



Sentenza n. 167/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Paolo	Novelli	Presidente
Eugenio	Musumeci	Consigliere
Flavia	D'Oro	Primo Referendario (relatore)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel **giudizio di responsabilità**, iscritto al numero **74003** del registro di Segreteria, instaurati a istanza della Procura regionale presso questa Sezione nei confronti dei signori:

1) BOUCHÉ Diego, nato a Napoli il 22.01.1953 ed ivi residente in via Aniello Falcone n. 388/18; c.f. BCHDGI53A22F839N, rappresentato e difeso dall' avv. Andrea Abbamonte (c.f.: BBMNDR62D18F839S), presso il quale fisicamente domicilia in Napoli alla Via G. Melisurgo n. 15 ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c.: andreaabbamonte@avvocatinapoli.legalmail.it;

2) FRANZESE sr. Luisa, nata a Saviano il 15.01.1955, domiciliata in Napoli, in via Cavallerizza n. 8, sc. A; c.f. FRNLSU55A55I469S, rappresentata e difesa dagli avv.ti Erasmo Fuschillo (c.f. FSCRS45D13I469U) e Sabato G. Perna (c.f. PRNSTG63C19C697K) del foro di Nola, presso quest'ultimo elett.te domicilia in Nola (NA) alla Via

Anfiteatro Laterizio n. 19, pec:
sabatogiuseppe.perna@pecavvocatinola.it e
avv.erasmofuscillo@pec.it;

3) DE LISA Maria Teresa, nata a Napoli il 05/08/1954 ed ivi residente in via San Giacomo Dei Capri 63, c.f. DLSMTR54M45F839R, rappresentata e difesa dall' avv. Guido Marone (c.f.: MRNGDU78L18F839D), con il quale elettivamente domicilia in Napoli, alla Via L. Giordano, 15. Ai sensi dell'art. 136 cod. proc. amm. si indicano i seguenti recapiti ove si chiede siano inoltrate le comunicazioni: fax 081.372.13.20 – pec guidomarone@avvocatinapoli.legalmail.it

4) FRANZESE jr. Luisa, nata a Napoli il 17.08.1973 domiciliata in Nola (NA) in traversa l' Abate Minichini, n. 1 c.f. FRNLSU73M57F839T, rapp.ta e difesa, giusta procura in calce, dall'avv. Giuseppe Russo (cod. fisc. RSS GPP 69R13 H501S), presso il cui studio elett.te domicilia in Napoli alla via Cesario Console 3 e presso il domicilio digitale giuseppe.russo@pec.studiogiasirusso.it al quale chiede vengano trasmesse le comunicazioni di cui al presente giudizio, nonché via fax al n. 081.247.12.31;

5) ROMEO Giovanni, nato ad Avellino il 17.09.1954 ed ivi domiciliato in via Cristoforo Colombo n. 106, c.f. RMOGNN54P17A509M, rappresentato e difeso dall' avv. Antonio Sorice (c.f.: SRCNTN44H16I893H), presso il quale fisicamente domicilia in Avellino, alla Via C. Colombo, n. 34 ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c.: antonio.sorice@avvocatiavellinopec.it;

6) ESPOSITO Paolo, nato a Napoli il 20.04.1964 ed ivi domiciliato in via dell'Epomeo n. 496/7/F, c.f. SPSPLA64D20F839F, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, anche disgiuntamente, all'avv. Gianluca Caporaso (c.f.: CPRGLC72A21F839G – p.iva: 07573070633) e dall'avv. Daniela Esposito (c.f.: SPSDNL75T49F839A) ed elettivamente domiciliato con questi presso lo studio dell'avv. Caporaso, in Napoli, alla via M. Cervantes n.55/14, indicandosi ex art.125 ss. c.p.c., D.L.vo n.104/10, D.L.vo 174/2016 s.m.i. il proprio fax 081.19370141 e la mail certificata, domicilio digitale gianlucaaporaso@avvocatinapoli.legalmail.it per ogni adempimento e/o comunicazione e/o notificazione di legge;

