



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL LAZIO

composta dai seguenti magistrati
dott. Salvatore NOTTOLA Presidente
dott. Agostino BASTA Giudice
dott. Franco MENCARELLI Giudice estensore

ha pronunciato la seguente
SENTENZA (883 dell'8.6.2011)

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 70821 del registro di segreteria, instaurato ad istanza del Procuratore regionale nei confronti del **sig. BIAZZO Gianfilippo**, assistito e rappresentato dagli avv.ti Luigi Medugno e Federico Freni ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Panama n. 58.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 3 maggio 2011, con l'assistenza del Segretario sig.ra Sarina Anna Ponturo, il Consigliere relatore dott. Franco Mencarelli, gli avv.ti Luigi Medugno e Federico Freni per il convenuto e il P.M. nella persona del sostituto procuratore generale dott. Marco Smioldo.

Visto l'Atto di citazione in riassunzione in data 2 dicembre 2010.

Visti gli altri atti della causa.

FATTO

Con atto di citazione del 05.03.2008, depositato in segreteria il 20.03.2008, la Procura conveniva l'arch. Gianfilippo BIAZZO per sentirlo condannare al risarcimento del danno cagionato all'Erario in conseguenza della diseconomica gestione dei procedimenti di rilascio di una serie di concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo.

Con sentenza n. 486 del 30.03.2009, la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dichiarava improcedibile il giudizio n. 68239 attivato in virtù del predetto atto di citazione.

Con sentenza n. 596 del 24.09.2010, la Sezione III centrale d'appello, riformava – tra l'altro - in parte qua la sentenza n. 486, rimettendo gli atti al giudice di prima istanza per il merito.

La Procura ha quindi riassunto il giudizio n. 68239, facendo espresso e formale riferimento all'atto introduttivo ed ai relativi documenti, a suo tempo regolarmente depositati.

A tal fine la Procura espone come a seguito di indagini espletate dalla Capitaneria di Porto – Direzione marittima di Roma in relazione al procedimento per il rilascio di una serie di concessioni demaniali marittime concernenti alcuni tra i più rinomati stabilimenti balneari del litorale della capitale, sia risultato che tra il 2003 ed il 2005 il Comune di Roma, IX Dipartimento, Ufficio demanio marittimo, ha rilasciato 9 concessioni per atto formale, con durata ultraventennale, concernenti gli stabilimenti balneari denominati Il Capanno, Gambrinus, Dopolavoro Cotral, Tibidabo (attuale Dune Village), ABC Beach (attuale Salus), Capannina, Nuova Pineta, La Rotonda, Lido Beach.

Il rilascio delle predette concessioni per atto formale si è basato su istanze presentate tra il 1991 ed il 1997 alla Capitaneria di porto di Roma, razione temporis competente all'emissione dei titoli concessori, dagli allora titolari di concessioni per licenza delle aree demaniali sulle quali insistono gli stabilimenti balneari richiamati.

All'epoca della presentazione delle predette istanze di rilascio di concessione per atto formale (1991–1997), una grave e diffusa situazione di abusivismo edilizio e di occupazione abusiva delle predette aree demaniali, alla quale in parte avevano dato luogo i medesimi richiedenti le concessioni c.d. “per atto formale”, aveva impedito il rilascio dei richiesti titoli concessori. Tali impedimenti erano stati segnalati dalla Capitaneria di Porto nella nota prot. n.9/21409 in data 21 luglio 1999, atto a mezzo del quale erano stati trasferiti alla Regione Lazio – divenuta competente al rilascio delle concessioni demaniali marittime per fini turistico ricreativi in virtù del D.lsg. 112 del 1998 - le richieste di concessione per atto formale interessanti il litorale di Ostia ancora pendenti.

Successivamente – riferisce ancora la Procura – consolidatasi in capo ai comuni la competenza amministrativa al rilascio delle concessioni demaniali marittime per fini turistico ricreativi in virtù della LR

Lazio n. 14 del 1999 e della DGR n. 1161 del 2001, i predetti fascicoli istruttori per ciò che concerne il Comune di Roma venivano assegnati alla competenza del IX Dipartimento, Ufficio demanio marittimo, diretto dal BIAZZO.

