinaria degli Azionisti della OMISSIS in data 29 novembre 1999, con lo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane coinvolte nelle due società.

Con la medesima memoria difensiva del 27 luglio 2000 l'Avv. ***** ha altresì rappresentato che - in virtù della sostanziale incompatibilità tra la figura di "agente contabile" attribuita alla OMISSIS dalla Procura regionale di questa Corte e l'attività di gestione affidata alla società privata OMISSIS, in base all'opzione per il modulo societario privatistico individuato dalla legge n. 142/90 - la OMISSIS medesima aveva provveduto, in data 25 luglio 2000, a depositare presso la Corte di Cassazione il ricorso per regolamento di giurisdizione, potendosi fondatamente affermare che il mancato esercizio di funzioni pubbliche in capo al gestore privato postulerebbe l'esclusiva competenza giurisdizionale del giudice ordinario.

Con nota del 3 ottobre 2000 l'Avv. ***** ha trasmesso copia del parere del Direttore Regionale delle Entrate per il Lazio /Ufficio Fiscalità delle Imprese e Finanziaria, secondo cui nel rapporto tra il gestore della sosta e gli utenti si instaura una prestazione di servizio a titolo oneroso, in quanto il "permettere la sosta" unitamente alla predisposizione di una serie di attività preparatorie e concomitanti, intese a facilitare e garantire la prestazione della sosta - tra cui la vigilanza volta ad evitare l'occupazione abusiva degli spazi - configurerebbe un rapporto sinallagmatico, a nulla rilevando la circostanza che la società non è tenuta alla ulteriore prestazione di custodia del veicolo; ciò, pertanto, comporterebbe la natura di "corrispettivo" che caratterizza le somme riscosse dal gestore della sosta, e la loro qualificazione come "ricavi" ai fini dell'IRPEG, nonché la loro assoggettabilità all'IVA.

Con memoria aggiunta in pari data, l'Avv. ***** ha concluso che, attesa la connotazione privatistica del corrispettivo reso dall'utente, il servizio di gestione della sosta doveva necessariamente essere qualificato come un servizio pubblico sottoposto al pagamento di una "tariffa" e pertanto andava inquadrato privatisticamente anche il rapporto gestore-utente, con palese erroneità del presupposto evocato dalla Procura regionale per la individuazione della OMISSIS quale agente contabile: ha insistito, quindi, per la sospensione del giudizio di conto in pendenza di regolamento di giurisdizione, ai sensi dell'art. 367 c.p.c.

Con successiva memoria del 6 ottobre 2000 l'Avv. ***** ha confutato le tesi prospettate dalla Procura regionale nel "controricorso" innanzi alla Corte di Cassazione, relative alla presunta inammissibilità del ricorso per regolamento di giurisdizione presentato dalla OMISSIS e con ulteriore memoria in data 17 ottobre 2000 - preso atto che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano rigettato il ricorso per regolamento di giurisdizione presentato dalla OMISSIS, affermando la natura di "agente contabile della OMISSIS" e la sua sottoposizione alla giurisdizione contabile - ha chiesto a questa Sezione di pronunciarsi sul tipo di schema che il conto giudiziale della OMISSIS deve rivestire.

5.2.
per la OMISSIS

(***** . ***** e Avv. *****)

Con note di udienza depositate in data 9 maggio 2002 gli Avv.ti ***** e *****, delegati a seguito della rinuncia dell'Avv. *****, hanno dedotto relativamente:

1. alla liquidazione della parcella ai componenti della Commissione che ha redatto d'ufficio i conti giudiziali della OMISSIS, su nomina di questa Sezione;
2. alle risultanze dei conti giudiziali compilati dalla Commissione suddetta.

In particolare, i difensori della OMISSIS hanno eccepito il sostanziale inadempimento dei Commissari rispetto alle direttive di cui all'ordinanza di questa Sezione n. 0283/2000.

La OMISSIS, infatti, ad avviso dei difensori, non sarebbe stata messa in grado di comprendere le risultanze definitive del conto giudiziale (ovvero i risultati economici della gestione sosta), atteso che per ogni anno risultano redatti quattro prospetti riepilogativi con risultati anche difformi; non sarebbe dato

conoscere, peraltro, quali le irregolarità contabili e quali eventuali differenze sarebbero emerse rispetto ai rendiconti compilati a suo tempo dalla OMISSIS

In ogni caso, i prospetti finali indicherebbero gli stessi importi indicati da OMISSIS a titolo di risultati economici finali presentati al Comune, il quale non ha mai formulato rilievi di sorta.

I Commissari, inoltre, avrebbero svolto una mera verifica a campione, disattendendo le istruzioni formulate nell'ordinanza della Corte, mentre sarebbe stata necessaria una analitica riconciliazione tra i dati risultanti nei "report" con la documentazione contabile e fiscale di supporto.

Quanto ai conti giudiziali, essi sono stati redatti secondo criteri di competenza economica e non di cassa, come indicato nella relazione del 31 marzo 2000 e ai sensi dell'art. 616 e segg. del Regolamento Generale di Contabilità dello Stato, richiamato nel decreto per resa di conto.

Del resto, la OMISSIS aveva più volte ribadito l'impossibilità di redigere un conto economico basato sul criterio di cassa, attesa la sua soggezione, in quanto società per azioni, alle disposizioni sul bilancio di cui all' art. 2423 del codice civile, e gli stessi Commissari hanno riconosciuto che non vi era altra possibilità se non quella di redigere un rendiconto in forma libera, peraltro rilevando che il rendiconto 1997 della OMISSIS non poteva identificarsi con il conto giudiziale previsto dal Regolamento di Contabilità Generale dello Stato.

Hanno rilevato, inoltre, i difensori della OMISSIS che i conti giudiziali presentano degli errori materiali: la somma di £. 3.900.000 che i Commissari hanno ritenuto omessa, è invece stata compresa negli utili; i prospetti riepilogativi 1996 contengono una inversione degli importi OMISSIS e OMISSIS; è errata anche la somma algebrica tra ricavi e costi OMISSIS del 1997.

Hanno concluso i difensori che, poiché il conto è stato redatto anche per OMISSIS, ad essa società deve essere posto il 50% della parcella, in ragione della ripartizione della responsabilità tra le due società, come richiesta dalla procura regionale nel coevo giudizio di responsabilità ed hanno in pari tempo

depositato copia del controricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, presentato nell'ambito del giudizio n. 55138 nei confronti della OMISSIS

Infine, con memoria in data 4 marzo 2005 i difensori della OMISSIS hanno inteso confutare, sotto vari profili, sia le conclusioni della relazione sui conti depositata dal magistrato relatore in data 8 luglio 2004 - ed il relativo addebito posto a carico della OMISSIS -sia la ricostruzione effettuata dalla Procura regionale nel coevo giudizio di responsabilità, con la quantificazione del relativo danno, posto a carico della OMISSIS nella misura del 50%.

In particolare, per quanto concerne l'ambito del giudizio di conto trattato nel presente paragrafo 5, si rappresentano le eccezioni sollevate dai difensori della OMISSIS con le argomentazioni di seguito esposte.

A. INTERPRETAZIONE DELLA CONVENZIONE

La difesa della OMISSIS ha eccepito, in primo luogo, che il debito dell'agente contabile, così come calcolato nella relazione del magistrato, sia "indimostrato" e che alla sua determinazione abbiano contribuito in misura determinante "inammissibili valutazioni di merito circa la correttezza ed operato della OMISSIS, sotto il profilo delle scelte politiche e gestionali effettuate", atteso che l'indagine da compiere dovrebbe invece essere limitata alla corretta ricostruzione della contabilità relativa alla gestione della sosta, mediante rappresentazione adeguatamente articolata delle poste di entrata e di uscita, verificando la sussistenza della documentazione giustificativa delle spese e l'ammontare totale degli incassi, secondo le indicazioni date precedentemente da questa Corte alla OMISSIS per la redazione del conto giudiziale. Tale ricostruzione dovrebbe essere operata con esclusivo riferimento alla Convenzione OMISSIS/OMISSIS in data 8 gennaio 1996, nell'interpretazione che le parti hanno inteso darne, con l'avallo del Comune di Roma, attraverso comportamento concludenti posti in essere nel corso dei tre anni.

Ha eccepito, in particolare:

- che nella relazione finale si ipotizzi un debito a carico della OMISSIS ancorchè la gestione della sosta abbia coinvolto anche la struttura operativa OMISSIS che materialmente, in attuazione di una convenzione stipulata con OMISSIS, riscuoteva proventi della sosta;

- che il magistrato ha, da un lato, "accorpato" del tutto illegittimamente dati risultanti dal report di gestione OMISSIS con dati risultanti invece dai bilanci delle due società, dall'altro "ricostruito" con criteri non avallati da alcun supporto documentale, e perciò non utilizzati dalle parti, le voci dei costi e dei ricavi (sottraendo o aggiungendo voci rispetto ai report di gestione), pervenendo così ad un risultato "negativo", ripercorrendo in ciò i criteri già usati dai Commissari nella ricostruzione della contabilità.

Ha poi precisato che - secondo la previsione di cui all'art. 12, punto 1, della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, cui la OMISSIS è subentrata in luogo dell'OMISSIS - "le parti hanno inteso regolare i propri rapporti economici non sulla base delle risultanti dei costi e dei ricavi così come rappresentati nei propri bilanci ma sulla base di appositi rendiconti economici di gestione, che riportavano tutte le voci di incasso da considerare (che quindi non potevano coincidere con le voci di ricavo indicate invece in bilancio, redatto con criteri per certi versi diversi) ed alcuni centri di costo concordati convenzionalmente tra le parti". Le valutazioni operate dal Magistrato sulla legittimità della Convenzione sarebbero, quindi, assolutamente inammissibili, "perché tale profilo attiene ad un aspetto discrezionale nella scelta delle modalità di gestione del servizio nelle quali la OMISSIS è subentrata, scelte di competenza esclusiva del Comune e delle società da esso individuate".

E' stato, al riguardo, contestato che il Magistrato relatore avrebbe considerato come incassi non quelli corrispondenti alla elencazione di cui all'art. 12, punto 3, della Convenzione, ma anche voci ricavate dai bilanci OMISSIS e che, anche con riferimento ai costi, si sarebbero disapplicati gli accordi convenzionali di cui all'art. 12, punto 4.

In particolare, è stato confutato il rilievo del Magistrato relativo alla mancata applicazione del criterio dei "costi unitari" - da determinarsi congiuntamente da OMISSIS e OMISSIS (quindi da OMISSIS e OMISSIS) subito dopo la stipula della Convenzione, e quindi "ex ante", come previsto dall'art. 12, punto 4, comma 2, della Convenzione OMISSIS/OMISSIS dell'8 gennaio 1996 - in quanto nel comma 1 del medesimo articolo è anche precisato che i costi sarebbero stati calcolati annualmente su base consuntiva. Pertanto, alla luce della natura sperimentale della gestione della sosta e in ragione dell'impossibilità di fissare a priori un ammontare certo e preciso di "costo unitario", che oltre tutto avrebbe potuto esporre la società a costi

maggiori di quelli effettivamente sostenuti, le Parti hanno provveduto a redigere i "report di gestione", indicando a consuntivo il valore complessivo dei costi effettivamente sostenuti per ciascuna voce e dividendoli poi per le unità di riferimento (parcometri o addetti alla sosta); tale valore parametrico avrebbe consentito di verificare i risultati della gestione da utilizzare sia per l'organizzazione di una gestione in proprio come pure per le future gare d'appalto. Ove, invece, le parti avessero proceduto nell'applicazione rigida del criterio del costo unitario, la finalità della gestione sperimentale avrebbe finito per essere annullata, ed il valore così fissato ex ante sarebbe sì stato utile ai fini di monitoraggio, per stabilire la quantificazione complessiva dei costi della gestione, ma non al fine di determinare gli effettivi risultati economici della gestione sosta stessa.

Per avvalorare tale impostazione, la difesa della OMISSIS ha affermato che finalità precipua perseguita dall'Amministrazione Comunale non era quella di realizzare ulteriori parcheggi pubblici tariffati, ma di disincentivare l'uso dei mezzi privati di trasporto a favore di quelli pubblici, per cui la prospettiva della finalità di tale gestione andrebbe ribaltata nel senso che, qualora ci fossero stati degli utili, questi sarebbero dovuti tassativamente essere impiegati per la costruzione di nuovi parcheggi pubblici, ai sensi dell'art. 7 del Codice della strada; inoltre, andrebbe considerato che nella Convenzione OMISSIS/OMISSIS era stata posta la clausola di garanzia per OMISSIS, nel senso che questa non avrebbe dovuto sopportare alcuna perdita nel caso in cui gli incassi trattenuti dall'OMISSIS (OMISSIS) non fossero stati sufficienti a coprire i costi (di qualunque entità) gravanti sulla sosta: dunque non poteva essere in alcun modo rilevante (né poteva ravvisarsi alcuna differenza) tra calcolare il costo unitario in modo preventivo rispetto alla diversa modalità di calcolo (a consuntivo) del costo unitario, giacché una eventuale determinazione preventiva del costo unitario si sarebbe risolta certamente solo a favore dell'OMISSIS-OMISSIS, che avrebbe preventivato costi più alti per cautelarsi da eventuali perdite.

E' stato, altresì, contestato l'ulteriore rilievo del Magistrato riguardo alla mancata autorizzazione di alcuni costi, ai sensi dell'art. 12, punto 4 della Convenzione, argomentando che, ai fini di una più efficiente organizzazione del servizio, che non poteva subire interruzioni di sorta, in talune circostanze la disposizione in questione è stata interpretata in modo restrittivo (residuale), limitando i casi di autorizzazione preventiva alle voci di costo relative a "comunicazione e informazione all'utenza", mentre sono state escluse da ogni autorizzazione preventiva le spese di amministrazione e generali di gestione, assicurazione, acquisto tessere e schede a scalare, nonché quelle relative ad attività di progettazione e studio, anche attinenti alla fase ideativa ed organizzativa della comunicazione ed informazione all'utenza.

E' stata anche esclusa la prospettata interpretazione dell'art. 12, punto 5, concernente le modalità di calcolo della percentuale dell'80% spettante a OMISSIS, nel senso che non avrebbe avuto senso attribuire

alla OMISSIS l'80% degli incassi, senza tenere in alcuna considerazione la contabilizzazione dei costi di OMISSIS ed OMISSIS/OMISSIS afferenti alla gestione della sosta, o ritenendo addirittura che OMISSIS potesse pagarsi i costi dell'avvio del servizio e della successiva gestione mediante il residuo 20% degli incassi, atteso che proprio per la totale assunzione di rischi in capo ad OMISSIS-OMISSIS e per la assoluta imprevedibilità di costi e ricavi conseguibili, l'unico meccanismo contrattuale ipotizzabile era quello in base al quale l'OMISSIS aveva la facoltà di detrarre tutti i costi sostenuti dagli incassi, e ciò anche ai fini del calcolo del "rimanente" su cui calcolare l'80% da attribuire a OMISSIS

A tali argomentazioni è stata aggiunta la considerazione che il Comune non ha mai elevato censure all'interpretazione che le Parti hanno dato alla Convenzione del 1996, approvando i rendiconti della OMISSIS senza alcun rilievo.

B. ADEMPIMENTO DELLA OMISSIS ALL'OBBLIGO DI RENDERE IL CONTO

Dopo avere ribadito che la OMISSIS non poteva redigere un conto economico basato sul criterio di cassa, attesa la natura di società per azioni e dunque soggetto giuridico di diritto privato, sottoposto come tale a tutti i principi inderogabilmente stabiliti dal codice civile con riferimento alle società per azioni, ai sensi dell'art. 2423 bis del codice civile, i difensori della OMISSIS hanno evidenziato come le parti abbiano scelto la redazione del report di gestione come unico strumento idoneo di controllo e di verifica della gestione, nonché come mezzo per determinare gli effettivi risultati economici di gestione della sosta, e come anche il conto depositato dai Commissari si identifica in realtà con il conto economico depositato dalla OMISSIS

Per tale motivo hanno chiesto che sia riconsiderato l'esatto adempimento della OMISSIS all'obbligo di rendere il conto della gestione, osservando che anche i Commissari, dopo avere informalmente preso contatti con la Ragioneria Generale dello Stato, avevano concluso che, mancando un modello di conto che potesse adattarsi alla rappresentazione dei ricavi e dei costi relativi alla gestione effettuata dalla OMISSIS e dalla OMISSIS, i documenti contabili potevano essere rappresentati mediante un rendiconto in forma libera, secondo criteri di competenza economica; criteri che, in taluni casi, sarebbero stati disattesi dal Magistrato relatore nei suoi rilievi.

C. CONTRODEDUZIONI SULLE SINGOLE OSSERVAZIONI DEL MAGISTRATO RELATORE

Le argomentazioni difensive si sono concentrate, infine, su singoli rilievi della relazione del Magistrato, non senza prima confutare, in linea generale, la metodologia di analisi adottata nella relazione, che sarebbe viziata dai seguenti errori di impostazione: 1) indicare dati di costo spesso non omogenei, in quanto prelevati in parte dai bilanci e in parte dai report; 2) applicazione non uniforme ed omogenea per i diversi esercizi; 3) presenza di due errori materiali di calcolo (somma dei costi finanziari sostenuti nel 1996, come indicata a pag. 26 della relazione, e calcolo della quota percentuale dei costi di struttura sostenuti dalla OMISSIS nel 1997, indicata in €. 933.930.413 invece di €. 833.930.413).

Sono state, in particolare, sollevate le eccezioni che seguono.

1996.

1. Gli interessi bancari attivi vanno ricompresi tra gli incassi, ancorchè non indicati tra le voci di incasso di cui all'art. 12, punto 3, della Convenzione, in quanto comunque ricompresi nel giro di affari della sosta.

2. Le rimanenze finali - ovvero il valore delle schede rimaste invendute - non vanno incluse tra le voci di incasso, così come tra le voci di spesa va riportato solo il costo del venduto, secondo un criterio di cassa.