7) GAMBARDELLA Luigi, nato il 15.08.1952 ad Atrani (SA), e ivi residente in Traversa Dragone n. 2, c.f.: GMBLGU52M15A487Y, rappresentato e difeso, come da procura in calce dall'Avv. Antonio Giordano, unitamente al quale elettivamente domicilia presso il suo studio in Castel San Giorgio alla via Crocinola 20/I Castel San Giorgio (SA) e che dichiara di voler ricevere gli avvisi ex art. 133 e 134 presso il seguente numero di fax 081/262023 o presso il seguente indirizzo di posta elettronica certificata a.giordano53@avvocatinocera-pec.it;

8) STANZIONE Salvatore, nato il 01.05.1949 ad Angri (SA) ed ivi residente in via Pag. 93 a 134 Giovanni Amendola n. 5 – c.f.: STNSVT49E01A294S; **contumace**

9) MONTORO Vincenzo, nato il 28.10.1964 a Nocera Inferiore (SA), domiciliato a Sarno (SA), in via Acquarossa n. 75 – c.f.: MNTVCN64R28F912I, rappresentato e difeso dall' avv. Marcello

Fortunato (c.f.: FRTMCL68P14H703J), presso il quale elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. avvmarcellofortunato@pec.ordineforense.salerno.it;

10) NASTO Domenico, nato il 04.08.1966 ad Angri (SA) ed ivi residente in via Ing. Messina n. 7, c.f.: NSTDNC66M04A294S, rappresentato e difeso dall' avv. Marcello Fortunato (c.f.: FRTMCL68P14H703J), presso il quale elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. avvmarcellofortunato@pec.ordineforense.salerno.it;

11) MORMILE Fulvio, nato il 03.09.1971 a Minori (SA) ed ivi residente in via Torre Paradiso n. 86 - c.f.: MRMFLV71P03F223A, rappresentato e difeso dall' avv. Marcello Fortunato (c.f.: FRTMCL68P14H703J), presso il quale elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. avvmarcellofortunato@pec.ordineforense.salerno.it;

12) MUTO Annunziata, nata a Casamarciano (NA) il 04.02.1956, ivi domiciliata in via Circumvallazione n. 97; c.f. MTUNNZ56B44B922Q, rappresentata e difesa dall'avv. Eleonora Marzano (C.F. MRZLNR84P55B963D), presso la quale fisicamente domicilia in Caserta, alla via G. la Pira, Traversa Giaquinto, n. 4, ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. eleonora.marzano@pec.it;

13) GIFUNI Angelo, nato a Sant'Anastasia (SA) il 17.03.1958, ivi domiciliato in via Casamiranda n. 62; c.f. GFNNGI58C17I262R, rappresentato e difeso dall'avv. Eleonora Marzano (C.F. MRZLNR84P55B963D), presso la quale fisicamente domicilia in Caserta, alla via G. la Pira, Traversa Giaquinto, n. 4, ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. eleonora.marzano@pec.it;

14) AMBROSINO Antonio, nato il 27.04.1985 ad Avellino e residente a Saviano Pag. 94 a 134 (NA), in via Provinciale Fressuriello n. 60 – c.f.: MBRNTN85D27A509V, rappresentato e difeso dall'avv. Eleonora Marzano (C.F. MRZLNR84P55B963D), presso la quale fisicamente domicilia in Caserta, alla via G. la Pira, Traversa Giaquinto, n. 4, ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. eleonora.marzano@pec.it;

15) FICO Pietro, nato a Mugnano di Napoli (NA) il 22.04.1980, domiciliato in Roccapiemonte, alla via S. Rocco n. 29, c.f. FCIPTR80D22F799J, rappresentato e difeso – giusta procura in calce – dall'Avv. Lorenzo IORIO (CF RIOLNZ93D14F839Q) con il quale elettivamente domicilia presso il seguente domicilio digitale avvocatoLorenzoiorio@pec.it;

16) VECCHI Walter, nato a Salerno il 27.02.1970, domiciliato in Amalfi (SA), alla via Sopramare n. 28 – c.f. VCCWTR70B27H703H, rappresentato e difeso dall'avv. Stefania Vecchio (C.F. VCC SFN 69B56 D390V), presso la quale fisicamente domicilia in Salerno, al Vicolo Municipio Vecchio, n. 6, ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. avv.stefaniavecchi.ordsa@pec.giuffre.it;