A seguito del trasferimento di competenze, l'Ufficio demanio marittimo del Comune di Roma ha provveduto a "sanare" la posizione di coloro che, pur non avendo titoli legittimi d'occupazione delle aree demaniali in corso, avevano continuato ad occuparle.

Così, dopo aver più volte rinnovato le licenze di concessione degli stabilimenti in questione, tra il 2003 ed il 2005, sulla base delle istanze presentate negli anni 1991 – 1997 dagli originari titolari delle concessioni per licenza ormai scadute, ma rinnovate agli attuali titolari degli stabilimenti, il responsabile dell'Ufficio demanio marittimo del Dipartimento IX – UOV del Comune di Roma, ha rilasciato a questi ultimi le predette 9 concessioni per atto formale, con durata ultraventennale, con canoni che vanno da un minimo di €. 0,56 ad un massimo di €. 1,23, per metro quadrato.

Dall'esame delle modalità con le quali gli Uffici comunali competenti hanno gestito il procedimento per l'affidamento delle concessioni – ad avviso della Procura – sono emerse omissioni istruttorie e decisionali che hanno avuto diretta incidenza negativa sugli interessi economico-finanziari dell'erario statale, titolare del diritto dominicale sui beni del demanio marittimo.

Tra le varie carenze dell'istruttoria (mancanza di piani finanziari per valutare la durata delle concessioni; assenza dei c.d. testimoniali di stato; inesistenza del parere ex dall'art. 13 del Reg. cod. nav.), quella più grave concerne l'omissione del ricorso alla gara pubblica per l'assegnazione delle concessioni in oggetto e, più in generale, di qualsiasi valutazione in vista di una gestione economicamente orientata dei beni demaniali, che ne garantisse la "proficua utilizzazione", e quindi ne incentivasse la redditività in termini di entrate (Corte dei conti, Sez. centr. contr. leg., III coll., del. n. 35 del 27.05.1999, pag. 23; in termini, v. anche, T.A.R. Abruzzo, Pescara, sent. n. 685 del 04.08.2003).

In particolare, la diseconomicità delle condizioni in cui si è proceduto all'affidamento in concessione delle predette aree è risultata evidente in quanto, in condizioni analoghe, seppur per un'attività di minor rilievo turistico (chiosco bar) rispetto a quelle svolte presso gli stabilimenti oggetto d'indagine, una concessione demaniale marittima per uso turistico ricreativo era stata aggiudicata sul litorale di Roma, tramite lo svolgimento di gara pubblica, ad un'offerta di cento volte superiore alla dimensione economica del canone calcolato secondo i paradigmi della **L. n. 434 del 1993** e del DM 342 del 1998, e posto a base d'asta. Ragion per cui, se si fosse proceduto ad assegnare tramite una procedura ad evidenza pubblica le concessioni in esame, si sarebbe realizzato un incremento delle entrate stimabile in misura di almeno 100 volte superiore al gettito erariale complessivamente generato dai canoni applicati.

Conclusivamente, l'esame della documentazione inerente i procedimenti di rilascio delle concessioni per atto formale di cui è causa ha consentito di accertare che gli uffici comunali preposti al rilascio delle concessioni per finalità turistico ricreative sul litorale della città di Roma, basando le loro determinazioni su istanze e documentazione risalente agli anni 1991 – 1997, hanno ommesso di valutare l'attualità al 2003 – 2005 dell'interesse pubblico al rilascio delle concessioni, mancando di attivare una procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni al fine di garantire l'interesse generale all'economico utilizzo dei beni pubblici (Corte dei conti, Sez. Lombardia, sent. n. 288 del 1994).

L'Erario ha perduto, in tal modo, la possibilità di incrementare il volume del reddito ottenibile dalla gestione dei beni del demanio derivante dall'espletamento di una gara pubblica per la loro assegnazione, in aperta violazione del principio di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 1, **l. n. 241 del 1990**; art. 97 Cost.), con conseguente danno da mancata entrata.

[...]

Per tali ragioni l'arch. Gianfilippo BIAZZO è stato citato a comparire all'odierna udienza per ivi sentirsi condannare al pagamento in favore dell'erario statale, e per esso all'Agenzia dell'entrate,

1.- in via principale, ex art. 1226 c.c., in base al criterio della redditività dell'area, della somma di €. 23.490.200,00, più rivalutazione e interessi legali;

2.- in via subordinata, ex art. 1226 c.c., in base al criterio della redditività commerciale delle aree, della somma di €. 22.554.981,60, più rivalutazione e interessi legali;

3.- in via di ulteriore ed estremo subordinate, ex art. 1226 c.c., in base al c.d. "aumento del ventesimo", della somma di €. 16.612,00, più rivalutazione e interessi legali.