3. Non è comprensibile perché nella relazione si sia considerato ingiustificato il solo importo corrispondente all'IVA, relativa alla cessione gratuita degli autoparchimetri, diversamente da quanto osservato dal relatore per gli anni 1997 e 1998 e, comunque, detta operazione di cessione gratuita era stata effettuata a fini promozionali, per incentivare l'uso del dispositivo automatico che avrebbe consentito un risparmio di spesa rispetto agli altri sistemi di pagamento (schede elettroniche e voucher cartacei),

4. Le spese sostenute per le riunioni di personale, pari a €. 4.153.400 sono documentate nei resoconti

OMISSIS

5. L'acquisto in leasing degli autoparchimetri ha consentito di evitare i maggiori costi che sarebbero derivati da un finanziamento bancario e l'importo di €. 208.574.607 corrisponde alle rate dei contratti in vigore al 31 dicembre 1996, alcuni dei quali erano relativi a periodi a cavallo dei due esercizi; il relativo importo va quindi incluso tra i costi secondo un criterio di competenza, in quanto "riconducibile" all'esercizio 1996.

6. Il report di gestione OMISSIS 1996 evidenzia analiticamente le voci che compongono la categoria dei "costi generali"; anche nelle note esplicative allegate ai conti redatti dai Commissari, dal n. 10 al n. 16, risultano specificate nella loro tipologia tutte le voci di costo contestate nella relazione del Magistrato,, suddivise per ogni prestazione resa e/o imputazione; esse risultano quindi comprovate ed il loro complessivo ammontare, pari a €. 1.020.465.156, va pertanto scaricato; in particolare, poi, quanto alle spese per "studi e ricerche" (€. 76.203.547) , per opere dell'ingegno (€. 74.378.5969) e per "assistenza programmi" (€. 9.950.000), le stesse devono considerarsi autorizzate (anche se non previamente e non in forma scritta) dalla OMISSIS e dal Comune, in occasione e mediante l'approvazione dei report analitici; la mancata documentazione giustificativa relativa alle spese di viaggio del sig. **** (€. 6.125.000) non riguardava la OMISSIS, in quanto detta società poteva solo effettuare verifiche contabili sui report di gestione per controllare l'afferenza dei costi alla gestione della sosta; l'ulteriore somma di €. 4.200.000, pari alla differenza non documentata rispetto alle fatture relative alle retribuzioni del sig. Z.A., sarebbe frutto di errore materiale, in quanto le giornate lavorative fatturate sono 107 e non 101 (come risulta dalla nota n. 19 allegata ai conti dei Commissari).

7. Quanto alla categoria dei "costi commerciali", i costi sostenuti per provvigioni corrisposti alle varie cooperative (OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS) per la vendita all'utenza dei titoli prepagati, per un importo complessivo di €. 488.986.960, andrebbe scaricata in quanto coerente con le previsioni di cui all'art. 5 della Convenzione, che prevedeva che la commercializzazione sarebbe stata gestita da OMISSIS e curata da OMISSIS, anche attraverso la qualificata rete di punti vendita dell'OMISSIS; al riguardo, la difesa osserva che la OMISSIS, subentrando all'OMISSIS, ha ereditato scelte imprenditoriali già compiute; l'importo per spese di progettazione, studio e consulenze, (€. 50.000.000) va giustificato perché concerne la realizzazione della struttura organizzativa OMISSIS e soggetta esclusivamente a rendicontazione; quello per servizi di guardiania (€. 70.350.000) va giustificata perché non corrisponde a subaffidamenti o cessioni a terzi vietati dalla Convenzione, ma ad operazioni pienamente consentite e non in contrasto né con lo spirito della Convenzione né con le vigenti norme in materia: trattavasi non di attività di controllo della sosta,

bensì di mera attività operativa avente ad oggetto la distribuzione dei titoli prepagati in attesa che venissero installati i parcometri da parte di una cooperativa guardiamacchine operante in piazza del Popolo.

8. Per quanto concerne i costi sostenuti dalla OMISSIS, su una complessiva somma di €. 1.362.122.727 (costituita da c.d. "costi diretti" per la retribuzione di personale OMISSIS e OMISSIS distaccato presso la OMISSIS, spese di utilizzo attrezzature, strutture, materiali e servizi forniti da OMISSIS e OMISSIS), non può considerarsi giustificata solo la somma corrispondente al 5% degli incassi (€. 591.998.346), prevista contrattualmente a rimborso delle spese OMISSIS, ritenendo non scaricabile il restante importo (€. 770.124.381); come precisato anche dal Magistrato, infatti, potevano essere caricati sulla gestione sosta anche i costi relativi alla commercializzazione dei titoli prepagati ed al servizio di supervisione della gestione della sosta, e il Magistrato non ha provato che il tipo di mansione svolta dal personale utilizzato da OMISSIS non corrispondeva a quella di supervisione e commercializzazione prevista dall'art. 12, punto 4, lett. e), né che detto tipo di attività sia stata svolta da personale OMISSIS piuttosto che da quello OMISSIS.

1997.

1. Viene nuovamente contestata l'inclusione delle "rimanenze finali" tra le voci d'incasso OMISSIS (€. 850.941.474) e l'esclusione dell'IVA, relativa alla cessione gratuita degli autoparchimetri (€. 21.420.000), dalle voci di costo OMISSIS

2. I costi inerenti "le ferie e i permessi non goduti", e i relativi contributi previdenziali ed assistenziali, (€. 460.364.295) va considerata giustificabile, atteso che si tratta di costi di competenza (vale a dire riconducibili) all'esercizio 1996; il criterio di cassa adottato dal Magistrato non è stato, peraltro, seguito uniformemente per altri accantonamenti (es. gli ammortamenti).

3. I costi relativi a "consulenze esterne" (€. 157.665.580) sono giustificabili perché non andavano preventivamente e specificamente autorizzati da OMISSIS, in quanto il criterio del costo unitario era da intendersi a consuntivo e l'autorizzazione dei costi sottratti a detto criterio del costo unitario doveva considerarsi insita sempre nell'approvazione a consuntivo dei report da parte della OMISSIS e del

Comune; in ogni caso, si tratterebbe di costi rientranti tra le spese generali di amministrazione e di gestione, soggette solo a rendicontazione che, nella fattispecie, sarebbe stata operata.

4. Anche l'importo di €. 66.113.503, contemplato nella voce "collaborazioni", sarebbe da giustificare in quanto attinente ad attività di progettazione e studio, come da nota n. 19 allegata al conto redatto dai Commissari, e quindi riconducibile in parte alla categoria delle spese di progettazione e studio e in parte a quelle generali di amministrazione e gestione, come tali non soggette a preventiva autorizzazione.

5. La somma di €. 87.746.400, che nella relazione il Magistrato ha ritenuto quale "duplicazione" di quanto già contabilizzato con riferimento alla "cessione gratuita degli autoparchimetri", già in precedenza quantificati come costi, e come tali non giustificabili, sarebbe invece da scaricare, ad avviso della difesa, che non comprende il motivo per cui, questa volta, il Magistrato ha ritenuto non giustificabile l'intero importo invece che solo quello relativo all'IVA; sarebbe quest'ultimo addebito, poi, a costituire, secondo la tesi difensiva, una duplicazione di quanto già compreso nell'addebito di €. 21.420.000 di cui alla precedente nota 1.

6. Si ritengono giustificati anche i costi (€. 1.283.473.480) relativi alla "distribuzione dei titoli prepagati", nonché quelli relativi al "servizio di guardiania" (€. 2.088.470.000) con le stesse motivazioni svolte per l'anno precedente.

7. Il costo relativo alla voce "prestazioni di terzi" pari a €. 183.614.705, per collaborazioni rese dall'amministratore, dott. ****, sarebbe giustificabile in quanto si tratterebbe di collaborazioni rese alla OMISSIS dal dott. Z.A. nella sua veste di amministratore di OMISSIS, e come tali fatturate da quest'ultima società, senza alcuna duplicazione.

8. Anche l'importo (€. 25.696.000) relativo al servizio di guardiania reso da Istituti di vigilanza presso il parcheggio della Magliana) sarebbe giustificato, in quanto rendicontato, verificato dalla OMISSIS in termini di attinenza e congruità, e conosciuto dal Comune, che non ha mosso rilievi sul punto.

9. Per quanto concerne i costi riferibili alla OMISSIS caricati sulla gestione sosta, per il 1997 detti costi sono stati classificati in COSTI DIRETTI, COSTI INDIRETTI E COSTI DI STRUTTURA. Anche per tale annualità viene confutata, dalla difesa, l'applicazione dell'art. 12, punto 4, lettera e) così come descritta nella relazione del Magistrato. Il procedimento seguito dal relatore partiva dal presupposto che, a termini di Convenzione, dovevano considerarsi ammissibili, oltre a quelle spese corrispondenti al 5% degli incassi (previsto dalla Convenzione a rimborso delle spese OMISSIS) solo quelle riferibili ad attività di commercializzazione e supervisione della gestione della sosta (ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 12, punto 4, lettera e), all'art. 5, comma 2, e all'art. 7, comma 6 della Convenzione) e che, sulla base di tale presupposto, i costi andavano prima depurati di quelle voci non ritenute scaricabili per motivi vari e poi, ulteriormente, andavano ridotti della parte eccedente il predetto 5% degli incassi qualora le attività che avevano comportato detti costi superiori al 5% non fossero state riconducibili a quelle previste dalla Convenzione (ovvero quelle di commercializzazione dei titoli prepagati e di supervisione della gestione sosta). La difesa sostiene invece che tutto l'importo delle spese OMISSIS (€ 3.287.038.904), va scaricato, in quanto l'attività di commercializzazione e supervisione della gestione va intesa in senso ampio, vale a dire con riferimento a tutto ciò che attiene alla sosta ed è volto allo sviluppo ed al miglioramento del servizio. Pertanto ritiene che vada scaricato l'importo (€ 1.764.174.617) relativo ai c.d. "costi diretti" (riferibili anche a costi di strutture ed attrezzature del supporto di segreteria, di retribuzione di un dirigente della sosta, di consulenze legali, di corsi di qualificazione, di consulenze tecniche per lo svolgimento delle procedure di aggiudicazione della gara per la fornitura di prefabbricati), compreso quello (€ 619.947.692) corrisposto alla Polizia Municipale del Comune di Roma, per avere integrato in via straordinaria l'attività di sorveglianza nelle aree tariffate sulla base di specifica convenzione, e che il relatore aveva ritenuto non giustificabile in quanto l'attività di vigilanza di quest'organo rientra nelle mansioni istituzionali già retribuite dal Comune; andrebbe scaricato anche l'importo complessivo ai "costi indiretti" (€ 91.263.599), peraltro non contestato dal relatore, nonché quello relativo all'importo di "costi di struttura" imputato alla gestione sosta (€ 1.431.600.688). Per questi ultimi, il relatore - dopo aver confutato il criterio di determinazione dei relativi costi, basato su di un parametro convenzionale che faceva riferimento alla percentuale di costo corrispondente alla percentuale di "giro d'affari" imputabile alla sosta nell'intera attività di struttura della OMISSIS - aveva comunque rilevato (sulla scorta di quanto rettificato dai Commissari) l'errore in cui era incorso il Report redatto da OMISSIS, laddove il volume d'affari conseguito dalla OMISSIS per la gestione della sosta, indicato in € 24.867.322.974, era in realtà quello realizzato dalla OMISSIS, mentre la OMISSIS aveva realizzato per la gestione sosta un volume di affari di € 4.942.458.209 (su un complessivo importo di altre gestioni di € 18.103.368.263), pari dunque al 27,30% dell'intera gestione OMISSIS; affermava pertanto il relatore che i costi di struttura relativi alla gestione sosta andavano calcolati nel 27,30% dei complessivi costi di struttura (anche per gestioni diverse dalla sosta) di € 2.189.268.408: la percentuale corrispondente, rispetto al complessivo volume di affari della OMISSIS non era dunque il 65% di € 38.028.233.028, pari a € 1.431.600.688, bensì il 27,30%, di € 18.103.368.263, pari a € 597.670.275, imputabile alla struttura relativa alla gestione sosta, come analiticamente spiegato alle pagg. 133-134 della relazione. Al riguardo, nulla viene controdedotto dalla difesa, se non un "banale errore aritmetico" (rectius, di battitura) compiuto dal Magistrato nel determinare l'importo differenziale tra quello determinato nel report e quello determinato nel conto secondo la diversa percentuale suddetta, mentre si sofferma, invece, ad illustrare la

sponsorizzazione che la OMISSIS - ha sostenuto nei confronti della OMISSIS s.p.a., di cui era socio maggioritario, per la manifestazione "La Fabbrica di Roma", nell'ambito della quale, unitamente a SdT, OMISSIS e OMISSIS, la OMISSIS aveva allestito lo stand dedicato alla mobilità "Roma nell'età del ferro", per sensibilizzare la cittadinanza sui nuovi sviluppi della mobilità. Quanto, poi, ai rilievi del relatore in merito all'errore di contabilizzazione, viene osservato solo che la OMISSIS, in assenza di criteri univoci e di norme di legge, aveva deciso la migliore allocazione dei costi sulla base dell'esperienza acquisita e che la correttezza dell'operato della OMISSIS risultava confortata dal fatto che i relativi bilanci erano stati certificati dalle *****à di revisione.

10. Viene infine confutato il rilievo relativo a £. 72.800.000, aggiunto ai costi non giustificabili, in quanto già addebitato nell'ambito delle considerazioni sugli autoparchimetri ceduti in omaggio (£. 87.746.400, comprensivo di IVA).

1998.

1. Anche per il 1998 sono stati confutati i rilievi del relatore relativi a:

- inclusione tra gli incassi delle rimanenze finali;

- inclusione - tra i costi non giustificabili della OMISSIS- dell'importo dell'IVA relativa agli autoparchimetri ceduti in omaggio;

- tutti quegli importi ritenuti non scaricabili perché non autorizzati preventivamente, o non calcolati secondo il criterio dei costi unitari;

sulla base delle medesime considerazioni generali di merito espresse per gli esercizi precedenti, concernenti;

- la non necessità della preventiva autorizzazione, o del calcolo secondo il criterio dei costi unitari, per quelle spese che sono state poi sostanzialmente assentite con l'approvazione dei report da parte del Comune;

- l'impossibilità di adottare un criterio di cassa, e quindi la necessaria attribuzione anche dei costi comunque riferibili ad un certo esercizio, ancorchè materialmente non pagati in quello stesso esercizio, ad eccezione di quanto ritenuto, invece, per le rimanenze finali, che ad avviso della difesa non vanno incluse tra gli incassi, che vanno considerati solo con riferimento a quelli effettivamente conseguiti;

- l'inclusione di alcune spese classificate di "collaborazione" ma in realtà consistenti in attività di consulenza e coordinamento dell'attività amministrativa, da riportarsi, dunque, alle "spese di amministrazione e generali di gestione";

- la legittimità delle spese a cooperative esterne alla struttura OMISSIS/OMISSIS, per distribuzione dei titoli prepagati e per il servizio di guardiania;

- l'inammissibilità di ricondurre i costi OMISSIS nel tetto del 5% degli incassi, in quanto la OMISSIS avrebbe sopportato costi, oltre che per la struttura aziendale e generali, anche per le attività di commercializzazione dei titoli prepagati e di supervisione della gestione.

In particolare, poi, viene confutato:

1. il rilievo relativo al costo (€ 12.100.000) sostenuto da OMISSIS per corsi di formazione del personale addetto alla sicurezza, obbligatori ai sensi della legge n. 626/94;

2. il rilievo relativo al costo (€ 71.280.000) sostenuto da OMISSIS per il noleggio e lo spurgo dei WC chimici installati presso i vari parcheggi di scambio, che va posto a carico della gestione sosta per assicurare accettabili livelli igienici sia per i fruitori del parcheggio sia per il personale di vigilanza addetto a tali parcheggi;

3. l'addebito relativo al costo di € 42.000.000, che non risulta motivato;

4. il rilievo relativo al costo (€ 109.653.621) sostenuto da OMISSIS per ammortamenti delle spese di costruzione, per studi e ricerche, pubblicità e software;

5. il rilievo relativo al costo (€ 535.443.000) delle imposte dirette e indirette, computato da OMISSIS al fine del calcolo del margine operativo sul quale calcolare la percentuale da attribuire a OMISSIS, in quanto questione pendente davanti al giudice ordinario e il cui costo andrebbe quindi sospeso fino a definitivo esito del giudizio;

6. il rilievo relativo al costo (€ 72.400.000) sostenuto da OMISSIS e riclassificato dal Magistrato quali "consulenze" mentre si tratta di spese tecniche sostenute per attività di progettazione strettamente inerenti le aree di sosta e riconducibili nell'ambito della lettera d) dell'art. 12, punto 4;

7. il rilievo relativo al costo (€ 1.690.840.639) sostenuto da OMISSIS per "sopravvenienze passive di leasing", corrispondente alla differenza tra i canoni di leasing effettivamente spettanti annualmente alla società OMISSIS (per contratti stipulati nel triennio 1996/1998) e gli importi contabilmente detraibili riportati nei bilanci delle anzidette annualità; a fronte del rilievo del relatore, secondo cui dette sopravvenienze non devono influenzare in alcun modo i rapporti economici tra OMISSIS e OMISSIS, in quanto i costi relativi ai canoni di leasing sono stati quantificati nei report delle tre annualità, sulla base dei costi effettivi, la difesa oppone la circostanza che il 1998 rappresenta l'ultimo anno di svolgimento del servizio da parte di OMISSIS, che nel 1999 è stata peraltro messa in liquidazione e quindi non avrebbe più potuto fruire di tali beni acquistati in leasing per la gestione del servizio; perciò anche i futuri canoni per contratti di leasing dovevano essere caricati sulla gestione 1998;

8. il rilievo relativo al costo (€ 582.393.826) sostenuto da OMISSIS per costi di struttura, le cui modalità di calcolo, nel 1998, sono diverse rispetto al 1997, perché il criterio utilizzato è stato, questa volta, non utilizzando il giro di affari realizzato, ma l'incidenza dei costi indiretti attribuiti alle varie gestioni OMISSIS: il relatore ha ritenuto di applicare il metodo fondato sull'incidenza percentuale dei ricavi, come per il 1997, il cui esito ha portato ad un totale di costi di struttura di € 168.678.190 e la cui differenza, rispetto all'importo contabilizzato nel report (€ 199.296.274) è stata considerata dal Magistrato non discaricabile; la difesa rinvia, in proposito, alle considerazioni svolte per il 1997, riferite alla insindacabilità della scelta discrezionale della OMISSIS circa il metodo di allocazione dei costi di struttura;

9. il rilievo relativo al costo (€ 1.566.237.156) costituente quota parte di quelli sostenuti da OMISSIS per il 1998 (€ 3.370.073.967) e risultante dalla differenza tra l'importo (€ 2.148.630.982) eccedente il 5% degli incassi (riconosciuto da Convenzione a rimborso spese OMISSIS), e l'importo corrispondente alla differenza tra la somma erroneamente contabilizzata quale costo di struttura (€ 751.072.016) e quella rettificato di € 168.678.190, pari a € 582.393.826.