17) GAMBARDELLA Gabriele, nato a Minori (SA) il 20.06.1972, ivi domiciliato alla via Gerardo Amato n. 10 – c.f. GMBGRL72H20F223G, rappresentato e difeso dall'avv. Matteo D'Angelo (C.F. DNGMTT61B02H703C), presso il quale fisicamente domicilia in Napoli, presso lo studio dell'avv. Mario Barretta, alla piazza n. Amore n. 6, ed elegge domicilio digitale all'indirizzo p.e.c. avvmatteodangelo@pec.ordineforense.salerno.it;

VISTO l'atto di citazione della Procura regionale depositato presso questa Sezione giurisdizionale il 12.7.2023;

VISTE le memorie di costituzione depositate presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale dalle Difese dei convenuti;

VISTI gli altri atti del giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 11.1.2024, con l'assistenza del segretario dott. Alessandra Polese, sentiti il relatore Flavia D'Oro, i rappresentanti del pubblico ministero in persona di Mauro Senatore e Davide Vitale, nonché l'avv. Monica Mazziotti per delega orale dell'avv. Andrea Abbamonte per Bouchè Diego; l'avv. Fuschillo Erasmo per Franzese Luisa senior (per la quale è presente anche l'avv. Perna Sabato); l'avv. Marone Guido per De Lisa Maria Teresa; l'avv. Russo Giuseppe per Franzese Luisa junior; l'avv. Sorice Antonio per Romeo Giovanni; l'avv. Caporaso Gianluca per Esposito Paolo; l'avv. Giordano Antonio per Gambardella Luigi; l'avv. Enrico Baffa per delega orale dell'avv. Marcello Fortunato per i convenuti Montoro Vincenzo, Nasto Domenico, Mormile Fulvio; l'avv. Marzano Eleonora per i convenuti Muto Annunziata, Gifuni Angelo, Ambrosino Antonio, l'avv. Ferrentino Feliciano per delega orale dell'avv. Iorio Lorenzo per Fico Pietro; l'avv. Vecchio Stefania per Vecchi Walter; l'avv. D'Angelo Matteo per Gambardella Gabriele. Nessuno presente per il convenuto Stanzione Salvatore.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 12.7.2023 la Procura Regionale

ha evocato in giudizio i signori: **GAMBARDELLA Luigi, MONTORO Vincenzo, MUTO Annunziata, FICO Pietro**, nella qualità di presidenti del CdA del Conservatorio di S. Rosalia; **NASTO Domenico, MORMILE Fulvio, GIFUNI Angelo, AMBROSINO Antonio, STANZIONE Salvatore, VECCHI Walter, GAMBARDELLA Gabriele**, nella qualità di consiglieri del Consiglio di Amministrazione (CdA) del Conservatorio di S. Rosalia; **BOUCHÉ Diego e FRANZESE sr. Luisa**, in qualità di direttori generali dell'USR di Napoli; **DE LISA Maria Teresa e FRANZESE jr. Luisa**, in qualità di dirigenti dell'Ufficio II dell'USR di Napoli; **ROMEO Giovanni, ESPOSITO Paolo**, in qualità di funzionari dell'USR di Napoli, per sentirli condannare, pro quota, al pagamento, in favore dell'Istituto Pubblico di Educazione Femminile - Conservatorio "Santa Rosalia" di Atrani, della somma di € 1.391.292,19 oltre rivalutazione ed interessi.

I convenuti, nella qualità di componenti del CdA del Conservatorio o di dirigenti e funzionari dell'Ufficio Scolastico Regionale del MIUR di Napoli, sarebbero responsabili di non aver gestito correttamente il patrimonio immobiliare afferente al Conservatorio di S. Rosalia nel comune di Atrani.

Il danno erariale contestato afferisce a tre tipologie:

- 1)** Una prima tipologia di danno (pari ad euro 568.017,29) riguarda il **danno per mancato adeguamento dei canoni locativi per i conduttori** che occupavano gli immobili in forza di un valido atto negoziale in relazione a 32 cespiti, e riguardo all'intervallo temporale intercorrente dal gennaio 2016 al giugno 2020;
- 2)** un ulteriore danno (pari ad euro 105.904,73) riguarda il **mancato**

introito di canoni fissati in contratto, ma non riscossi (e fatti colpevolmente prescrivere) per il periodo dal gennaio 2011 al dicembre 2015, tenuto conto del periodo di prescrizione per richiedere il pagamento dei fitti;

3) un ulteriore posta di danno (pari ad euro 633.710,65) riguarda **il mancato introito di somme nei confronti di occupanti abusivi degli immobili** (in numero di 22 occupanti *sine titolo*) per il periodo dal gennaio 2011 al dicembre 2015, considerato che, come affermato dalla Procura, dopo cinque anni dalla mancata richiesta del canone periodico è preclusa l'azionabilità da parte del proprietario.