[...]

Ha quindi preso la parola il PM, il quale, richiamate le ragioni addotte dalla Procura per sostenere l'accusa nei confronti del convenuto, ha evidenziato come la vicenda sottoposta all'attenzione del Collegio attenga ad

evidenti anomalie in tema di gestione del Demanio marittimo, con il profilarsi, in relazione a una serie di rinnovi di concessioni demaniali di stabilimenti balneari, di mancate entrate erariali. Tra tali anomalie un importante rilievo è assunto dall'omessa indispensabile ricognizione dello stato dei luoghi oggetto di concessione – ricognizione da operare attraverso il cosiddetto testimoniale di stato di competenza attualmente dell'Agenzia del demanio – donde il venir meno di un riferimento essenziale per la determinazione del canone. Del che vi è chiaro riscontro sia perché non risulta agli atti la richiesta da parte del Comune – succeduto alla Capitaneria di porto in qualità di Autorità concedente – del parere dell'Intendenza di finanza (ora Agenzia del demanio) in ordine alla misura dei canoni per gli stabilimenti balneari oggetto del giudizio, come previsto in particolare dagli artt. 13 e 16 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione; sia perché, come risulta dalla nota della Capitaneria di porto di Roma in data 21 luglio 1999 (relativa alle istruttorie sulle richieste di concessioni demaniali marittime di atto formale di cui è causa) i canoni concessori erano stati quantificati in via provvisoria, salvo successivo conguaglio – mancando la delibera regionale, prevista dal decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 342 del 1998, relativa all'individuazione della valenza turistica delle zone costiere. In più mancavano i titoli edilizi relativamente ad una serie di opere poste in essere dai titolari degli stabilimenti. Mancanza tanto più grave in quanto – secondo la nota di trasmissione nel 1999 delle istruttorie svolte dalla Capitaneria di porto alla Regione Lazio – con delibera n. 58/1997 del comune di Roma era stato emesso il dispositivo di non rilascio di concessioni edilizie sulla fascia del litorale. E le stesse autorizzazioni richiamate dalla difesa circa gli interventi edilizi posti in essere nelle more dai concessionari e assunte come eventuale fonte di risarcimento dei danni, ove le concessioni non fossero state poi a questi assentite, atenevano ai pareri in merito espressi dal Genio civile, dalla Capitaneria di porto medesima o dalla Soprintendenza archeologica ma non all'emissione dei titoli edilizi richiesti e di competenza esclusiva del Comune.

Ad avviso del PM ci si trova dunque davanti ad una serie di patenti irregolarità di cui il BIAZZO non poteva non avere avvertenza, con il profilarsi di una responsabilità per colpa grave a suo carico nella vicenda. Ma vi è di più. Nel momento in cui veniva dato corso alle concessioni era già stato affermato nel nostro ordinamento il principio della gestione economica dei beni dello Stato con il **d.lgs. 267 del 1997** in conseguenza della direttiva comunitaria contemplante la indizione di gare per dar luogo alle concessioni. Gestione economica e indizione delle gare che postulano previamente l'apprezzamento dei beni, e quindi la ricognizione dei medesimi da parte dell'Autorità procedente. Ricognizione invece non operata, con il venir meno quindi di un fondamentale presupposto. Per quanto attiene al danno il PM ha richiamato in proposito i criteri di quantificazione prospettati dalla Procura negli atti, tutti utilizzabili ai fini della determinazione quantitativa del danno di cui all'art. 1226 cc. [...]

Da quanto sopra è derivato un evidente danno per l'Amministrazione, causato da un'ingiustificabile acquiescenza, da parte dell'arch. BIAZZO, alle risultanze sul punto delle istruttorie del 1999, quando, a distanza ormai di diversi anni dalle medesime, ha ritenuto di procedere all'assentimento delle concessioni senza porre in essere i compiti relativi alla determinazione dei canoni spettanti specificamente al concedente Comune, pur in presenza di uno stato di incertezza sull'entità dei canoni medesimi, confermato dalla provvisorietà dei medesimi e dalla mancanza dei dovuti riferimenti fattuali.