Vale a dire: € 2.148.630.982 (ritenuto non giustificabile in quanto eccedente il 5% degli incassi riconosciuto da Convenzione, considerato inoltre che nulla va dovuto a OMISSIS per commercializzazione dei titoli prepagati e per supervisione della gestione della sosta, in quanto servizi svolti da personale OMISSIS) meno € 582.393.826 (differenza tra costi erroneamente calcolati e costi correttamente calcolati, e in quanto tale già considerata nel calcolo delle spese non giustificabili) = € 1.566.237.156. La difesa ha contestato, oltre all'applicazione del criterio dell'esclusione dei costi esorbitanti il "tetto" del 5% , anche l'importo di € 582.393.826, che ritiene "aggiunto" alla somma dei costi non giustificabili, piuttosto che, come in realtà avvenuto, sottratto ad essi.

Hanno concluso i difensori della OMISSIS, in merito al giudizio di conto, che:

1. la società ha contabilizzato e riconosciuto solo i costi effettivamente afferenti il servizio di gestione della sosta tariffata; laddove tali costi non erano ritenuti relativi a tale gestione, la OMISSIS ha contestato a OMISSIS la spettanza delle somme, anche mediante instaurazione di giudizio civile;

2. la società ha sempre seguito i criteri e le disposizioni contenuti nella Convenzione;

3. la società ha effettuato tutte le verifiche contabili necessarie sui report di gestione redatti dalla OMISSIS, il quale peraltro esponeva analiticamente tutte le spese sostenute;

4. in mancanza di criteri nella Convenzione, la società si è attenuta ai principi di bilancio dettati dalla normativa civilistica, seguendo principi di competenza, ripartendo costi e ricavi tra gli esercizi cui gli stessi erano riconducibili, e pertanto hanno chiesto:

in via principale

- accertare e dichiarare l'infondatezza degli addebiti mossi all'operato della OMISSIS s.p.a. e, per l'effetto, disporre il discarico di OMISSIS s.p.a. dal debito individuato a carico della medesima nella relazione sui conti giudiziali depositata in data 8 luglio 2004; riconfermare, conseguentemente, la correttezza contabile di quanto evidenziato nei reports di gestione dichiarando la regolarità e correttezza formale e sostanziale della documentazione contabile a suo tempo depositata e, per l'effetto, dichiarare la medesima OMISSIS adempiente rispetto all'obbligo di resa del conto giudiziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 58, 2° comma, della legge n. 142/90;

in via subordinata

- in considerazione dell'ammontare delle voci di costo OMISSIS, individuate come non giustificate dal magistrato relatore, porre il debito conseguente ai costi non giustificati a carico della medesima OMISSIS s.r.l.

in via ulteriormente subordinata

- preso atto degli errori materiali, formali e sostanziali contenuti nel conto giudiziale e nella relazione del Magistrato relatore depositata in data 8 luglio 2004, procedere nelle relative rettifiche con ogni conseguente statuizione in ordine al debito.

5.3.

per la OMISSIS - - s.r.l. (Avv. ***** e, dal 2005, anche *****. *****)

Con atto di costituzione del 26 marzo 2001 l'Avv. *****, per conto della OMISSIS - - s.r.l., è intervenuto nel giudizio di conto n. 53120, a seguito della comunicazione, anche a detta società, del decreto di fissazione dell'udienza del 19 aprile 2001, di discussione di detto giudizio, precisando che, ai sensi degli artt.1, 12 e 17, comma 2, della Convenzione OMISSIS/OMISSIS dell'8 gennaio 1996, che consentivano all'OMISSIS di provvedere agli adempimenti posti a suo carico anche a mezzo di proprie società controllate operanti nello specifico settore della mobilità e della sosta, esclusi il subappalto e la cessione a terzi, l'OMISSIS ha promosso la costituzione della OMISSIS - - s.r.l. (nata il 20 aprile 1995 con la denominazione di OMISSIS - s.r.l.) della quale lo stesso OMISSIS possedeva il pieno controllo attraverso le sue partecipate OMISSIS Consult s.r.l. (titolare di quote per un valore nominale di £. 10 milioni) e OMISSIS - OMISSIS S.p.A. (titolare di quote per un valore nominale di £. 10 milioni), alle quali poi, in data 5 luglio 1996, si è aggiunta la OMISSIS s.r.l. controllata anch'essa dall'OMISSIS (titolare di una quota per un valore nominale di £. 1 milione); tale sistema avrebbe permesso, inoltre, la concentrazione di tutto il know-how acquisito in un unico soggetto giuridico che l'OMISSIS si è reso disponibile a cedere al termine della stessa Convenzione alla OMISSIS, al fine di agevolare la prosecuzione in proprio della gestione del servizio avviato in via sperimentale. Partendo nel gennaio con n. 0 stalli di sosta, nel gennaio 1999 la OMISSIS ha consegnato al Comune di Roma n. 40.761 stalli a sosta

regolamentata a tariffa, attrezzati con spese a totale carico della gestione. Nel 1999 la OMISSIS, esauritasi la convenzione con l'OMISSIS, tramite due distinte gare pubbliche ha proceduto ad affidare il medesimo servizio ad altri soggetti. Il difensore della OMISSIS ha conclusivamente chiesto che la Sezione dichiarare il difetto di legittimazione passiva della OMISSIS s.r.l. in relazione al giudizio di conto, instaurato unicamente contro la OMISSIS s.p.a.

Con memoria in data 17 settembre 2002, lo stesso Avv. ***** si è opposto alla richiesta avanzata in via subordinata dalla OMISSIS, nel ricorso ex art. 11 della legge n. 319 dell'8 luglio 1980 (avverso il decreto n. 1/2002/R del 9 maggio 2002, di liquidazione del compenso ai componenti della Commissione nominata per la redazione dei conti giudiziali) di porre il 50% della parcella, come liquidata con il decreto n. 1/2002/R di questa Sezione, a carico della OMISSIS

A motivo dell'intervento il difensore della OMISSIS ha dedotto che detta società non è "parte" nel giudizio di conto, instaurato a carico esclusivo della OMISSIS s.p.a., considerato, inoltre, che questa Sezione, nell'ordinanza n. 463 del 9 aprile 2001, aveva espressamente disposto che il conto giudiziale venisse redatto <d'ufficio>, "a spese della OMISSIS s.p.a."; ha pertanto chiesto che detta richiesta subordinata della OMISSIS sia dichiarata infondata ed ha insistito affinché la Sezione dichiarare il difetto di legittimazione passiva della OMISSIS nel giudizio di conto.

6. ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE NEL GIUDIZIO DI RESPONSABILITA'n. 55138

6.1. per la OMISSIS (*****. ***** e prof. Avv. *****)

Con comparsa di costituzione del 1° febbraio 2002 la difesa della OMISSIS ha prospettato, in via incidentale, le censure mosse dalla stessa società all'istruttoria del P.M. dott. *****. in un esposto-denuncia diretto al Consiglio di Presidenza di questa Corte, nonché alla Procura della Repubblica, con riferimento all'art. 108 della Costituzione ("indipendenza" del Pubblico Ministero) ed ha chiesto che sia "dichiarata ed accertata l'invalidità dell'intera istruttoria condotta dal P.M. in ragione delle circostanze e delle eccezioni dedotte" nel predetto atto; in subordine, ha chiesto la sospensione del procedimento in attesa delle determinazioni del Consiglio di Presidenza e della Procura presso il Tribunale di Roma.

In via pregiudiziale ha eccepito poi il difetto di giurisdizione di questa Corte, rappresentando di aver presentato ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione - depositato in atti - ed ha chiesto perciò la sospensione del giudizio, affermando sussistere i presupposti di ammissibilità e fondatezza dell'istanza ex art. 367 c.p.c., per i motivi che espone.

Essi concernono, in sintesi:

- la non applicabilità della sentenza n. 12367/2001 pronunciata dalle Sezioni Unite della Cassazione (che hanno affermato la giurisdizione di questa Corte nei confronti della OMISSIS nel giudizio di conto, quale "agente contabile"), tenuto conto della diversità del giudizio di responsabilità (rispetto al giudizio di conto), in quanto giudizio attivato dalla Procura regionale con finalità risarcitorie;

- le funzioni e la natura della OMISSIS s.p.a., nonché la natura dell'affidamento da parte dell'Amministrazione comunale, non riconducibile a concessione, bensì al modello di cui alla lettera e) dell'art. 22 della legge n. 142/90, ove la società, pur costituendo "organo indiretto" dell'Amministrazione, è soggetto distinto dall'Ente locale, in quanto dotata di autonoma responsabilità e regolata dalle disposizioni del codice civile in tema di società di capitali;

- l'attività contrattuale della OMISSIS con soggetti terzi per procacciarsi mezzi e strumenti (autoparchimetri, servizio di guardiania, consulenze), riconducibile a scelte gestionali ed imprenditoriali, come tali non assimilabili alle attività delle pubbliche amministrazioni e al di fuori di un rapporto funzionale di servizio determinato da un inserimento sistematico del soggetto nell'organizzazione amministrativa pubblica.

- Nel merito, ha svolto argomentazioni sostanzialmente riprese nella memoria del marzo 2005, illustrate come segue.

Con memoria in data 4 marzo 2005 i difensori della OMISSIS hanno preso in esame:

1. Gli obblighi della OMISSIS nei confronti dell'Amministrazione comunale, come derivanti dalla deliberazione comunale n. 3673/95.
2. Il rapporto convenzionale OMISSIS-OMISSIS (OMISSIS-OMISSIS).
3. La responsabilità contrattuale dell'OMISSIS alla luce delle disposizioni convenzionali.
4. I rischi della gestione in capo ad OMISSIS e commercializzazione dei titoli di pagamento.
5. L'obbligo di tenuta della documentazione contabile da parte di OMISSIS-OMISSIS.
6. Le specificazioni e i limiti dell'obbligo di verifica e vigilanza da parte di OMISSIS.
7. La legittimità dell'organizzazione del servizio.
8. Le consulenze.
9. L'assenza dei presupposti dell'azione di responsabilità (dolo o colpa grave).

10. L'insindacabilità nel merito delle scelte politico-amministrative.

11. La qualificazione del danno

con argomentazioni difensive che verranno più approfonditamente riportate ed esaminate in parte motiva.

In estrema sintesi, viene affermato:

1) che le finalità pubbliche del servizio sperimentale della sosta non risiedono nel conseguimento del massimo profitto, non trattandosi di mera operazione commerciale ma di svolgimento di un servizio pubblico locale per conto del Comune, diretto, però, non esclusivamente a far introitare utili nelle casse comunali, bensì a consentire una migliore circolazione all'interno della fascia urbana e incentivare l'utenza alle forme alternative di trasporto (collettivo e pubblico); la prospettiva posta a base del giudizio di responsabilità andrebbe pertanto ribaltata: non si tratterebbe di accertare responsabilità per l'eventuale mancato o insufficiente realizzo degli utili, bensì di accertare l'esatto impiego (vincolato) degli utili, solo nella misura in cui detti utili siano stati realizzati;

2) che il Comune è rimasto titolare dei compiti di pianificazione e individuazione delle zone da regolamentare, della determinazione delle tariffe e, soprattutto, dei compiti di vigilanza e controllo anche economico del servizio, per cui l'assenza di rilievi da parte dell'Amministrazione comunale - sia nei confronti dei rendiconti trimestrali trasmessi, che dei bilanci approvati dal Consiglio di Amministrazione, - devono comportare la legittimità dell'operato della OMISSIS, che peraltro curava anche la tenuta della documentazione contabile relativa

a tutti i ricavi e a tutti i costi, anche sulla base dei report di gestione comunicati alla OMISSIS dalla OMISSIS;

3) che non possono essere mossi rilievi alla OMISSIS per quanto concerne quanto previsto nella convenzione OMISSIS/OMISSIS, posto che la OMISSIS è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi all'OMISSIS, per espressa volontà dell'Amministrazione comunale, e ad essa non era consentito

discostarsi

rispetto alle scelte imprenditoriali già poste in essere da altro soggetto;

4) che l'OMISSIS aveva assunto l'obbligo di svolgere le attività previste dal contratto con i relativi rischi, quindi i controlli del Comune e della OMISSIS non potevano essere particolarmente invasivi e penetranti, specie sotto il profilo dei costi, la cui verifica di pertinenza e congruità, da parte di OMISSIS, non era mai stata prevista dalla Convenzione; attesa la totale assunzione di rischi in capo ad OMISSIS (e poi a OMISSIS) e la imprevedibilità iniziale di costi e ricavi conseguibili dal sistema della sosta tariffata, l'unico meccanismo contrattuale ipotizzabile

era quello in base al quale era data facoltà all'OMISSIS di detrarre tutti i costi sostenuti dagli incassi, con ciò trasferendo in parte i rischi di una gestione negativa in capo a OMISSIS, ferma restando, peraltro, la clausola di garanzia di cui all'art. 12, n. 5, ultimo comma, della Convenzione, secondo cui nulla sarebbe stato dovuto all'OMISSIS qualora gli incassi ad essa spettanti non fossero stati sufficienti a coprire le spese;

5) che i risultati complessivi della gestione 1996/1998 non evidenziano costi incongrui rispetto a quello che è avvenuto per gli anni successivi, se si tiene conto che gran parte dei costi sostenuti inizialmente dalla OMISSIS hanno formato oggetto di ammortamento negli anni successivi, come quelli per i parcometri e la stampa e distribuzione dei titoli di pagamento cartacei;

6) che la OMISSIS non può essere ritenuta responsabile dell'eventuale sovrapprezzo praticato da OMISSIS sui titoli di pagamento forniti alla OMISSIS, in quanto unico dovere della OMISSIS era quello di verificare che detti prezzi fossero allineati con quelli che OMISSIS praticava in altre città italiane;

7) che gli unici documenti contabili cui era tenuta l'OMISSIS a termini di Convenzione erano il rendiconto economico annuale della gestione (c.d. report) , di natura consuntiva, ed il piano economico-finanziario: solo su questi documenti poteva dirigersi il controllo della OMISSIS;

8) che non vi era alcun obbligo di approvazione delle spese sostenute da OMISSIS da parte di OMISSIS o del Comune, tranne quelle espressamente previste dalla Convenzione, né tantomeno potevano essere sindacate le scelte relative ad eventuali intermediazioni di OMISSIS o di altri partnership dell'OMISSIS e

di OMISSIS; peraltro, trattandosi di attività innovativa e sperimentale non vi erano parametri oggettivi cui ancorare un criterio di valutazione di congruità dei costi; l'attenzione e la vigilanza della OMISSIS, dunque, oltre ad un formale controllo della veridicità dei costi, non poteva che attestarsi sulla vigilanza delle entrate,

tenuto conto, comunque, che la previsione di una percentuale delle entrate anche per OMISSIS costituiva garanzia per il Comune e per la OMISSIS di una corretta ed economica gestione del servizio da parte di OMISSIS; la OMISSIS dovrebbe quindi essere dichiarata estranea ad eventuali comportamenti illegittimi perpetrati da OMISSIS, OMISSIS o altre società coinvolte nella gestione, e tanto meno sopportare il 50% dell'addebito individuato quale danno dalla Procura, mentre ad essa andrebbe attribuita solo una responsabilità sussidiaria;

9) che la legittimità dell'organizzazione del servizio - cui la OMISSIS è peraltro subentrata in luogo dell'OMISSIS, originariamente affidataria da parte del Comune - è desumibile dal testo dell'art. 12 del disciplinare allegato alla delibera comunale n. 3673/95, nel quale vengono previste tre distinte figure (il subaffidamento, la cessione e la creazione di una struttura specificamente addetta alla gestione dei parcheggi); da tale previsione, e dalla sua collocazione successivamente agli artt. 6 (modalità del controllo) e 7 (personale addetto al servizio) si desume che solo la cessione a terzi era espressamente vietata; in coerenza con tali previsioni, l'OMISSIS aveva stipulato la convenzione con l'OMISSIS, per creare una struttura specificamente addetta alla gestione dei parcheggi; da quest'ultima convenzione era previsto, da un lato, l'utilizzo di società controllate dall'OMISSIS per la gestione del servizio e, dall'altra, l'utilizzo dell'istituto del subappalto per le attività operative; del resto, l'affidamento operato da OMISSIS alla controllata OMISSIS non costituisce né subappalto né subaffidamento, atteso che una società controllata non assume la posizione giuridica di "terzo"; unico subaffidamento a terzi di attività operative è stato quello con cui la OMISSIS ha affidato alle cooperative di guardiamecchine il controllo della sosta, che rappresenta mera attività operativa, nell'ambito della categoria contrattuale del subaffidamento, ben distinto dalla categoria del subappalto, e per il quale opera l'unico vincolo dell'autorizzazione da parte del contraente principale; autorizzazione che, nella specie, è stata concessa da OMISSIS, in virtù dell'aderenza del subaffidamento alla previsione di cui all'art. 17, comma 2, della convenzione OMISSIS/OMISSIS, e delle ragioni di necessità ed urgenza di tale attività operativa e della circostanza della sua transitorietà; l'uso del personale delle cooperative, peraltro, ha consentito un risparmio sui costi che sarebbero stati, invece, maggiori utilizzando personale OMISSIS; in ogni caso, l'eventuale danno dovrebbe essere calcolato sulle differenze di costo tra il personale OMISSIS e quello delle cooperative;

10) che le consulenze di cui si è avvalsa la OMISSIS sono state necessitate dalla mobilitazione di risorse professionali e tecniche di profilo adeguato ed i rispettivi compensi risultano congrui rispetto ai correnti valori di mercato; l'eventuale danno, in ogni caso, dovrebbe essere calcolato sulle differenze di compenso

tra i professionisti esterni utilizzati e quelli interni OMISSIS;

11) che non risultano sussistenti per la OMISSIS i presupposti del dolo o della colpa grave, in base alle elaborazioni giurisprudenziali intorno a quest'ultimo presupposto soggettivo di responsabilità, in quanto la società ha posto in essere tutti i controlli come definiti nella convenzione, ha del resto ereditato le scelte tecniche ed operative delegate al soggetto gestore, i cui rapporti contrattuali non avrebbe potuto modificare, a rischio di una colpevole interruzione del servizio, tenuto conto inoltre che l'intero sistema era in una fase sperimentale; in subordine, nella determinazione dell'eventuale danno da porre a carico della OMISSIS - danno che comunque non è stato puntualmente dimostrato dalla Procura - dovrebbe tenersi conto del coinvolgimento di altri soggetti (anche se non convenuti in giudizio) nella produzione dell'evento dannoso, e quindi ridurre l'addebito nei limiti delle quote corrispondenti all'effettiva rilevanza causale della loro condotta singolarmente considerata, come affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti (n. 5/2001);

12) che l'esercizio del potere pubblico, nella ideazione e gestione del sistema della sosta tariffata, è stato ispirato da una precisa scelta discrezionale, che si è attenuta a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, non sindacabile dal giudice contabile; anche le scelte relative alla cessione gratuita degli autoparchimetri sono state motivate dalla finalità di evitare al massimo l'evasione degli utenti nelle aree di sosta tariffata; il giudice contabile può estendere il proprio sindacato solo rispetto a criteri di razionalità, congruità e non arbitrarietà delle scelte, escluso ogni apprezzamento in ordine a convenienza ed opportunità;

13) che il raggiungimento delle finalità come sopra individuate (in termini non di conseguimento di utili, ma di finalità pubbliche come il miglioramento della viabilità e la diffusione di una "cultura" della tariffazione della sosta), comprovato dal fatto che al momento attuale il servizio risulta attivo ed efficiente in tutte le parti del territorio comunale, cosa che ha consentito "l'enorme potenziamento del trasporto pubblico e la complessiva fluidificazione del traffico", sono elementi che dovrebbero far considerare i vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione comunale o dalla comunità amministrata (compensatio lucri cum damno);

14) che, in subordine, l'addebito andrebbe ridotto, ai sensi dell'art. 83 della Legge di contabilità, in considerazione dei vantaggi complessivi conseguiti dalla collettività amministrata, del peculiare rischio

imprenditoriale che connota il servizio di tariffazione della sosta complessivamente considerato, della eccessività del danno posto a carico della OMISSIS, rispetto alla gravità delle violazioni contestate, della limitata incidenza causale della condotta della odierna convenuta nel verificarsi dell'evento dannoso.