4) infine, si contesta un danno (pari ad euro 84.121,75) **per spese non giustificate** (e non risultate funzionalizzate a necessità e/o finalità dell'Ente).

Secondo la prospettazione accusatoria, i componenti del CdA del Conservatorio – che risulta regolato dal R.D. 1941/1867, dall'art. 204 d.lgs. 297/94, e, quanto alla gestione amministrativo-contabile, dall'art. 28 e 29 del decreto 28.8.2018, e che nel tempo ha perso la sua funzione educativa per conservare solo quella di gestione del patrimonio immobiliare alla stregua di una società immobiliare di fatto – avrebbero gestito in modo negligente gli immobili di proprietà del conservatorio, non effettuando una ricognizione della consistenza del patrimonio immobiliare, né affrontando il problema delle occupazioni abusive e dei canoni manifestamente non adeguati.

I funzionari dell'USR del Ministero dell'Istruzione non avrebbero, dal canto loro, svolto alcuna attività di vigilanza, pur a fronte di una

situazione contabile del Conservatorio caratterizzata dalla totale mancanza dei bilanci e di un inventario dei beni. Pur essendo al corrente della situazione di degrado dell'Ente, l'USR non avrebbe intrapreso alcuna iniziativa per evitare il danno erariale contestato.

Per quanto attiene alle spese non giustificate (ovvero la quarta posta di danno), la Procura contestava ai presidenti dei vari CdA – che avevano accesso al conto - una condotta commissiva, a titolo di dolo, per aver effettuato spese non pertinenti, per distributori di carburanti, a fronte di pedaggi autostradali e per ristorazione, nonché prelevamenti per contanti e operazioni effettuate con bonifico per i quali non si conosce l'effettivo impiego, e infine per il pagamento di prestazioni e rimborsi non connessi alle finalità dell'incarico.

Le prime tre poste di danno venivano attribuite ai convenuti a titolo di colpa grave e quindi in via parziaria, con attribuzione del 70% del danno in capo ai membri del C.d.A. e per il 30% in capo ai funzionari dell'USR (con differente ripartizione a seconda della funzione svolta).

La quarta posta di danno veniva imputata per la parte di rispettiva competenza, in termini di dolo, ai soli presidenti dei C.d.A. interessati.

Nell'atto di citazione veniva individuato il complessivo importo del danno contestato per ciascun convenuto, dato dalla somma delle quote relative alle quattro poste di danno, e le deduzioni depositate dai convenuti venivano ritenute dalla Procura non idonee a superare la prospettazione accusatoria.

2. Tutti i convenuti si costituivano ad eccezione di Stanzione Salvatore.

3. I Presidenti dei vari CDA -GAMBARDELLA Luigi, MONTORO, MUTO e

FICO-, nonché i componenti -MORMILE, NASTO, AMBROSINO, GIFUNI, VECCHI e GAMBARDELLA Gabriele- sollevavano le seguenti eccezioni:

- difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sul presupposto che il Conservatorio, qualificato dalla stessa Procura come società immobiliare di fatto, avrebbe perso la finalità educativa pubblicistica (VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele);
- inammissibilità della citazione per omessa valutazione delle controdeduzioni (MUTO, AMBROSINO, GIFUNI);
- inammissibilità dell'atto di citazione per tardivo deposito dello stesso – non essendo applicabile la proroga di 45 giorni a fronte della seconda istanza avanzata dalla procura e rigettata dalla Sezione in quanto palesemente infondata e meramente dilatoria (FICO, VECCHI GAMBARDELLA Gabriele);
- nullità della citazione per assenza di una notizia specifica e concreta di danno (FICO, VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele);
- inammissibilità dell'atto di citazione per indeterminatezza con riguardo alle condotte contestate, alle violazioni relative a ciascun contratto, alle modalità di quantificazione e ripartizione del danno tra i convenuti (FICO, VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele).
- prescrizione dell'azione erariale (GAMBARDELLA Luigi, MONTORO, MORMILE, NASTO, MUTO, AMBROSINO, GIFUNI).