Quanto alla quantificazione del danno erariale così causato, i vari criteri di valutazione dei canoni correttamente retraibili prospettati dalla Procura configurano cifre rilevanti rispetto al limitato ammontare dei canoni determinati con la procedura seguita dal BIAZZO.

Peraltro, rileva il Collegio, i criteri proposti dalla Procura oltre a individuare un ventaglio di risultati assai distanti tra loro restano collegati ad un giudizio ipotetico in ordine agli esiti di procedure di gara peraltro non indette tanto da non offrire criteri adeguatamente garantiti al fine della concreta determinazione del danno. Più congruo – anche per la vicinanza temporale della sua entrata in vigore a concessioni che risalgono agli anni 2002-2005 – al riguardo appare il criterio prospettato dalla difesa del convenuto, e sul quale il PM in udienza non ha sollevato sostanziali obiezioni, facente riferimento al calcolo individuato dall'**art. 3, comma 1, del decreto legge n. 400 del 1993**, convertito in **legge n. 494 del 1993**, come modificato dall'**art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006** in materia di canoni per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario direzionali e di produzione di beni e servizi. Canoni determinati moltiplicando la superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento: l'importo così ottenuto viene poi moltiplicato per un coefficiente pari a 6.5. I canoni annui conseguentemente determinati sono ulteriormente

ridotti delle seguenti percentuali, da applicare per scaglioni progressivi di superficie del manufatto: fino a 200 metri quadrati, 0 per cento; oltre 200 metri quadrati e fino a 500 metri quadrati, 20 per cento; oltre 500 metri quadrati e fino a 1.000 metri quadrati, 40 per cento; oltre 1.000 metri quadrati, 60 per cento. Tenuto presente che l'Atto di citazione fa riferimento a concessioni rilasciate tra il 2002 e il 2005 e che i canoni relativi andavano corrisposti annualmente in via anticipata dal momento del rilascio, utilizzando il predetto criterio l'ammontare dei canoni utilmente ritraibili in ragione di anno per gli stabilimenti balneari di cui è causa risulterebbe pari a quello indicato nella tabella allegata da parte convenuta per il 2007 e ripetuto in ragione di ogni anno di durata di ciascuna concessione, per un valore complessivo di euro 65.002,26 per lo stabilimento **Il Capanno**; euro 180.627,41 per lo stabilimento **Tibidabo (Dune Village)**; euro 497.576,00 per lo stabilimento **Nuova Pineta**; euro 74.057,24 per lo stabilimento **Lido Beach**; euro 91.484,24 per lo stabilimento **Gambrinus**; euro 73.855,05 per lo stabilimento **La Rotonda**; euro 179.206,86 per lo stabilimento **La Capannina**. Mentre per gli stabilimenti **Dopolavoro COTRAL** e **Salus**, essendo state le concessioni adottate nel 2006, non si dà luogo al relativo calcolo dei canoni ai fini della quantificazione del danno.

Per un totale di circa euro 1.150.000,00.

Dalle somme in questione vanno dedotti i canoni effettivamente pagati per un totale di oltre 400.000,00 euro. Sulla somma così risultante di euro 750.000,00, trattandosi comunque di risultato dell'applicazione di un criterio non discendente direttamente dalla legge, pare opportuno applicare il coefficiente di abbattimento del 10% richiamato dalla Procura regionale in sede di prospettazione dei parametri cui ancorare la determinazione del danno erariale: donde la conseguente riduzione del danno in euro 675.000,00.

In applicazione del potere riduttivo il Collegio, attesa anche la non manifestata contrarietà della Procura regionale, ritiene di poter contenere il danno in euro 240.000,00 complessivi tenuto conto anche del fatto che alla causazione del medesimo ha contribuito l'inerzia di altri soggetti, e segnatamente quelli cui incombeva la redazione del testimoniale di stato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando,
CONDANNA

BIAZZO Gianfilippo al pagamento in favore dell'Erario di euro 240.000,00 (duecentoquarantamila/00) comprensivi di rivalutazione fino alla data di deposito della sentenza e con interessi legali successivamente, nonché al pagamento delle spese di giudizio che all'atto della presente sentenza si liquidano in euro 699,46 (seicentonovantanove/46)

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 3 maggio 2011.