6.2. Per la OMISSIS (Avv. *****).

Con memoria del 29 gennaio 2002 l'Avv. ***** ha sollevato preliminarmente l'eccezione di difetto di giurisdizione di questa Corte nei confronti della OMISSIS, con argomentazioni che - partendo dall'affermazione fatta da questa Corte nell'ordinanza 750/R/2000 (che ha rigettato l'istanza di sospensione del giudizio in attesa dell'esito del regolamento di giurisdizione presentato dalla OMISSIS), secondo cui la disamina sulla giurisdizione andrebbe indirizzata tenuto conto della natura del denaro oggetto del maneggio da parte del soggetto incaricato dal Comune - si incentrano sulla natura non pubblica dei proventi gestiti dalla OMISSIS, atteso che pubblici sarebbero soltanto gli "utili" spettanti all'OMISSIS (prima) e alla OMISSIS (poi); inoltre, il trasferimento di una parte della gestione alla OMISSIS sarebbe avvenuta sulla base del diritto privato, con assunzione da parte dell'OMISSIS del rischio di impresa, senza assumere mai la veste di agente contabile, qualifica questa inconciliabile con l'aleatorietà del risultato economico dell'attività svolta; alcuni articoli della Convenzione OMISSIS/OMISSIS dimostrerebbero che in realtà i corrispettivi della sosta entravano nel patrimonio della OMISSIS, la quale era tenuta a riversare all'OMISSIS solo gli utili.

Ciò troverebbe conferma nella circostanza che, da un lato, la stessa Procura regionale e la Guardia di Finanza hanno definito come "operative" le attività della OMISSIS e, dall'altro, detta società non è stata chiamata nel giudizio di conto attivato nei confronti dell'agente contabile OMISSIS, oltre che nella pacifica giurisprudenza in relazione agli enti pubblici economici e nell'inesistenza di un rapporto di servizio tra OMISSIS ed ente locale, per cui ogni eventuale responsabilità della società per la gestione del servizio dovrebbe essere fatta valere dalla OMISSIS davanti al giudice ordinario, come peraltro già avvenuto nella controversia pendente relativamente all'interpretazione di alcune clausole contrattuali.

Nel merito degli addebiti contestati dalla Procura, ha rappresentato, in via generale, che la OMISSIS si è assunta il rischio di impresa (rappresentato, nella specie, dall'art. 12, n. 5, della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, secondo cui qualora gli incassi non fossero stati sufficienti alla copertura dei costi, nulla sarebbe stato dovuto da parte dell'OMISSIS a copertura dell'eventuale disavanzo), oltre tutto con la previsione del 5% degli incassi a favore dell'OMISSIS a titolo di coordinamento ed a prescindere dal

risultato, il che costituiva un ulteriore costo per la OMISSIS. Ha evidenziato inoltre come l'inizio dell'attuazione della Convenzione è avvenuto all'insegna dell'urgenza, in quanto l'impegno assunto nei confronti del Comune era stato quello di aprire la prima area a sosta tariffata entro il 20 gennaio 1996, ossia dopo 12 giorni dalla firma della Convenzione OMISSIS/OMISSIS).

La necessità di fronteggiare questa urgenza avrebbe quindi imposto l'intermediazione della OMISSIS e di tutte le altre risorse della Federazione OMISSIS, per l'approvvigionamento di alcuni elementi indispensabili all'attivazione del servizio, considerato che il gruppo OMISSIS poteva mettere a disposizione mezzi e risorse professionali che non erano acquisibili altrove con le stesse garanzie di professionalità.

In particolare, per quanto riguarda l'acquisto degli autoparchimetri individuali (c.d. "decoder"), ha precisato come l'utilizzo di questi sistemi - la cui peculiarità e vantaggio per l'utente risiede nel pagamento a consuntivo della sosta effettivamente consumata - non solo non fosse una scelta successiva all'attivazione della convenzione, da assoggettare a valutazione di merito, ma costituisse uno dei presupposti della scelta di OMISSIS da parte dell'OMISSIS/OMISSIS, per dare agli utenti, almeno quelli abituali, un servizio al giusto costo; le tecnologie sviluppate in esclusiva dalla Federazione OMISSIS per il pagamento della sosta costituivano un elemento distintivo della capacità e del know-how di OMISSIS nel settore, ed il loro costo (di mercato e non industriale) era già noto ai diversi interlocutori, in quanto pubblicizzato a livello nazionale.

Ha poi evidenziato come l'acquisto del "decoder" rappresentasse una scelta più economica per il gestore, rispetto alle schede cartacee monouso, precisando che la mancata prosecuzione della distribuzione era stata motivata da un cambio di strategia industriale da parte della OMISSIS che non aveva più concesso le autorizzazioni all'acquisto di detti dispositivi.

Quanto al prezzo di acquisto, ha poi rappresentato che il prezzo praticato era di £. 120.000 e che, solo a fronte di ordini superiori ai 10.000 pezzi, il prezzo sarebbe sceso a £. 100.000 (come d'uso in commercio); la OMISSIS aveva acquistato "a magazzino", a proprio rischio, n. 5.000 pezzi a £. 120.000 ciascuno (con l'impegno che se l'acquisto non fosse stato autorizzato, la OMISSIS non avrebbe potuto dedurre i relativi costi nei conteggi convenzionali con OMISSIS), dato che l'urgenza di attivare la tariffazione impediva di attendere gli ordinari 4 mesi (tra l'ordine e la consegna).

Quando con lettera del 29/11/1996 la OMISSIS autorizzò la distribuzione di n. 15.000 pezzi, la OMISSIS ha potuto fronteggiare rapidamente la richiesta, perché aveva già acquistato a suo rischio ed aveva in magazzino i 5.000 pezzi e, a fronte della limitazione del costo unitario a £. 100.000 imposto dalla OMISSIS, la OMISSIS ha deciso di sostenere lei stessa la differenza.

Relativamente, poi, alla intermediazione della OMISSIS, ha evidenziato come sarebbe stato impossibile acquistare l'autoparchimetro individuale direttamente presso le imprese costruttrici, le quali hanno sempre operato su licenza e dietro commessa onerosa della OMISSIS, società titolare dei brevetti industriali, con l'assoluto divieto nei loro confronti di trattare direttamente con la propria clientela o con terzi e considerato che ancora oggi non esiste sul mercato un prodotto omologo e/o a prezzi inferiori e che il prezzo praticato dalla OMISSIS nelle altre città italiane, ove è stato attivato analogo servizio, è stato assolutamente identico a quello corrisposto dalla OMISSIS.

Quanto alla cessione gratuita del decoder all'OMISSIS e all'OMISSIS, ha precisato che, nel primo caso, detta cessione non è stata effettuata per soddisfare esigenze dirette di queste società, ma nell'ambito del programma di distribuzione gratuita degli apparecchi, essendo mirata alla clientela degli sportelli delle delegazioni (ente della Federazione OMISSIS che deteneva il controllo di OMISSIS e di cui quest'ultima curava organizzazione emarketing). L'OMISSIS, quindi, ha fatto parte della rete convenzionata dei punti di distribuzione dei titoli e dei sistemi prepagati sulla piazza di Roma ed è stata trattata alla stregua dei tabaccai, dell' OMISSIS o di altri distributori; lo stesso discorso vale per l'OMISSIS, per una quantità marginale (n. 23 pezzi) destinata alla distribuzione locale, con risparmio dell'aggio distributivo del 6%.

Anche per quanto concerne gli altri mezzi di pagamenti (biglietti e schede autopark e tessere microchip "Roma per te") la difesa ha svolto sostanzialmente analoghe considerazioni, circa l'urgenza con cui il Comune di Roma intendeva rendere operativo il servizio, che avrebbe determinato la scelta delle intermediazioni di società della Federazione OMISSIS, ove il materiale necessario era prontamente disponibile, la congruità dei relativi prezzi e i problemi determinati dalla proprietà intellettuale del software incorporato nel prodotto (come per le tessere microchip).

Con riferimento, poi, ai costi determinati dall'utilizzo delle cooperative, la difesa della OMISSIS ha osservato che la società non aveva alcun interesse a far lievitare i costi, posto che ad essa era riservata

una compartecipazione del 20% al margine netto della gestione e che inoltre aveva l'onere di ripianare il bilancio, se negativo.

In particolare, poi, l'utilizzo del personale delle cooperative avrebbe consentito un notevole risparmio rispetto ai costi che la società avrebbe dovuto affrontare impiegando il proprio personale, in quanto l'art. 6, comma 2, della Convenzione OMISSIS/OMISSIS prevedeva la copertura di 1 addetto per 150/200 posti auto (rispettivamente, per le zone a bordo marciapiede e per i parcheggi in superficie) per tutti i giorni e le ore di tariffazione della sosta e che la convenzione con le cooperative prevedeva la presenza di 1 addetto per 200 posti auto dalle 8 alle 23 dal lunedì al sabato, a fronte di un corrispettivo medio di f. 1.380+ iva al giorno per posto auto; il costo di un addetto delle cooperative sarebbe, dunque, pari a f. 33/34 milioni l'anno, contro i 45/48 di costo medio del personale OMISSIS.

Inoltre l'affidamento a terzi del servizio di controllo della sosta è stato espressamente autorizzato dalla OMISSIS con nota n. 10/97 del 4 febbraio 1997.

Anche per quanto riguarda l'utilizzo delle consulenze professionali, ad avviso della difesa mancherebbe la prova del presunto danno subito dalle casse comunali, oltre al fatto che tale utilizzo sarebbe pienamente legittimo alla luce dell'art. 1, comma 3 della Convenzione OMISSIS/OMISSIS, in quanto i relativi costi risultano in molti casi inferiori agli stessi valori tabellari utilizzati dal Comune di Roma e dalla stessa OMISSIS per analoghe prestazioni, né la Procura avrebbe dimostrato che le prestazioni in questione sono state superflue nell'economia del servizio svolto da OMISSIS, o pagate ad un prezzo superiore al suo effettivo valore, o affidata a soggetti incapaci.

Ha, infine, contestato la quantificazione del presunto danno operata dalla Procura, posto che dalla documentazione contabile risulta che nel triennio della gestione OMISSIS/OMISSIS il sistema Comune di Roma/OMISSIS/OMISSIS avrebbe usufruito di un introito complessivo pari a circa 23 miliardi di lire; quanto, poi, alla circostanza contestata dalla Procura, relativa al fatto che la previsione dei costi indicata nella documentazione relativa alle gare con cui la OMISSIS ha provveduto ad affidare il servizio successivamente al 1999 è stata inferiore ai costi sostenuti dalla OMISSIS, ha osservato che i nuovi contratti stipulati a seguito della gara non prevedevano numerose incombenze rimaste a carico della OMISSIS con spese ed oneri prima di competenza ed a carico esclusivo della OMISSIS (come ammortamenti attrezzature: 4,5 mld; titoli prepagati con relativa distribuzione: 1,2 mld; progettazione: 0,25 mld; amministrazione: 0,6 mld).

Ha concluso la difesa chiedendo che, anche alla luce di quanto risultato dal conto giudiziale redatto dalla Commissione incaricata con ordinanza n. 463/2001, nonché dalla verifica effettuata dal II^ Gruppo Verifiche del Comando Nucleo Provinciale Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, e stante l'infondatezza dei presupposti in base ai quali la Procura ha mosso i propri addebiti, venga rigettata la domanda attrice.

Con atto del 9 maggio 2005 il *****. ***** si è costituito in giudizio per rappresentare e difendere la OMISSIS, in aggiunta con l'Avv. ***** , facendo propri gli argomenti svolti nei precedenti scritti difensivi.

6.3. per la dott.ssa **** (Avv.to ***** e Avv. *****; dal 2005, Avv. ***** e Avv. *****).

Con memoria in data 1 febbraio 2002 è stata preliminarmente eccepita la nullità dell'ordinanza di proroga n. 167/2001/P del 17 settembre 2001 e, comunque, dell'atto integrativo di citazione notificato il 28/11/2001, in quanto intempestivo rispetto al termine assegnato nella precedente proroga disposta ai sensi dell'art. 5 della legge n. 19/94, scaduto il 27 luglio 2001.

Nel merito, sono state confutate le responsabilità attribuite alla dott.ssa ****, in relazione ai compiti istituzionali ed ai mezzi di cui la stessa disponeva, oltre che in relazione agli specifici addebiti dell'atto di citazione.

In particolare, premesso che il servizio di gestione della sosta a pagamento non era preordinato al conseguimento di utili e che il controllo del Comune era volutamente limitato ad una verifica complessiva dei risultati gestionali tramite i rendiconti trimestrali inviati dalla OMISSIS, che riportavano solo gli incassi ed erano privi di documentazione di supporto, la difesa ha prospettato che in capo alla dott.ssa S.S. non vi era alcun potere di inibire atti di gestione, potere estraneo al rapporto concessorio Comune/OMISSIS e ancor di più quando all'OMISSIS è subentrata la OMISSIS, società per azioni, tenuto conto che il legislatore non ha disciplinato in modo esplicito alcuna forma di controllo per il modulo delle

società miste che gestiscono servizi pubblici, dovendosi ritenere un implicito rinvio alle norme di diritto privato disciplinate dal codice civile; una volta costituita la società partecipata, il Comune non avrebbe alcuna posizione di supremazia o d'imperio nei confronti di essa ma può solo esercitare i comuni poteri del socio in sede di partecipazione agli organi della società (CdA e Collegio sindacale) attraverso i propri rappresentanti (nella specie, Assessore alla Mobilità quale delegato del Sindaco nell'assemblea degli azionisti, e Segretario generale e ragioniere Capo del Comune nel Collegio sindacale).

Secondo la tesi difensiva, dunque, la dott.ssa *****, non aveva alcuna possibilità, non solo di intervenire in scelte gestionali discrezionali rimesse all'autonomia contrattuale, ma nemmeno di esercitare controlli più penetranti - come quelli effettuati dalla Guardia di Finanza - che non sarebbero stati possibili nella sua posizione istituzionale e comunque avrebbero comportato dispendio di uomini e mezzi che non erano nella disponibilità dell'ufficio; essa, peraltro, non potrebbe essere chiamata a rispondere di scelte discrezionali operate da altri soggetti, come l'OMISSIS e l'OMISSIS, che però non sono stati convenuti in giudizio.

Sono state, inoltre, confutate le singole fattispecie dannose dell'atto di citazione: quanto alle cooperative di guardiania, il loro utilizzo era in sé legittimo in quanto coerente con le previsioni dell'art. 17 della convenzione OMISSIS/OMISSIS; la loro utilità è dimostrata dal fatto che il personale OMISSIS non sarebbe stato sufficiente, tenuto conto che il servizio doveva essere assicurato per 12 ore al giorno e che il rapporto addetti/posti auto previsto in convenzione non era un tetto massimo ma indicativo la cui variazione era lasciata alla discrezionalità del gestore; per gli autoparchimetri la difesa ha contestato la diversità tra il fatto dannoso contestato nell'invito a dedurre (costo eccessivo degli autoparchimetri rispetto ai prezzi di mercato) e quello contestato nella citazione (cessione gratuita) pur rimanendo uguale il danno quantificato.

E' stato, altresì, evidenziato che la dott.ssa ***** - come riconosciuto nello stesso atto di citazione integrativo - non era stata chiamata a valutare la preventiva autorizzazione all'Assessore T.W. per l'approvazione dei bilanci della OMISSIS nell'assemblea degli azionisti, vedendosi così preclusa la possibilità di verificare la regolarità della documentazione allegata al bilancio e si era trovata ad operare in una situazione di sostanziale estromissione, atteso che tutte le vicende relative alla sosta a pagamento erano state conosciute, affrontate e gestite in prima persona dall'Assessore T.W., oltre al fatto che, come Direttore del Dipartimento VII, la stessa aveva a disposizione un organico assolutamente carente ed insufficiente a gestire tutte le questioni di competenza del Dipartimento, tra le quali quella della sosta era una delle tante.