Nel merito, rappresentata la situazione di carenza di personale e di risorse finanziarie nonché di disordine contabile del Conservatorio, e individuate le azioni intraprese -per la riscossione dei canoni, per la

stipula di regolari contratti di locazione e per interventi di manutenzione straordinaria-, i convenuti contestavano la prospettazione accusatoria. In particolare:

- quanto al danno da mancato adeguamento del valore dei canoni locativi, contestavano il criterio di calcolo adottato dalla procura, in quanto non sarebbe stato considerato il giusto valore locatizio e dei canoni da prendere a riferimento, con conseguente inattendibilità della quantificazione del danno. Rappresentavano che non vi era spazio per un incremento del canone, non potendo farsi riferimento ai valori OMI, in quanto la determinazione del canone aveva tenuto conto delle reali condizioni dei singoli immobili, dell'effettivo valore locativo e dell'accollo delle spese di manutenzione straordinaria in capo ai locatari;

- quanto al danno da mancata riscossione dei canoni e da mancato introito di somme nei confronti degli occupanti abusivi degli immobili, evidenziavano che non sarebbe provata la maturazione della prescrizione e riportavano le azioni intraprese per la riscossione e per ottenere la disponibilità degli immobili;

- quanto al danno per le spese effettuate contestate dalla Procura, ne sostenevano il collegamento con l'incarico espletato.

I predetti convenuti sostenevano, quindi, l'assenza dell'elemento oggettivo e soggettivo della responsabilità. Chiedevano inoltre di considerare i vantaggi conseguiti dall'Ente (MUTO, AMBROSINO, GIFUNI) nonché l'esercizio del potere riduttivo.

3.1. In particolare, Il dott. **Luigi GAMBARDELLA**, Presidente del CDA del

Conservatorio dal 2007 al 2011, si costituiva con memoria in data 20.12.2023 eccependo in primo luogo la prescrizione del danno erariale a lui ascritto (pari ad euro 38.615,75), trattandosi di condotte avvenute fino al 2011 in relazione alle quali il fascicolo è stato aperto solo nel 2020. Nel merito evidenziava la totale assenza di personale e il collegamento con le esigenze di servizio delle spese sostenute per la fornitura di carburanti e per la ristorazione nonché dei prelievi in contanti e del pagamento di prestazioni e rimborsi.

3.2. Per quanto riguarda i componenti del successivo e secondo CdA, il **dott. Vincenzo MONTORO** – Presidente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 201.892,60 – si costituiva in giudizio con memoria del 27.12.2023. Il **dott. Fulvio MORMILE** – componente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 168.026,60 – si costituiva in giudizio con memoria del 22.12.2023. Il **dott. Domenico NASTO** - componente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 168.026,60 – si costituiva in giudizio con memoria del 22.12.2023.

Difesi dal medesimo avvocato, si difendevano con le stesse argomentazioni. In primo luogo, eccepivano la prescrizione dell'azione erariale e rappresentavano che il periodo effettivo di gestione del CdA decorre dal febbraio 2012, con una gestione ereditata peraltro già carente. Nel merito, contestavano che le singole poste di danno fossero attribuibili alla loro condotta; in particolare:

-quanto al danno da mancato adeguamento di valore dei canoni locativi, rappresentavano di aver effettuato una ricognizione di tutte le unità immobiliari e una valutazione dei canoni, descrivendo la situazione per ciascun immobile;

-quanto al danno da mancata riscossione dei canoni, rappresentando la situazione per ciascun immobile, evidenziavano la mancata maturazione della prescrizione;

- Quanto al danno da mancato introito di somme nei confronti degli occupanti abusivi degli immobili, evidenziavano che nel 2012 il Presidente del CdA aveva attivato le procedure per ottenere la disponibilità di ciascun immobile. Contestavano la ripartizione del danno tra i vari convenuti e sostenevano, in virtù delle azioni intraprese, l'assenza dell'elemento soggettivo nonché del nesso causale, considerato che la situazione contrattuale degli immobili risultava essere cristallizzata già all'inizio del breve mandato del CdA. Quanto al danno per le spese effettuate e contestate dalla Procura, Il dott. Montoro sosteneva che queste fossero connesse all'incarico espletato.