Dopo aver precisato l'organizzazione e le competenze del Dipartimento VII e le ripartizioni in unità organizzative più volte ridefinite, la difesa ha rappresentato che la dott.ssa S.S. non può comunque essere ritenuta responsabile rispetto agli anni 1997 e 1998 in quanto il rendiconto economico sugli incassi della sosta 1997 fu inviato dalla OMISSIS al Dipartimento solo il 31 luglio 1998, data in cui - a seguito dell'ordinanza sindacale n. 377/1998 - l'attività di controllo sui servizi della mobilità era stata affidata ad altro dirigente; quanto al rendiconto economico 1998, esso fu inviato al Dipartimento solo il 13 maggio 1999, quando la dott.ssa **** era già da tre mesi direttore di altro dipartimento.

E' stata, in ogni caso, confutata dalla difesa la sussistenza del presupposto della gravità della colpa nel comportamento della dott.ssa ****, concludendo - in via pregiudiziale - per l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'atto integrativo di citazione in quanto tardivamente proposto; nel merito, in via principale, l'assoluzione dalla richiesta risarcitoria della Procura; in subordine, riconoscimento del minor apporto causale della presunta condotta omissiva della convenuta in relazione a quelle commissive della OMISSIS e della OMISSIS e, comunque, rispetto a quella del dott. T.W., ripartendo di conseguenza il danno in misura proporzionalmente diversa; comunque, una larga applicazione del potere riduttivo.

6.4. per il dott. T.W. (***** , *****. ***** , Avv. *****).

Con memoria del 31 gennaio 2002, la difesa del dott. T.W., Assessore alla Mobilità, ha eccepito, in via pregiudiziale, la nullità e/o inammissibilità dell'atto di citazione, in quanto tardivamente proposto, per gli stessi motivi svolti dalla difesa della dott.ssa ****, in quanto la concessione della proroga da parte della Sezione sarebbe avvenuta dopo la scadenza del termine di proroga precedentemente concesso.

In via preliminare, è stata, poi, eccepita l'inammissibilità e/o la nullità dell'atto di citazione per sostanziale diversità del fatto dannoso contestato nell'invito rispetto a quello contenuto nell'atto di evocazione in giudizio.

In ogni caso, la diversa impostazione accusatoria imporrebbe, ad avviso della difesa, l'integrazione del contraddittorio con gli altri soggetti che hanno stipulato le convenzioni e gli affidamenti oggetto del giudizio.

Nel merito dei singoli addebiti imputati al dott. T.W. (mancata verifica sul contenuto e sulla legittimità delle convenzioni e mancato controllo dei bilanci OMISSIS prima della loro approvazione), la difesa ha ribadito l'insindacabilità delle scelte discrezionali qualora i mezzi siano compatibili con i fini, circostanza che nella specie sarebbe pienamente sussistente nell'operato dell'Assessore, tenuto conto delle finalità pubbliche del sistema di tariffazione della sosta, non coincidente con l'afflusso di maggiori entrate nelle casse comunali, bensì con l'incremento del trasporto pubblico attraverso la dissuasione all'uso del mezzo privato, il conseguente miglioramento della viabilità, la riqualificazione atmosferica, acustica e visiva.

Il raggiungimento di tali obiettivi sarebbe stato riconosciuto dal Consiglio Comunale con l'ordine del giorno approvato il 07/12/2000, unitamente ai considerevoli risultati economici per il Comune, che avrebbe introitato nel triennio 1996/1999, al netto dei costi, 83,3 miliardi di lire, di cui 10,3 provenienti dagli incassi della sosta e 72,9 dall'attività sanzionatoria, una parte dei quali (12,6 miliardi) reinvestiti per la gestione dei parcheggi di scambio.

E' stato poi confutato l'addebito relativo all'omesso intervento per impedire gli affidamenti all'OMISSIS, alla OMISSIS ed alle cooperative di parcheggiatori, atteso che l'Assessore non aveva alcun dovere istituzionale né competenze specifiche per valutare la legittimità di convenzioni già regolarmente sottoscritte dai soggetti contraenti, tanto più che in giudizio non sono stati citati i soggetti OMISSIS e OMISSIS.

Da ciò deriverebbe l'assenza di colpa grave, secondo la connotazione che è stata data dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte dei conti a tale presupposto della responsabilità.

Quanto al presunto omesso controllo sui bilanci della OMISSIS e sulla mancanza di delibera comunale autorizzativa all'approvazione degli stessi, è stato affermato che l'Assessore alla Mobilità non avrebbe avuto alcuna competenza al di fuori di quelle previste per il socio di maggioranza, che detti bilanci erano stati sottoposti, senza rilievi, agli organi societari e di controllo e al Dipartimento VII, oltre che all'Autorità per i servizi pubblici ed al Consiglio Comunale, come confermato anche dal Segretario Generale del Comune nella relazione del 27/10/2000 - che peraltro non risulterebbe riscontrata dalla Procura - senza che da nessuno di detti soggetti fosse stato mai sollevato alcun rilievo.

E' stata, in proposito, evidenziata la competenza di carattere generale spettante all'Assessore e Vice Sindaco T.W., la radicale trasformazione operata con la legge n. 142/90 nel senso della separatezza di funzioni tra competenze politiche e amministrative e la mera funzione di indirizzo generale sulle politiche aziendali, non certo quale controllo puntuale degli atti, che permane invece in capo agli uffici amministrativi.

Quanto all'autorizzazione preventiva all'approvazione dei bilanci, tale atto non sarebbe previsto da alcuna norma, senza considerare che detti bilanci OMISSIS erano stati assentiti dal Collegio sindacale della società e dalla società di certificazione, e che il bilancio del Comune, che contiene anche quelli delle sue aziende, era stato approvato dagli organi comunali e dal CO.RE.CO.

Per quanto attiene, infine, ai presupposti per l'affermazione della responsabilità, è stata eccepita la mancanza di nesso causale, in quanto l'asserito danno sarebbe comunque da ricondurre ad atti di concreta gestione, facenti capo a soggetti terzi e non alle convenzioni stipulate tra OMISSIS e OMISSIS e, in ogni caso, la sua quantificazione non sarebbe improntata ai criteri di personale imputabilità dello stesso, ai sensi dell'art. 3, 1 quater, della legge n. 639/96.

E' stata, pertanto, conclusivamente chiesta, in via pregiudiziale, declaratoria di nullità e/o inammissibilità della citazione integrativa, per violazione del termine di cui all'art. 5 della legge n. 19/94; in via preliminare, l'estromissione del T.W. e, comunque, l'inammissibilità e/o nullità della citazione integrativa per difformità del fatto dannoso rispetto all'invito a dedurre; in via principale il rigetto della domanda per infondatezza; in via subordinata, che la responsabilità venga affermata in via sussidiaria e non solidale; in estremo subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

7. UDIENZE DEL 24 MARZO E DELL'11 APRILE 2005.

7.1. All'udienza del 24 marzo 2005 sono presenti, per la OMISSIS, l'Avv. ******, delegato dal *****. ******, e il *****. ******; per la OMISSIS, il prof. Avv. ******; per la dott.ssa ***, l' *****; assenti i difensori del dott. T.W..

E' presente altresì il P.M. nelle persone del V.P.G. dott. ***** e del V.P.G. dott. *****.

Il *****, *****, preliminarmente, conferma l'istanza in data 10 marzo 2005 di rinvio dell'udienza a causa della recente procura conferitagli da OMISSIS.; anche l'Avv. ***** conferma l'istanza scritta di rinvio del 4 marzo 2005, motivata con la recente sua sostituzione a seguito del decesso dell'Avv. *****.

Il P.M. manifesta avviso contrario al rinvio, quanto meno per il giudizio di conto, pendente da cinque anni.

Il Collegio, ritiratosi per decidere, dispone con ordinanza a verbale di rigettare le istanze, considerato che l'Avv. ***** e l'Avv. ***** si aggiungono, rispettivamente agli Avv.ti ***** e *****, fin dall'origine costituiti, e che pertanto i colleghi difensivi della OMISSIS e della dott.ssa *****, nel loro complesso, possono considerarsi già sufficientemente edotti dei giudizi n. 53120 e n. 55138 fin dalla loro introduzione.

La discussione si apre con la trattazione del giudizio di conto, relativamente al quale il P.M. riassume l'istruttoria curata dal magistrato relatore, di cui fa proprie le conclusioni e le proposte, ad eccezione della posta contabile relativa agli autoparchimetri, di cui chiede l'addebito nella sua interezza, trattandosi di costo sostenuto per la distribuzione gratuita dei dispositivi, titolo non previsto dalla Convenzione OMISSIS/OMISSIS.

L'Avv. Vinti replica osservando che, se si contesta la convenzione OMISSIS/OMISSIS, allora bisognerebbe estendere la chiamata in giudizio anche a tali società e chiede che, in subordine, il debito del contabile venga accertato a carico di OMISSIS

L'Avv. Piselli si associa alle considerazioni e richieste dell'Avv. Vinti.

Quanto ai profili di responsabilità introdotti col giudizio n. 55138, il P.M., nella persona del V.P.G. dott. ******, riassume e conferma l'atto scritto.

In relazione, poi, alle eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevate nelle memorie difensive, osserva:

1) che la giurisdizione di questa Corte nei confronti di OMISSIS e OMISSIS, anche sotto il profilo del giudizio di responsabilità, è indiscutibile dopo le sentenze della Corte di Cassazione sui regolamenti di giurisdizione presentati dalle suddette società;

2) che non è necessaria alcuna integrazione del contraddittorio, in quanto oggetto del giudizio di responsabilità non è tanto la presunta illegittimità dei conferimenti ad OMISSIS ed OMISSIS, quanto le modalità operative dei subaffidamenti, che hanno fatto lievitare i costi;

3) che non è necessaria alcuna consulenza tecnica, in quanto gli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza sono capillari ed esaurienti;

4) che l'eccezione di nullità ed inammissibilità dell'atto di citazione integrativo per tardività dello stesso rispetto ai termini di legge, è infondata, sia perché, sulla base dei principi affermati dalla sentenza n. 27/QM/99 delle Sezioni Riunite di questa Corte, il rimedio avverso le ordinanze di proroga è il reclamo, nella specie non attivato, sia perché, nella fattispecie, la Procura ha chiesto la proroga prima della scadenza del termine precedentemente assegnato;

5) che l'eccezione di nullità ed ammissibilità dell'atto di citazione integrativo, per la parte riguardante il dott. T.W., per difformità dell'impianto accusatorio rispetto all'invito è infondata, in quanto le contestazioni di entrambi gli atti riguardano l'omissione di atti di indirizzo e di controllo, sia con riguardo alla congruità dei costi che alla legittimità degli affidamenti, come risulta anche dalle contestazioni analitiche riportate a pag. 150 dell'invito a dedurre, integrato dall'audizione personale del dott. T.W. fonoregistrata e depositata; quanto, poi, alla circostanza che la posizione del dott. T.W. e della dott.ssa *** era stata in un primo momento stralciata, ciò non può costituire elemento preclusivo al successivo esercizio dell'azione nei loro confronti, in quanto lo stralcio era dichiaratamente avvenuto per approfondimenti istruttori e non per delibata infondatezza degli addebiti mossi nei loro confronti;

6) che l'asserita indeterminatezza del petitum è infondata, atteso il preciso riferimento degli addebiti e la loro quantificazione sulla base delle risultanze della Guardia di Finanza;

7) che la subordinata richiesta difensiva di addebito a carico della OMISSIS in via sussidiaria anziché solidale va respinta in quanto la responsabilità sussidiaria è configurabile solo nelle ipotesi omissive, mentre sia per la OMISSIS che per il dott. T.W. sono emersi anche comportamenti concludenti di tipo commissivo.

Nel merito, precisa:

1) che tra le finalità della gestione della sosta da parte del Comune vi era anche quella di tipo economico, atteso che dalle premesse della delibera comunale di affidamento risulta che la gestione della sosta si

inseriva nel più ampio programma PUT e PUP e che il Comune si riservava il costante controllo per verificare l'economicità della gestione, anche con riferimento al vincolo di destinazione degli utili, tenuto conto, infine, che nessuna convenzione poteva abrogare l'art. 7 del codice della strada, che disponeva l'utilizzo dei proventi per la costruzione dei parcheggi;

2) che all'attenzione del Collegio va sottoposta anche la circostanza della convulsa tempistica in cui si sono verificate le vicende in questione (costituzione della OMISSIS, cessione all'OMISSIS e da questa alla OMISSIS), come evidenziato anche nel rapporto del G.A.R.A.D.E.

Riassume, poi, le contestazioni della Procura come segue:

A) per la vicenda degli autoparchimetri, precisa che gli addebiti possono ricondursi sostanzialmente a quattro:

1) la OMISSIS ha acquistato un numero maggiore di autoparchimetri rispetto a quelli autorizzati da OMISSIS;

2) a prezzo maggiore di quello di mercato, in quanto OMISSIS e OMISSIS hanno utilizzato l'intermediazione di OMISSIS che, invece di far risparmiare (know-out, etc.) ha comportato lievitazione di costi, non

dovuti né a stoccaggio né a distribuzione, perché i dispositivi sono stati consegnati direttamente a OMISSIS dalla società costruttrice; inoltre un consistente numero di autoparchimetri è stato restituito a OMISSIS e ricaricato in contabilità per €. 120.000 anziché per €. 100.000 (costo unitario autorizzato da OMISSIS); tenuto conto che l'OMISSIS già percepiva il 50% del 15% del margine operativo finale, ne desume l'incremento artificioso dei costi, osservando che, mentre le società del gruppo OMISSIS lucravano da queste intermediazioni, gli unici che ci rimettevano erano OMISSIS e Comune di Roma;

3) la OMISSIS ha autorizzato l'acquisto senza l'autorizzazione del Comune;

4) gli autoparchimetri sono stati distribuiti gratuitamente.

B) per la vicenda del servizio di guardiania, osserva che:

1) sia l'OMISSIS e la OMISSIS, a termini di convenzione, dovevano gestire il servizio con proprio personale;

2) che comunque la OMISSIS avrebbe potuto cedere a terzi solo alcuni servizi specialistici;

3) che il servizio di guardiania è un servizio essenziale, connaturato alla gestione della sosta;

4) che, come confermato dagli atti, l'utilizzo di tali cooperative era stato dettato da motivazioni di tipo politico-sindacale e non economico.

C) per la vicenda delle consulenze, evidenzia che:

1) era stato utilizzato personale del gruppo OMISSIS;

2) remunerato con oltre €. 600.000 al giorno;

3) in diversi casi risultava una sovrapposizione di incarichi per lo stesso periodo con aggravio di costi.

Quanto, infine, alla ripartizione delle responsabilità, precisa che alla OMISSIS è stata addebitata la responsabilità sia per omesso controllo sull'operato della OMISSIS, quale fiduciario della stessa, sia per responsabilità diretta, in quanto nella vicenda degli autoparchimetri e delle cooperative di parcheggiatori ha formalmente autorizzato queste scelte e, nel primo caso, senza nemmeno tentare il recupero di quanto ceduto gratuitamente, integrando con ciò la sussistenza dell'elemento della colpa grave e, per quanto attiene alla prevedibilità dell'elemento dannoso, anche quella del dolo contrattuale civilisticamente inteso.

Anche la OMISSIS avrebbe messo in atto un comportamento quanto meno gravemente colposo in quanto ad essa sono riconducibili tutte le scelte dannose.

Da parte dell'Assessore comunale alla Mobilità, dott. T.W., sarebbe risultato poi un attivo interessamento sia per la cessione all'OMISSIS dell'affidamento disposto dall'Amministrazione comunale all'OMISSIS, sia per la vicenda delle cooperative di guardiania, nonché l'omissione di qualunque forma di controllo sui costi delle operazioni OMISSIS, mentre da parte della Dirigente del Dipartimento VII è stato perpetrato un comportamento omissivo che ha contribuito a consentire il dannoso operato della OMISSIS, con la predetta lievitazione dei costi che ha ristretto il margine degli utili di pertinenza comunale da destinare alla costruzione dei parcheggi ed al miglioramento della viabilità.

Per tutti i suesposti motivi conclude confermando le richieste di condanna contenute nell'atto di citazione e in quello integrativo.

Il Prof. Avv. ***** chiede preliminarmente che siano acquisite le argomentazioni dei periti tecnici, presentate in sede penale dalla difesa, a seguito della trasmissione degli atti del P.M. contabile alla Procura della Repubblica, ove sono confutati puntualmente gli addebiti evidenziati nella relazione del G.A.R.A.D.E.

Osserva, poi, che il magistrato relatore sui conti si è già pronunciato su alcune questioni che sono anche oggetto del giudizio di responsabilità; andrebbe, pertanto, verificato se vi siano ipotesi di astensione dello stesso relatore nel giudizio di responsabilità.

Nel merito, osserva che non sono ravvisabili nella Convenzione OMISSIS/OMISSIS particolari obblighi a carico della fiduciaria OMISSIS circa i proventi, come prospettato dalla Procura, che peraltro nella citazione avrebbe fatto generico riferimento a norme la cui violazione non è direttamente riferibile all'illegittimità delle spese effettuate dalla OMISSIS.

Va tenuto conto del quadro privatistico entro cui si è svolto il servizio della OMISSIS, che pertanto non può essere considerata come ente strumentale del Comune.

In particolare, va valutata positivamente l'iniziativa promozionale della cessione gratuita degli autoparchimetri, in quanto l'utente del dispositivo aveva comunque pagato il prezzo del corrispettivo di un certo numero di ore, ed è stato dimostrato come questo sistema di esazione della sosta avrebbe potuto comportare un risparmio. Il brevetto della OMISSIS riguardava l'intero meccanismo, cioè l'hardware, realizzato dietro corrispettivo di £. 600 milioni pagati dalla OMISSIS; i motivi del prezzo con cui tali dispositivi sono stati venduti a OMISSIS, inferiore a quello praticato poi alla OMISSIS, sarebbero stati già esposti nella memoria difensiva, di cui il P.M. non avrebbe tenuto conto. In ogni caso, l'intermediazione OMISSIS sarebbe stata scelta perché la OMISSIS non possedeva il management, e sarebbe stato utilizzato personale OMISSIS, che aveva il know-out necessario

Quanto alle cooperative, precisa che quelle funzionanti nel 1996 sono state sciolte e i soci assunti poi dal Comune; se il personale addetto alla vigilanza è risultato sovradimensionato la causa è da ricercare nel rilascio, da parte del Comune, di un gran numero di patentini; nel 1997 e nel 1998 risultano 60 soci utilizzati dal Comune.

Conclude contestando la sussistenza del danno e della colpa grave, la mancanza di prova di illecito, tenuto conto che il periodo considerato era di avvio sperimentale e che il sistema di gestione della sosta è stato consegnato dopo un triennio perfettamente funzionante, con numerosi vantaggi per l'Amministrazione comunale, come sarebbe dimostrato dall'aumento nella vendita di biglietti OMISSIS, e la dissuasione dall'uso dell'automobile privata.

Al termine dell'intervento dell'Avv. *****, l'udienza è sospesa, per indisposizione del Consigliere *****, membro del Collegio, ed aggiornata alla data dell'11 aprile 2005.

7.2. All'udienza di prosecuzione dell'11 aprile - alla quale sono presenti il P.M. in persona del V.P.G. dott. *****, nonché gli ***** (OMISSIS), ***** (OMISSIS), ***** (****), ***** e ***** (T.W.) - il Presidente invita i difensori a proseguire i loro interventi.

Prende la parola l'Avv. *****, chiedendo che, qualora il Collegio ritenga non più tempestiva la richiesta di separazione dei giudizi (conto e responsabilità), gli sia concesso un breve termine per proporre istanza di ricusazione del Consigliere ***** nel giudizio di responsabilità n. 55138, in quanto la stessa è stata anche magistrato relatore nel giudizio di conto n. 53120; la richiesta del termine è motivata dal fatto che ha appreso la composizione del Collegio solo in data odierna e non vi era alcun modo di saperla prima.

Evidenzia altresì come nel giudizio di responsabilità la OMISSIS e la OMISSIS siano state chiamate a rispondere dell'addebito posto al 50% ciascuna mentre, con la correzione delle poste del conto si è chiesta la condanna della sola OMISSIS

Si sofferma poi sulla correttezza dell'operato della OMISSIS, che ha sempre chiesto le dovute autorizzazioni, e a carico della quale non può essere contestata alcuna violazione di norme di legge, se non in via interpretativa, con conseguente assenza di colpa grave.

Il P.M. replica che la richiesta di separazione dei due giudizi è intempestiva e infondata, poiché la riunione dei giudizi è stata disposta con ordinanza del 21/02/2002; inoltre, se c'erano dubbi sulla opportunità che il magistrato relatore sui conti fosse lo stesso anche nel giudizio di responsabilità, la relativa eccezione doveva essere formalmente sollevata nei modi e nei tempi stabiliti; dichiara pertanto l'assoluta contrarietà anche alla concessione di un termine per la proposizione di un'eventuale istanza di ricusazione, osservando anche che, sulla base delle norme che disciplinano i giudizi innanzi a questa Corte il giudizio di conto può intrecciarsi o procedere di pari passo con quello di responsabilità.

A richiesta del Presidente, l'Avv. Vinti dichiara di non voler entrare nel merito della questione di incompatibilità né sollevarla formalmente; pur se va preso atto che uno dei membri del Collegio ha già manifestato il proprio convincimento in merito ad alcune questioni, nel merito i due giudizi non sono separabili.

Il Collegio, ritiratosi per decidere, dispone, con ordinanza a verbale, il rigetto dell'istanza di concessione del termine per proporre istanza di ricusazione (considerando che l'udienza odierna è prosecuzione di quella del 24 marzo ultimo scorso, che l'odierna composizione del Collegio, identica a quella della prima udienza introduttiva del giudizio di responsabilità, era conoscibile agli atti anche anteriormente alla data odierna, e delibando sommariamente circa l'assenza di un fumus sui presupposti di applicazione dell'art. 52 c.p.c.) nonché dell'istanza di separazione dei giudizi, in quanto la riunione è stata disposta con ordinanza del 21/02/2002 e, comunque, la loro riunione non comporta automaticamente identico esito, posta la peculiarità del profilo di ciascuno di essi nella giurisdizione di questa Corte.

Nel prosieguo degli interventi difensivi, il *****. ***** contesta la sussistenza di danno e di illegittimità riconducibili all'operato della OMISSIS, posto che i costi della gestione sono analoghi a quelli di altre città italiane; dopo aver chiarito gli obiettivi dell'affidamento diretto (tra cui non vi era quello di realizzare utili ma di conseguire il risultato dell'attivazione del sistema di gestione della sosta tariffata, nell'ambito delle clausole della convenzione) ed al ruolo dell'OMISSIS - scelta per il know-out - con cui la OMISSIS poteva concordare le scelte imprenditoriali a termini di convenzione, evidenzia come l'OMISSIS avesse assunto tutti i rischi dell'iniziativa, tanto che in caso di perdita nessuna refusione andava operata nei confronti di detta società, e come non possano mettersi in discussione scelte di merito, senza neppure tener conto del periodo sperimentale in cui dette scelte sono state fatte. Con riferimento ai singoli addebiti contestati, osserva che il servizio di guardiania era stato già posto in essere quando la società è subentrata nella convenzione, così come le intermediazioni commerciali e le consulenze (rispetto a tali punti, peraltro, andrebbero valutate le conseguenze di scelte diverse che sarebbero potute ricadere sulla OMISSIS); ciò vale anche ai fini della insussistenza della colpa grave. Conclude evidenziando l'assenza di meccanismi sanzionatori o di rilievi da parte del Comune e il carattere eccessivo del danno quantificato dalla Procura, nonché la limitata incidenza causale della OMISSIS nel verificarsi dell'evento dannoso, e chiede che la OMISSIS venga dichiarata completamente esente da responsabilità; in subordine, considerati i vantaggi derivati alla collettività dalla messa a punto del sistema della sosta tariffata, la riduzione dell'addebito.

L'Avv. Vinti si riporta alle argomentazioni svolte dall'Avv. *****.

L'Avv. ***** (dott.ssa ****) ribadisce le censure mosse circa l'intenpestività dell'atto di citazione integrativo rispetto all'invito, con riferimento alla tardività dell'ordinanza di proroga emessa dalla Sezione, successivamente alla scadenza del precedente termine e anche al 45° giorno di sospensione feriale e confuta l'applicabilità, alla fattispecie, sia della giurisprudenza delle Sezioni Riunite citata dal P.M. che dell'art. 739 c.p.c.

Nel merito, osserva come tutto l'impianto accusatorio fa riferimento alla delibera comunale n. 3673/95, mentre successivamente ad essa, sono avvenute continue modifiche del quadro gestionale mediante convenzioni, peraltro volute dagli stessi organi comunali deliberanti, che hanno esternalizzato il servizio, prevedendo intermediazioni e subaffidamenti, per cui alla gestione non si poteva applicare lo stesso quadro di controllo preventivo compatibile invece con una gestione esercitata da un'azienda del Comune, ma solo un controllo consuntivo; se invece si contesta l'illegittimità delle Convenzioni OMISSIS/OMISSIS/OMISSIS, allora bisognerebbe chiamare in giudizio tutti coloro che hanno approvato la delibera.

In particolare, rappresenta che la dott.ssa **** è stata nominata Dirigente del Dipartimento VII il 21 gennaio 1997, nell'ambito dell'ordinanza del Sindaco che ristrutturava il Dipartimento, e che il bilancio OMISSIS del 1996 è pervenuto al Dipartimento il 23 giugno 1997, corredata del verbale del Collegio dei revisori del 7 aprile 1997; il bilancio del 1997 è pervenuto, a sua volta, nel maggio 1998, approvato dalla *****à di revisione. Rappresenta, in proposito, come fosse impossibile per la Dirigente del Comune eccepire alcunchè di fronte a bilanci approvati dagli organi di revisione e privi della documentazione di supporto; evidenzia inoltre come con ordinanza del Consiglio comunale del 07/12/2000 sono stati dimostrati i benefici derivati dal servizio della sosta tariffata e che nei successivi contratti di servizio stipulati dal Comune è stato previsto che il sistema dei controlli faccia capo ad un Comitato tecnico. Nel concludere per la completa esenzione di responsabilità della sua assistita, è autorizzato a depositare un fascicolo contenente i documenti a sostegno delle argomentazioni svolte.

L'Avv. ***** (dott. T.W.) dichiara di associarsi alle pregiudiziali sollevate dall'Avv. Greco. Nel merito, evidenzia la responsabilità politica assunta dall'Assessore T.W., che era stato l'ideatore della sosta tariffata e si era assunto il ruolo di difenderla, e contesta il disinteresse della Procura per la relazione con cui il Comune ha accertato positivamente il servizio svolto ed il raggiungimento degli obiettivi. Evidenzia inoltre come tutto il Consiglio comunale, compreso il P.M. che successivamente ha introdotto il presente giudizio, aveva approvato, all'epoca, la delibera con cui era stato disposto che la OMISSIS subentrasse in

tutti i rapporti attivi e passivi intrattenuti dall'OMISSIS e come l'investimento degli utili spettasse all'Ufficio Patrimonio. Non è peraltro messa in discussione la Convenzione ma i fatti gestori che hanno aumentato i costi, il che esula dalle competenze del dott. T.W., che aveva un ruolo politico, la cui attività è insindacabile da parte della Corte dei conti. Evidenzia infine come la delibera preventiva di autorizzazione all'approvazione dei bilanci OMISSIS non avrebbe comunque consentito di rilevare alcun aspetto di illegittimità, posto che i bilanci erano accompagnati dai pareri positivi della *****à di certificazione e del Collegio dei revisori, di cui facevano parte il Segretario generale e il Ragioniere generale del Comune di Roma e come sia stato deliberato l'affidamento ad un adviser esterno (CISPEL, dott. *****) per il monitoraggio, al fine di definire i parametri per il contratto di servizio del triennio successivo.

Conferma, conclusivamente, la richiesta di esenzione di responsabilità e, in subordine, l'uso del potere riduttivo.

L'Avv. Di ***** si associa alle argomentazioni svolte dall'Avv. *****.

Al termine degli interventi difensivi, il P.M. dott. ***** replica alla pregiudiziale di nullità dell'atto di citazione integrativo, argomentando che l'ipotesi di nullità prospettata non è prevista dalla legge e che non sussiste alcuna intempestività, posto che l'atto integrativo è stato emesso in esito ad una proroga chiesta tempestivamente dalla Procura; la tardività dell'ordinanza di concessione della proroga da parte della Sezione non può andare a detrimento dell'azione tempestivamente esercitata dalla Procura. Ribadisce in proposito l'applicabilità della sentenza n. 27/QM/99 dele Sezioni Riunite perché si verte, nella presente fattispecie, di tardività dell'eccezione; l'ordinanza di concessione della proroga era stata notificata da parte della Procure ai difensori, che non l'hanno impugnata tempestivamente; quanto all'art. 739 c.p.c, la stessa citata sentenza ne afferma l'applicabilità.

Nel merito, oltre a ribadire in tutta la sua interezza l'atto di citazione integrativo, replica alla difesa dell'Assessore T.W. che sarebbe stato ingiustificato evocare altri amministratori e non quello alla Mobilità che aveva promosso il sistema di gestione della sosta tariffata affidato alla OMISSIS

L'Avv. Vinti interviene per sottoporre all'attenzione del Collegio il problema della complessità della posizione processuale della OMISSIS con riferimento ai due giudizi, posto che, se non è messa in

discussione la legittimità della Convenzione, bensì la sua esecuzione, allora gli addebiti mossi alla OMISSIS nel giudizio di conto non possono riverberarsi nel giudizio di responsabilità, in quanto la concreta gestione, che ha provocato i costi contestati, non è stata effettuata dalla OMISSIS ma da altri soggetti.

L'Avv. Greco, a sua volta, interviene per sottolineare che il bilancio del 1998 non è stato vistato dalla dott.ssa *****

Terminata la discussione, i due giudizi passano in decisione.

DIRITTO

GIUDIZIO n. 53120.

1. Ancor prima di procedere alla disamina delle numerose argomentazioni difensive, pregiudiziali e di merito, prospettate dalla difesa dei soggetti costituiti nell'odierno giudizio, il Collegio ritiene opportuno, ai fini dell'esatto inquadramento sistematico delle problematiche emerse e di una chiarificazione sulla natura e sull'ambito del giudizio di conto in rapporto a quello di responsabilità, formulare alcune premesse di carattere generale.

Giova rammentare, innanzi tutto, che la Corte Costituzionale (per tutte, sentenza 3 novembre 1988, n.

1007) ha stabilito, quali principi generali del nostro ordinamento:

a) che il pubblico denaro proveniente dai cittadini contribuenti, destinato a soddisfare le pubbliche necessità, debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione;

b) che tale garanzia si attua con lo strumento del conto giudiziale;

c) che il carattere “necessario” del giudizio di conto postula tre significati: 1) che a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile, che abbia comunque maneggio di denaro e valori pubblici, è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere; 2) che non possono porsi condizioni che rendano eventuale o aleatorio tale giudizio; 3) che nessuna parte del conto può essere sottratta alla giurisdizione della Corte dei conti.

Premesso tale riferimento costituzionale sulla funzione assoluta dal giudizio necessario di conto, occorre poi precisare che la cognizione di questa Corte, in materia di esame giudiziale sui conti, è diretta innanzi tutto ad accertare la veridicità o meno dei conti presentati: gli agenti contabili, infatti, siano essi dipendenti pubblici o privati, che gestiscono beni o denari dell’Amministrazione pubblica, devono indicare nel conto, documentandoli, i fatti che hanno dato luogo alle entrate ed alle uscite dei beni o del denaro: Tale verifica deve concludersi con una decisione sul diritto di credito dell’Amministrazione pubblica, che eventualmente scaturisca da detta gestione.

L’accertamento del corretto maneggio del pubblico denaro è poi reso più completo allorchè, dalla verifica dell’attività contabile dell’agente, e dall’accertamento delle relative responsabilità, si possa risalire a quella gestoria degli amministratori pubblici.

Se è vero, infatti, che oggetto del giudizio di conto è la rappresentazione contabile in se stessa considerata, ciò non toglie che il giudizio di conto possa implicare anche un giudizio di responsabilità contabile, che può avere radice nel conto stesso, anche se l’oggetto di questo giudizio di responsabilità

contabile è costituito da uno o più fatti amministrativi da cui risulti una maggiore o minore colpevolezza dell'agente.

Nel giudizio di conto, quindi, il soggetto costituito in giudizio è l'agente contabile in quanto tale, colui, cioè, che ha concretamente maneggiato il danaro, introitando incassi e disponendo pagamenti (e il cui debito è di per sé presunto, salvo discarico sulla base dell'esito contabile di pareggio ovvero di prove liberatorie il cui onere è posto in capo allo stesso contabile), mentre, ai fini dell'accertamento della "responsabilità contabile", il soggetto può essere, oltre allo stesso agente già sottoposto a (e, nel momento della presentazione del conto, automaticamente costituito in) giudizio di conto, anche un suo corresponsabile, in quanto soggetto colpevole di avere arrecato danno allo Stato.

La "corresponsabilità", in questo caso, è connessa non al maneggio di denaro, ma alla gestione dei negozi cui il conto si riferisce.

Quando il fatto illecito sia da attribuirsi allo stesso soggetto (agente) che rende il conto, la relativa responsabilità contabile può essere accertata mediante lo stesso giudizio di conto, così che la decisione della Corte può essere pronunciata sia in relazione al conto ed alle sue giustificazioni, che in relazione alle connesse responsabilità (anche se l'accertamento di queste ultime non rientrano necessariamente nel giudizio di conto, così che, ad esempio, l'eventuale discarico pronunciato con riferimento al conto può non costituire cosa giudicata in ordine alle responsabilità che nel conto non siano state prese in considerazione).

Il giudizio di "responsabilità amministrativa", infine, si riconnette al rapporto che nasce da atti illeciti compiuti dal dipendente dello Stato o da enti pubblici nell'esercizio delle rispettive funzioni o attribuzioni: in tal caso, presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità c.d."amministrativa", sono la qualità di funzionario o agente dell'amministrazione del soggetto convenuto in giudizio, e che il fatto produttivo del danno sia stato compiuto nell'esercizio di pubbliche funzioni, oltre, naturalmente, all'esistenza del nesso causale tra l'agente e il fatto dannoso.

Ciò posto, occorre rammentare - per quanto attiene poi all'oggetto e ai reciproci rapporti tra le predette figure processuali - che la consolidata giurisprudenza contabile ha da tempo affermato che il giudizio di

conto (sia nella fase istruttoria condotta dal magistrato relatore che in quella decisoria del Collegio) non può essere limitato al mero riscontro computistico ed aritmetico delle poste, o alla mera gestione di cassa del contabile ma, sulla base degli stessi principi generali e delle affermazioni espressi dalla Corte Costituzionale sul punto, esso deve costituire strumento per rilevare inadempimenti di altri soggetti.

Tant'è che, per ovviare alle difficoltà di natura processuale che impedivano di estendere il contraddittorio del giudizio di conto propriamente detto ad eventuali altri funzionari (posto che - a differenza dell'agente contabile che è automaticamente costituito in giudizio per c.d. fictio iuris mediante la sola presentazione del conto - altri soggetti possono essere costituiti in giudizio solo tramite una formale vocatio) che non abbiano avuto il maneggio di denaro, è assicurata dal legislatore con la previsione della riunione del giudizio di conto con quello di responsabilità, attivato dal Procuratore regionale mediante "citazione", unico strumento processuale idoneo, ai sensi dell'art. 44 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Sezioni Riunite di questa Corte, sent. 12 ottobre 1987, n. 553).

Del resto, tale strumentalità del giudizio di conto è confermata da quanto previsto all'art. 195 del Regolamento di contabilità generale dello Stato approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, laddove prevede che le istanze per dichiarazione di responsabilità di cui agli artt. 81 e 82 della legge di contabilità generale dello Stato (approvata con R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) vengano promosse dal Procuratore generale presso la Corte di conti, oltre che in base agli elementi documentali comunicati dalle Amministrazioni, anche "quando la responsabilità emerge dai conti" (Sezioni Riunite, sent. 6 aprile 1989, n. 608/A).

Il giudizio di conto, dunque, sia che lo si ritenga, a mente di un precedente indirizzo giurisprudenziale anteriore alla legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'Ordinamento delle autonomie locali, come lo strumento idoneo, non solo 1) per l'accertamento della regolarità della gestione del contabile (riscossioni e pagamenti), 2) per la verifica dell'esattezza delle iscrizioni in bilancio attinenti all'attività gestoria dell'ente e 3) per l'esame dei fatti di gestione, ma anche 4) per conoscere, oltre che della responsabilità del contabile, 5) anche di quelle degli amministratori per i fatti di gestione globalmente rappresentati nelle risultanze; sia che lo si ritenga solo strumentale all'accertamento delle responsabilità di funzionari e amministratori, nell'ambito di un "processo contabile" nel quale vengono riuniti per connessione il giudizio di conto a carico del contabile e quello di responsabilità azionato dalla Procura mediante citazione nei confronti di altri contabili corresponsabili o dei diversi funzionari o amministratori (come nella presente fattispecie), esso costituisce comunque l'istituto organicamente previsto e disciplinato dall'ordinamento per conoscere non solo delle tipiche responsabilità dei contabili, implicate dal

“maneggio” del denaro e dei valori pubblici, ma per introdurre una ulteriore e più pregnante fase processuale, comportante la “plenaria cognitio” delle responsabilità degli organi che hanno deliberato la spesa, nelle ipotesi in cui queste responsabilità appaiano connesse con quelle dei contabili, come previsto dall’art. 44, primo periodo, del Regolamento di procedura di cui al R.D. n. 1038(1933 (Sezioni Riunite di questa Corte, sent. 24 luglio 1991, n. 721/A).

Il processo contabile, che può annoverare più fasi nel caso esso tragga origine dal giudizio necessario sul conto del contabile e prosegua con la citazione di altri soggetti per l’accertamento di reesponsabilità connesse, è in ogni caso da considerarsi come una figura processuale ben più ampia e composita, nel cui ambito il giudizio di conto risulta assorbito, pur avendo giocato l’iniziale e importante ruolo di prima fase, o momento generativo occasionale.

Trattasi, quindi, di una figura composita (“simultaneus processus”), che vede convenuti dinanzi al giudice sia l’agente contabile (mediante chiamata in causa officiosa) che altri soggetti, funzionari e/o amministratori (con atto di citazione della Procura), che dà luogo, appunto, ad un “processo simultaneo in ordine a cause autonome”, ove l’attività istruttoria delegata al magistrato relatore, sfociante nelle proposte contenute nella relazione finale, verte ovviamente su fatti che sono indizio di possibile responsabilità degli altri soggetti, e/o amministratori e/o funzionari, quali emergenti dall’esame del conto, e deve fisiologicamente ottenere riscontro nei risultati della parallela attività istruttoria della Procura , al punto che lo stesso Collegio - ove non fosse stata adottata l’azione accertatrice di responsabilità da parte della Procura - avrebbe potuto disporre la chiamata in causa di altri presunti responsabili, se non direttamente (in ossequio agli attuali dubbi circa la compatibilità dell’esercizio dell’istituto della chiamata “iussu iudicis” con i principi costituzionali che informano il “giusto processo”), comunque prospettando alla Procura la presenza di sufficiente materiale probatorio già acquisito tramite l’esame sui conti (in termini, Sezioni Riunite, cit.) (circa l’unicità del fatto gestorio, anche Cassazione civ., Sezioni Unite, 14 febbraio 1994, n. 1433).

E’ alla luce di tali considerazioni generali, concernenti l’unicità del fatto gestorio e la particolarità del processo contabile celebrato innanzi a questa Corte, che il Collegio affronterà, nel prosieguo, la disamina delle eccezioni prospettate dalla difesa della - s.r.l. nell’udienza del 24 marzo 2005, concernenti, sotto vari profili, le censure sulla mancata separazione del giudizio di conto da quello di responsabilità.

Sempre nell’ambito della presente disamina a carattere preliminare e generale, va poi osservato che, in

base ai predetti principi tracciati dalle Sezioni Riunite di questa Corte, nonché a seguito della abrogazione del Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale di cui al R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, del T.U.L.C.P. approvato con R.D. 4 febbraio 1915, n. 148 e del T.U.L.C.P. approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'Ordinamento delle autonomie locali, la responsabilità patrimoniale degli amministratori degli enti locali è regolata dalla normativa prevista per l'analoga responsabilità degli impiegati civili dello Stato e che le norme e procedure previste dalle vigenti leggi si applicano al conto di gestione dei tesorieri e degli altri agenti contabili che, anche in via di fatto, abbiano avuto maneggio di denaro o di materie o beni di pertinenza degli enti locali.

Va poi evidenziato che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 266 del citato R.D. n. 297/1911, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto di escludere che l'esame il giudizio di questa Corte possano comportare, in sede di giudizio di conto, il merito giuridico e contabile di ciascuna partita del conto ma, come si è già detto sopra, i dati contabili devono essere presi in considerazione come dimostrativi dei fatti di gestione globalmente rappresentati in dette risultanze contabili e significativi dal punto di vista contabile in quanto comportanti variazioni sui risultati finali di gestione (Sezioni Riunite di questa Corte, sent. 12 maggio 1988, n. 582).

Va peraltro precisato che, ai fini dell'affermazione della responsabilità dei contabili, non è presa in considerazione solo la generale obbligazione di deposito e/o restituzione di beni (denaro o altri beni mobili) ma anche una serie di doveri di servizio ricollegabili alla gestione, sia con riferimento a precise norme di legge o contrattuali che alle comuni regole di diligenza e perizia, la cui violazione, in quanto produttiva di danno, è censurabile in sede di giudizio di responsabilità.

1.2. Quanto all'attività del magistrato relatore sui conti, disciplinata dall'art. 47 del T.U. di cui al R.D. n. 1214/1934 e dagli artt. 27-30 del regolamento di procedura di cui al R.D. n. 1038/1933, essa si sostanzia nella verifica sulla eventuale esistenza di irregolarità del conto, e a tale fine egli può acquisire elementi di valutazione o documentazione integrativa mediante fogli di rilievo in via ufficiosa, oppure utilizzare quei documenti comunque acquisiti (art. 27 R.D. n. 1038/33), al fine di concludere la propria attività con la relazione, atto contenente l'esposizione dei risultati dell'esame svolto e la propria proposta in ordine alla definizione del giudizio.

La realtà giurisprudenziale ammette che il relatore possa chiedere una pronuncia collegiale su punti della

causa che si presentino controversi e di difficile interpretazione: ciò in quanto al relatore non è chiesto un parere ma una proposta di pronuncia, e può verificarsi che detta proposta sia ostacolata dall'esistenza di un punto controverso, sul quale pertanto viene chiesto il pronunciamento del Collegio.

E' parimenti ammesso che nell'ambito dell'esame dei conti possano essere evidenziate dal relatore ipotesi di responsabilità anche a carico di altri agenti diversi dal contabile o di funzionari o amministratori pubblici: ciò è desumibile sia dall'art. 44 del reg. proc., che dispone la riunione del giudizio di conto con quello di responsabilità nelle ipotesi in cui con la responsabilità del contabile concorra anche quella di altri funzionari (ed allora è evidente che la segnalazione di questo "concorso" non può essere omessa dal relatore, in quanto è funzionale alla riunione dei giudizi) , ma anche dall'art. 195 del reg. cont., secondo cui, anche a prescindere dalle ipotesi di concorso, l'azione è promossa dal Procuratore quando la responsabilità emerge dall'esame dei conti.

E' anzi desumibile, dall'insieme normativo predetto, che l'esame del conto da parte del relatore, con l'evidenziazione di fatti potenzialmente produttivi di responsabilità, si iscrive nell'ambito degli adempimenti obbligatori di informazione in quanto rappresenta fonte di cognizione di quei medesimi fatti.

Per quanto concerne, poi, la nomina del magistrato istruttore (relatore sui conti) anche quale relatore nel giudizio (di conto ed, eventualmente, in quello di responsabilità, riunito a quello di conto), la corrispondente, consolidata prassi trova giustificazione nella considerazione che non è ritenuto preclusivo che egli abbia già manifestato il proprio avviso con la proposta contenuta nella relazione di rimessione al Collegio, dal momento che gli artt. 51, comma 1, n. 4 e 52 del codice di procedura civile prevedono, rispettivamente, quale motivo di astensione obbligatoria e di conseguente ricusazione del giudice, l'aver egli conosciuto della causa "come magistrato in altro grado del processo" e non in una diversa fase dello stesso grado di processo (in disparte le ipotesi di astensione facoltativa dettate da "gravi motivi" di convenienza, di cui all'ultimo comma dell'art. 51, la cui inosservanza, peraltro, non è fonte di ricusazione).

Sia la dottrina che la prassi giurisprudenziale consentono, poi, al relatore di utilizzare, in alternativa tra la proposta di discarico e quella di condanna del contabile, anche quella di rettifica di resti e di pronunce interlocutorie, senza tralasciare l'ipotesi che, tra le possibili conclusioni del relatore, può essere compresa anche quella di liquidazione del debito dell'agente, atteso che tale può essere la decisione della Sezione, senza che sia necessaria una pronuncia di condanna; al riguardo, va precisato che il termine "debito" corrisponde al significato contabile di "carico", e quindi la liquidazione di esso si risolve in una

rideterminazione delle poste del conto.

E' evidente che, con la rideterminazione del carico (nel caso di aumento dello stesso per effetto della liquidazione del debito dell'agente) e conseguente diminuzione delle somme da scaricare, si realizza l'effetto di dare coerenza alla rappresentazione della gestione mediante risultati coerenti con le operazioni contabili riconosciute regolari.

1.3. Merita, al riguardo, accennare alla tradizionale distinzione operata dall'ordinamento tra agenti della riscossione, consegnatari di materie e agenti tesorieri (pagatori), ai fini della diversa struttura del conto ad essi richiesto (artt. 616-635 del reg. cont. di cui al R.D.n. 827/1924), integrata dalle discipline settoriali (ad es., per i conti degli agenti contabili degli enti locali, D.P.R. n. 194/1996) e dalla previsione anche di documenti riassuntivi in forma libera per i conti dei contabili di fatto o dei titolari di gestioni fuori bilancio, purchè rappresentativi delle varie operazioni di gestione poste in essere, con allegati i documenti dimostrativi.

Del resto, la stessa giurisprudenza ha ritenuto irrilevante la regolarità formale di compilazione del conto, purchè sia assicurata la idoneità del documento a rappresentare la gestione del contabile.

Le disposizioni concernenti i conti dei vari tipi di agenti dimostrano che, quale che sia la struttura di esso in funzione delle diverse specie di contabili, comune è lo scopo di dimostrare l'esito della gestione, a credito, a debito o a pareggio del contabile, nei confronti dell'Amministrazione per conto della quale lo stesso contabile cura la gestione.

Altra caratteristica del conto giudiziale è quella di rappresentare sostanzialmente la situazione "di cassa", comprensiva dei residui (somme rimaste da riscuotere o da pagare).

Va infine evidenziato che, ai sensi degli artt. 188 e 612 reg. cont. cit., gli agenti contabili rispondono della propria gestione personale e che, quando per diverse cause essi si avvalgono di altri soggetti, tale subaffidamento non distoglie l'agente principale dalle proprie responsabilità né interrompe la sua

gestione, con la conseguenza che il contabile deve comprendere nel suo conto giudiziale anche il periodo di tempo gestito dall'affidatario, del cui operato l'agente risponde, anche quando l'attività di vigilanza sulla gestione sia esercitata da terzi.

1.4. Un ultimo accenno va fatto, in linea generale, alle diverse forme di gestione dei servizi pubblici locali, così come disegnate dall'art. 22, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142 e, in particolare, al modello societario a prevalente capitale pubblico, utilizzato nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio.

Come autorevolmente affermato dalla giurisprudenza, la scelta di tale modulo - alternativo alle altre forme di gestione previste dalla medesima norma (in economia, a mezzo di concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione) e conseguente ad una valutazione di opportunità sul coinvolgimento di soggetti diversi dall'Ente locale nell'esercizio del servizio pubblico - non esclude la gestione diretta dell'ente locale, dal momento che esso continua a svolgere un ruolo determinante.

La gestione di un servizio pubblico locale a mezzo di società a prevalente capitale pubblico suppone, pertanto, "la determinazione dell'Ente di non estraniarsi dall'attività di gestione" anche quando, in conformità con quanto previsto dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, l'Ente locale decida di costituire società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria (Cass. civ., SS.UU., 6 maggio 1995, n. 4989, 4990, 4992).

Se, dunque, la giurisprudenza della Cassazione ha interpretato l'art. 22, comma 3, della legge n. 142/90 cit. (esercizio a mezzo di s.p.a. a capitale pubblico) come "gestione diretta" del servizio pubblico da parte dell'Ente locale, la società per azioni, in tale ipotesi, costituisce un "organo indiretto" dell'Amministrazione, deputato al servizio pubblico (Cass. civ. SS.UU. 29 dicembre 1990, n. 12221).

Consegue a tale inquadramento giuridico, non solo che l'affidamento dello svolgimento del servizio pubblico alla s.p.a da parte dell'Ente locale è un "affidamento diretto", che può prescindere dalla necessità di procedure concorsuali in quanto, appunto, collegato al modulo della gestione diretta, ma anche che il rapporto tra Ente locale e società per azioni si svolge "nell'ambito di un modulo essenzialmente pubblicistico" (Consiglio di Stato, Sez. II, 28 febbraio 1996, n. 366) .

Qualora, peraltro, la società per azioni affidataria dell'Ente locale (il quale mantiene la gestione diretta del servizio a mezzo di detta società, organo indiretto dell'Amministrazione) intenda non espletare direttamente il servizio affidatole, bensì affidarlo a sua volta (ove ciò le sia consentito) a terzi, essa è obbligata, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 157 del 1995, ad applicare le procedure in materia di appalti pubblici di servizi, stabilite dalla Direttiva 92/50 CEE, a meno che le attività subaffidate non siano di carattere accessorio, strumentale, di natura squisitamente specialistica, in ogni caso "tali da far venire meno il principio della gestione diretta su cui si fonda - come si è detto - la possibilità di affidamento del servizio" alla società. (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 366/96 cit.).

E' utile, in tal senso, ancora precisare la differenza tra affidamento di un "servizio pubblico" ad una società per azioni a capitale misto ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge n. 142/90 e dell'art. 12, comma 1, della legge n. 498/92 - reso a terzi (cittadini-utenti) ed il cui corrispettivo sia in tutto o in parte a carico degli utenti, e l'"appalto-servizi" - la cui concessione deve essere affidata a seguito di gara pubblica - reso a favore dell'Ente aggiudicatore (o del suo organo indiretto), che ne corrisponde il controvalore economico (in termini, T.A.R. Puglia, 23 aprile 1998, n. 367).

La distinzione non è di poco conto, se si considera che la gestione di servizi pubblici può essere affidata direttamente a società per azioni miste solo se il servizio può qualificarsi pubblico e che, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, per essere qualificato come "pubblico" un servizio deve essere reso alla collettività con la previsione di un corrispettivo a carico, in tutto o in parte, degli utenti (proposta 91/C/260 presentata dalla Commissione al Consiglio delle Comunità europee in data 28 agosto 1991, in G.U.C.E. 25 settembre 1991, C 250/4; previsione del corrispettivo della tariffa per assicurare l'equilibrio economico-finanziario della connessa gestione, di cui all'art. 12, comma 4, della legge n.498/92); e che, in particolare, il servizio pubblico locale deve avere per oggetto "la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" (art. 22 legge n. 142/90).

Diversamente, se il servizio non è svolto per soddisfare direttamente gli interessi della collettività locale, ma risponde ad esigenze collegate solo in via indiretta e mediata a quegli interessi, il suo affidamento è soggetto alla disciplina di matrice comunitaria ed alle regole di evidenza pubblica.

2. Tutto ciò premesso in via generale, l'oggetto dell'odierno processo contabile (comprendente sia il giudizio di conto n. 53120 che il giudizio di responsabilità n. 55138, riuniti nell'udienza del 22 febbraio 2002 ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1038/1933 e dell'art. 274 del codice di procedura civile) è costituito, sotto il profilo del giudizio di conto, dall'esame contabile della gestione della sosta nel triennio 1996-1998 effettuata dal titolare di diritto di tale gestione, ossia la OMISSIS, quale agente contabile che, in quanto affidatario diretto da parte del Comune di Roma dello svolgimento di un servizio pubblico locale (quale è stato ritenuto quello di gestione del sistema della sosta veicolare a pagamento su strade del Comune di Roma), risulta appunto unico titolare di detta gestione nonché responsabile di fronte al Comune dell'esito del "carico" accertato nei conti giudiziali del triennio considerato, (ancorchè l'espletamento di detta attività sia stato affidato ai soggetti terzi OMISSIS e poi OMISSIS), ai sensi dell'art. 612 del Regolamento di contabilità generale dello Stato approvato con R.D. n. 827/1924: "carico" che, come precisato nelle premesse generali sopra esposte, è corrispondente, nella fattispecie, agli introiti accertati al momento dell'incasso delle somme pagate dai cittadini utenti per la sosta tariffata, e rispetto alle quali il "discarico" può essere conseguente solo a determinate circostanze (versamento all'Ente locale dei corrispondenti importi, sussistenza di comprovate cause di impedimento al totale o parziale versamento, esito positivo della destinazione di dette somme secondo i vincoli posti dall'Ente locale o dalla legge, come nel caso di specie).

Sotto un diverso ma connesso profilo, riconducibile a "cause" autonome, ancorchè rientranti nell'unico fatto gestorio, oggetto del presente processo contabile è anche l'accertamento delle responsabilità della stessa OMISSIS e degli altri soggetti convenuti, sia in veste di contabili fiduciari (OMISSIS: s.r.l.) sia in quella di amministratori (dott. T.W.) o di funzionari (dott. ssa S.S.) del Comune di Roma, in relazione al danno provocato al medesimo Comune dalle condotte gestionali (OMISSIS e OMISSIS), commissive o meramente omissive sul piano dei controlli e della vigilanza (T.W., S.S.), così come emerse - oltre che, in parte, nell'ambito dell'esame dei conti - a seguito dell'istruttoria svolta dalla Procura regionale con l'ausilio della Guardia di Finanza e sfociate nell'atto di citazione del 22 marzo 2001, come integrato con atto del 15 novembre 2001.

Ciò posto, vanno subito prese in esame le questioni sollevate in via pregiudiziale e/o preliminare dalla difesa dei soggetti costituiti e convenuti nel presente processo.

2.1. Ad istanza della società OMISSIS s.r.l., va dichiarato il difetto di legittimazione passiva, limitatamente al giudizio di conto n. 53120, di tale società, intervenuta volontariamente a seguito dell'erronea comunicazione, con nota del 29 novembre 2000 della Segreteria di questa Sezione, del decreto di fissazione di udienza del 19 aprile 2001, che era invece relativo alla sola OMISSIS s.p.a.

Come già precisato, infatti, agente contabile destinatario dell'affidamento diretto della gestione della sosta da parte del Comune, e come tale incaricato in via esclusiva della resa del conto giudiziale, ai sensi degli artt. 74 e 612 del R.D. n. 827/1924 e degli artt. 44, 45 e 46 del R.D. n. 1214/1934, è la OMISSIS, nei confronti della quale è stato emesso il decreto per resa di conto, da parte di questa Sezione, in data 11 gennaio 2000.

E' solo nei confronti della predetta OMISSIS che, pertanto, ha efficacia la pronuncia di questa Sezione in relazione all'esito dell'esame giudiziale dei conti (discarico o condanna, o liquidazione del debito), ancorchè tale limitazione processuale perda rilevanza se considerata con riferimento al concorso della OMISSIS, evocata nel giudizio di responsabilità n. 55138 dalla Procura regionale, ai fini della pronuncia in ordine al risarcimento del contestato danno provocato al Comune, e che tale giudizio è stato riunito con quello di conto, in quanto anche da esso trae origine e fondamento.

2.2. Quanto al difetto di giurisdizione di questa Corte, la relativa contestazione - portata in sede di ricorso preventivo innanzi alla Corte di Cassazione nel 2001 e nel 2002 da entrambe le società OMISSIS e OMISSIS, in relazione ad entrambi i giudizi di conto e di responsabilità - deve ritenersi superata dalle sentenze n. 12367 del 2001 e n. 12192 del 2004, con cui la Suprema Corte ha dichiarato sussistere la giurisdizione di questa Corte sia nel giudizio di conto che in quello di responsabilità.

E' appena il caso qui di accennare a quanto più dettagliatamente esposto in narrativa (punti 1.6 e 2.2.) intorno alla decisiva rilevanza, evidenziata dalla Cassazione: 1) della "titolarità" comunale dei proventi della sosta a pagamento piuttosto che della loro natura (tassa, tariffa, o addirittura entrata privata); 2) del rapporto intercorrente tra Comune ed enti gestori (OMISSIS e OMISSIS) per la cattiva gestione di denaro di pertinenza del Comune, elementi tutti che sono stati posti a base della delibazione di manifesta infondatezza resa dal Collegio sulla istanza di sospensione del giudizio presentata dai difensori ai sensi dell'art. 367 c.p.c.

2.3. Sono del tutto destituite di fondamento anche le censure mosse all'istruttoria del V.P.G. dott. ***** dalla difesa della OMISSIS, nelle memorie del 1° febbraio 2002 e del 4 marzo 2005.

Viene prospettata, in sostanza, una "violazione dell'art. 108 della Costituzione ("indipendenza" del Pubblico Ministero)" con riferimento alla circostanza che, precedentemente all'istruttoria condotta nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, il dott. *****, aveva fatto parte della Giunta capitolina nell'epoca in cui (1996) la Giunta aveva adottato la deliberazione n. 3673, con cui la gestione della sosta era stata affidata all'OMISSIS e, pochi mesi dopo, la deliberazione n. 1622 del 21 maggio 1996, con cui detto affidamento all'OMISSIS di gestione della sosta era stato revocato in favore della OMISSIS- -, a partecipazione esclusiva del Comune.

Afferma la difesa che tale attiva partecipazione del dott. *****, oltre a renderlo corresponsabile delle scelte che egli stesso ha poi contestato quale rappresentante della Procura regionale di questa Corte, connoterebbe l'attività istruttoria dello stesso da intenti di tipo "persecutorio", atteso che nelle sue funzioni di P.M. titolare dell'istanza per resa di conto della OMISSIS innanzi a questa Sezione, avrebbe taciuto di informare questo Collegio che la documentazione contabile della OMISSIS (comprensiva anche dei rendiconti necessari alla OMISSIS per la redazione del conto giudiziale richiesto) era stata sottoposta a sequestro da lui stesso nella concomitante indagine per i profili attinenti alla responsabilità contabile e amministrativa, istruttoria peraltro preannunciata dal dott. Canale al Collegio in un'udienza specificamente fissata per la discussione del giudizio di conto.

Tale comportamento del P.M., secondo la tesi difensiva, avrebbe esposto la OMISSIS, da un lato, alla dichiarazione di inadempimento sulla resa del conto, contestato alla società, ed alla conseguente compilazione d'ufficio dei conti giudiziali da parte di una Commissione appositamente incaricata, a spese della stessa OMISSIS medesima, ai sensi dell'art. 46 del R.D. n. 1214/34, come da ordinanza di questa Sezione dell'11 maggio 2001 e, dall'altro, all'eco sulla stampa delle vicende processuali della società.

Viene chiesta, pertanto, la dichiarazione di invalidità dell'intera istruttoria del P.M. o, in subordine, la sospensione del giudizio in attesa delle decisioni sull'esposto-denuncia, inviato dalla OMISSIS al Consiglio di Presidenza, al Procuratore Generale di questa Corte, nonché alla Procura della Repubblica.

Tali censure, valutabili nell'ambito delle diverse iniziative che hanno caratterizzato la pur legittima strategia difensiva della OMISSIS nel presente processo contabile (che vanno dalla contestazione della giurisdizione di questa Corte in due differenti ricorsi in Cassazione, alla contestazione della presunta irregolare composizione di questo Collegio, allorchè doveva decidere sull'opposizione, presentata dalla

medesima OMISSIS, al decreto di liquidazione della parcella dei Commissari incaricati della redazione d'ufficio dei conti, emesso dallo stesso Collegio, fino alla prospettazione dell'incompatibilità del magistrato relatore sui conti in quanto anche relatore nel giudizio di responsabilità riunito a quello di conto, e tralasciando le numerose richieste di rinvio e di sospensione del giudizio) - oltre ad essere connotate da profili di pretestuosità, si rivelano anche completamente infondate per quanto di competenza di questa Corte in relazione ai fatti concernenti l'odierno giudizio.

Per quanto riguarda, infatti, la asserita violazione del principio di indipendenza del Pubblico Ministero, sancito dall'art. 108 della Costituzione, che renderebbe invalida l'intera istruttoria, e che la difesa della OMISSIS vorrebbe far risalire alla precedente attività di assessore al Patrimonio del dott. *****, (il cui mandato risulta peraltro scaduto nel 1997), non si vede come tale attività (comunque prevista e consentita dall'ordinamento) possa costituire, poi, motivo di incompatibilità all'esercizio delle funzioni istituzionali che, peraltro, a maggior ragione risultano arricchite dall'esperienza maturata in seno all'Amministrazione capitolina.

Sarebbe, semmai, censurabile il contrario, potendosi ipotizzare un vulnus all'indipendenza del magistrato l'eventuale omissione di un'azione dovuta - posto che l'ordinamento prevede l'obbligatorietà dell'azione della Procura - in relazione a precedenti incarichi svolti a seguito di mandato ricevuto nello stesso ambito nel quale il magistrato si trova successivamente a dover procedere.

E' evidente, poi, che gli eventuali, meri profili di opportunità concernenti l'esercizio dell'azione da parte di un singolo rappresentante dell'Ufficio di Procura piuttosto che da parte di un altro, esulano dalla cognizione di questa Sezione.

Per quanto attiene la asserita corresponsabilità sul piano amministrativo del dott. *****, in quanto egli stesso, quale assessore al Patrimonio, doveva "accorgersi" - tanto più in quanto magistrato contabile - delle dannose conseguenze dell'affidamento alla OMISSIS, osserva il Collegio che le suddette deliberazioni non sono in sé produttive di danno, in quanto non è stato mai in discussione, né in sede di giudizio di conto, né in quello di responsabilità, l'affidamento alla OMISSIS, in quanto tale, della gestione della sosta a pagamento - per le cui implicazioni, a seguito della legge n. 142/90, si rimanda a quanto detto al punto 1 di questa parte motiva - bensì i "subaffidamenti" a società terze e la loro sostanziale natura di "cessione" della gestione (come tale vietata dal disciplinare allegato alla delibera n. 3673/95), oltre che le concrete modalità con cui è stata effettuata la gestione medesima.

Al riguardo, né la convenzione OMISSIS/OMISSIS né, tanto meno, quella intervenuta tra OMISSIS e OMISSIS, a cui la OMISSIS è poi subentrata in vece dell'OMISSIS, risultano mai portate ufficialmente alle valutazioni degli organi collegiali dell'Amministrazione capitolina nell'epoca di residua durata del mandato del dott. *****.

Per quanto concerne, poi, la contestazione del danno derivato alla OMISSIS dalla circostanza che il dott. ***** avrebbe "omesso" di informare questo Collegio che la documentazione contabile della OMISSIS era stata posta sotto sequestro, anche tale prospettazione è priva di rilevanza oltre che infondata.

Già con l'ordinanza n. 283/2000 questa Sezione aveva tenuto conto delle "difficoltà operative presumibilmente incontrate dalla OMISSIS S.p.A. nella redazione dei rendiconti(...) nonché nella esposizione dei dati contabili complessivi, riferiti anche alla gestione operativa da parte della OMISSIS" e con memoria del 27 luglio 2000 la OMISSIS medesima aveva rappresentato a questa Sezione "l'impossibilità di ottemperare alla redazione dei conti richiesti a causa dell'indisponibilità della documentazione contabile completa, posta sotto sequestro da parte della Procura regionale" (v. pagg. 3 e 4 della relazione sui conti).

Con successiva ordinanza n. 463 dell'11 maggio 2001 questa Sezione ha, pertanto, preso atto che la nuova udienza, successiva all'ordinanza che aveva disposto il deposito dei conti, era intervenuta 270 giorni dopo che la Procura aveva depositato presso la Segreteria la documentazione contabile della OMISSIS e, comunque, dopo 150 giorni dal formale dissequestro della stessa, consentendo, di fatto, un ampliamento del termine originariamente assegnato per il deposito dei conti.

E' solo in tale data (11 maggio 2001) che la Sezione ha ordinato la compilazione d'ufficio, a spese della OMISSIS inadempiente, dei conti giudiziali per il triennio 1996/1998, dopo dieci mesi dal momento in cui era stato reso "ufficiale" il sequestro della documentazione da parte della Procura e dopo cinque mesi dal formale dissequestro della documentazione medesima.

Non si vede quindi come il contestato "silenzio" da parte della Procura, risalente a oltre dieci mesi prima,

abbia potuto aggravare la posizione della OMISSIS inadempiente; in disparte la considerazione che la OMISSIS, in quanto responsabile della gestione operativa da parte della OMISSIS, e titolare di compiti di vigilanza sulla stessa, era destinataria dei rendiconti che la OMISSIS periodicamente le inviava e avrebbe potuto, pertanto, autonomamente procedere alla redazione dei conti giudiziali sulla scorta della documentazione inviata ai fini del controllo.

Non hanno alcuna rilevanza nemmeno gli altri aspetti censurati dalla difesa della OMISSIS (istruttoria "preannunciata" dalla Procura in sede di giudizio di conto, che avrebbe determinato presunte "fughe" di notizie), atteso che si è trattato, nella specie, di argomentazioni espresse dal P.M. in pubblica udienza, nell'ambito della sua requisitoria in sede di giudizio di conto, attinenti le stesse sostanziali vicende oggetto di tale giudizio, e, in quanto tali, già ampiamente conosciute e conoscibili a seguito della pubblicazione delle precedenti ordinanze di questa Sezione; in disparte la considerazione della riunione dei due giudizi nell'unico, odierno processo, disposta con ordinanza di questa Sezione.

In ogni caso, questo Collegio osserva che nessuna delle suddette censure risulta avere avuto un seguito, sia pure in fase di avvio procedimentale, nelle diverse sedi interessate dall'esposto-denuncia, e per tale motivo ritiene infondata anche la richiesta di sospensione del presente giudizio.

2.4. E' stata sollevata dalla difesa della dott.ssa **** l'eccezione di nullità dell'atto di citazione integrativo, in quanto intempestivo rispetto all'invito a dedurre, posto che l'ordinanza di proroga dei termini, disposta dalla Sezione, è intervenuta dopo la scadenza degli stessi.

Anche tale eccezione è infondata.

Sul punto, il Collegio concorda con quanto prospettato dal P.M. nell'udienza del 24 marzo 2005: il rimedio avverso le ordinanze di proroga è il reclamo, e lo stesso non risulta proposto nei confronti dell'ordinanza in questione.

In ogni caso, è al momento della richiesta della proroga da parte della Procura che deve farsi riferimento,

quale dies ad quem del termine decadenziale, come confermato dal pacifico orientamento giurisprudenziale di questa Corte, non potendosi far derivare la decadenza dell'azione della Procura da eventuali ritardi da parte della Sezione nella fase di concessione della proroga.

Sono da condividere le argomentazioni del P.M. anche relativamente all'altra eccezione di nullità e/o inammissibilità dell'atto di citazione integrativo sollevata dalla difesa del dott. T.W., in relazione alla asserita diversità dell'impianto accusatorio contenuto nell'atto rispetto a quello dell'invito a dedurre.

Nessuna sostanziale diversità, infatti, risulta dai due atti, in quanto la contestazione nei confronti del dott. T.W. concerne sostanzialmente l'omissione di atti di indirizzo e controllo sui subaffidamenti, sia con riguardo alla congruità dei relativi costi, sia con riguardo alla loro stessa legittimità.

Nessuna rilevanza ha, poi, lo stralcio inizialmente disposto dalla Procura nei confronti del dott. T.W. e della dott. ****, posto che esso era dichiaratamente avvenuto per approfondimenti istruttori e non per essere stata archiviata la loro posizione.

Infondata è anche l'asserita indeterminatezza del petitum relativo all'originario atto di citazione.

Il riferimento agli addebiti posti a carico dei convenuti è preciso e circostanziato, oltre che quantificato sulla base delle risultanze emerse a seguito dell'indagine della Guardia di Finanza, come ampiamente riportata nell'atto di citazione.

3. Nel merito, giova accennare alla peculiarità del giudizio di conto, oggetto del presente processo, in quanto avente per oggetto la ricostruzione contabile di una società per azioni, ai fini della sua rappresentazione nei conti giudiziali che sono stati, peraltro, redatti in forma libera dalla Commissione appositamente incaricata.

Ciò comporta che il discarico dell'agente, nella specie, non può essere costituito dall'importo totale di quanto riscosso, con riferimento al 'carico' accertato al momento degli incassi, in quanto questi non andavano versati all'ente per il quale è stata esercitata la gestione (nella specie, Amministrazione comunale), così come è previsto per gli agenti della riscossione.

Nel caso di specie, trattandosi di attività che ha comportato, da un lato, funzioni di riscossione di proventi pubblici e, dall'altro, pagamenti, in virtù dell'affidamento diretto da parte del Comune della gestione del servizio pubblico, gli introiti hanno determinato, una volta detratte le voci di costo della gestione, l'"utile" di detta gestione (c.d. "margine operativo finale").

Poiché, peraltro, da detto utile si è dovuta detrarre la percentuale del 20%, spettante all'OMISSIS/OMISSIS per lo svolgimento delle attività operative, a termini di Convenzione, alla OMISSIS è residuato un utile disponibile corrispondente all'80% del margine operativo finale.

E' solo l'impiego di tale utile per le finalità previste dalla legge e dalla delibera comunale di affidamento, e quindi il suo esito positivo, che potrebbe consentire, nella fattispecie, il sostanziale discarico della OMISSIS nei confronti dell'Amministrazione comunale.

Di conseguenza, il controllo giudiziale di questa Corte sui conti della OMISSIS comprende, oltre alla verifica della veridicità delle poste del conto sulla base della documentazione giustificativa, anche la loro regolarità rispetto alle disposizioni contenute nelle fonti dell'affidamento (Delibera comunale n. 3673/95 e allegato Disciplinare, nonché Convenzione 08/01/1996, con cui l'OMISSIS, originariamente affidataria del Comune, e poi la OMISSIS, subentrata ad essa dopo pochi mesi, hanno inteso regolare i rapporti con l'OMISSIS, incaricata dall'OMISSIS delle c.d. "attività operative" - a loro volta poi affidate dall'OMISSIS alla OMISSIS), oltre alla regolarità della determinazione del c.d. "margine operativo finale" a destinazione vincolata.

Ritiene, peraltro, il Collegio di applicare il principio espresso dalle Sezioni Riunite di questa Corte con sentenza 12 maggio 1988, n. 582, secondo cui - come già accennato nelle premesse generali (n. 1.1. di parte motiva) - a seguito dell'abrogazione dell'art. 266 del R.D. n. 297/1911, le valutazioni di questa Corte, in sede di giudizio di conto, non comportano il merito giuridico e contabile di ogni singola partita del

conto stesso, ma solo quei dati contabili che sono dimostrativi dei fatti di gestione globalmente rappresentati e che acquistano rilevanza in quanto comportano variazioni significative sui risultati finali della gestione stessa.

Di conseguenza, verranno presi in esame i dati più significativi emersi dalla relazione sui conti e dalle relative obiezioni sollevate dalla difesa dell'agente contabile OMISSIS

3.1. Le contestazioni opposte dalla difesa della OMISSIS si sono preliminarmente rivolte su alcune questioni di carattere generale, riguardanti:

"inammissibili valutazioni di merito del magistrato relatore circa la correttezza e regolarità dell'operato della OMISSIS, sotto il profilo delle scelte politiche e gestionali effettuate";

"inammissibile interpretazione della Convenzione" e, in particolare per quanto riguarda l'art. 12, punto 4, della Convenzione medesima, l' impossibilità e inopportunità di stabilire a priori un costo unitario preventivo per il triennio;

illegittimo accorpamento di dati risultanti dal report di gestione con dati risultanti invece dai bilanci delle due società OMISSIS e OMISSIS (sia con riferimento agli incassi che ai costi);

errori di calcolo "che denotano una non sempre approfondita attenzione alla parte numerica dell'elaborato".

Per quanto riguarda il primo punto, la difesa della OMISSIS sostiene, in sostanza, che l'esame del conto da parte del magistrato relatore dovrebbe limitarsi alla corretta ricostruzione della contabilità relativa alla gestione della sosta, mediante la verifica della sussistenza della documentazione giustificativa delle spese e l'ammontare totale degli incassi.

Osserva, al riguardo, il Collegio che la tesi difensiva sembra non tenere conto dell'effettivo oggetto e natura del giudizio di conto, quali già esposti al punto 1 di questa parte motiva. Ed è pertanto priva di fondamento.