3.3. Quanto al successivo e terzo CdA, con memorie in data 22.12.2023 si costituivano in giudizio, patrocinati dal medesimo avvocato, la **Prof.ssa Annunziata MUTO**, quale presidente del CdA dal 2014 al 2018 (alla quale viene contestato un danno pari a 141.383,00) e il **dott. Antonio AMBROSINO** e il **dott. Angelo GIFUNI**, componenti del CdA, ai quali viene contestato un danno pari a 129.743,01 ciascuno. In primo luogo, eccepivano l'inammissibilità dell'atto di citazione per

omessa valutazione delle deduzioni svolte nella fase preprocessuale, non avendo la Procura tenuto in considerazione le attività svolte dai convenuti per la gestione del compendio immobiliare del Conservatorio. Ecceprivano, inoltre, la prescrizione dell'azione erariale per i danni concretizzatisi prima del quinquennio antecedente la notifica dell'invito a dedurre (effettuata in data 27.9.2022). La Procura non avrebbe in particolare dimostrato la prescrizione del diritto di credito del Conservatorio.

-Quanto al danno da mancato adeguamento dei canoni di locazione, rilevavano un errore nel calcolo della somma individuata nella citazione e contestavano il criterio di calcolo adottato, in quanto non era stato considerato il giusto valore locatizio e dei canoni da prendere a riferimento (che tengono conto anche dell'accollo delle spese in capo ai locatari), con conseguente inattendibilità della quantificazione del danno (come dimostrato dalla perizia di parte allegata alla difesa, redatta dall'ing. Fusco).

-Riportavano puntualmente e per ciascuna unità immobiliare le attività svolte nella gestione del patrimonio immobiliare sin dall'insediamento del CdA nel 2015, con riguardo alla riscossione dei canoni, alla stipula di regolari contratti di locazione e agli interventi di manutenzione straordinaria e di messa in sicurezza, pur in assenza di risorse disponibili.

-Quanto ai rimborsi spese contestati, nell'evidenziare l'irrisorietà degli importi rispetto alla mole di lavoro svolta, rappresentavano il collegamento degli stessi con le attività svolte, richiamando

l'archiviazione in sede penale del GIP di Salerno del 18.5.2023. Sostenevano, quindi, l'insussistenza di una responsabilità e dell'elemento soggettivo e chiedevano l'applicazione della *compensatio lucri cum damno*, tenuto conto che il CdA aveva reso possibile un maggiore incasso rispetto alle precedenti gestioni, con un saldo positivo della gestione di oltre 50 mila euro. In subordine chiedevano l'esercizio del potere riduttivo.

3.4. Con riferimento al quarto CdA, il **dott. Pietro FICO**, Presidente del CdA dal 2018, al quale viene contestato un danno pari ad euro 6.891,00 per mancato adeguamento dei canoni di locazione degli immobili, si costituiva in giudizio con memoria del 22.12.2023. Rappresentava che il Conservatorio è sprovvisto di una forma organizzativa ed ha un patrimonio immobiliare di circa 50 immobili in cattivo stato di manutenzione, per cui è stato previsto l'accollo da parte del conduttore dei costi dei lavori, con riflessi sul canone. Eccepiva in via preliminare l'inammissibilità dell'atto di citazione, in quanto depositato oltre il termine del 12.6.2023, fissato dall'ordinanza del 16.5.2023. Rappresentava a tal fine che la successiva richiesta di ulteriore proroga in palese carenza dei presupposti -come dimostrato dal rigetto della medesima- era finalizzata solo ad ottenere un ulteriore termine di 45 giorni, che pertanto non può essere applicato. Eccepiva, inoltre, la nullità dell'atto di citazione per mancanza di una notizia specifica e concreta di danno nonché per indeterminatezza sia con riguardo alla condotta contestata (visto che la Procura fa riferimento a contratti stipulati dal 2000 al 2016, e quindi prima che il

convenuto fosse nominato Presidente del CdA) che alla quantificazione e ripartizione del danno tra i vari CdA (non avendo la Procura indicato le singole violazioni contestate per ciascun contratto e le modalità utilizzate per la quantificazione della differenza di canone dovuta per ciascun contratto). Nel merito sosteneva l'infondatezza della domanda, in quanto n. 8 contratti sarebbero stati stipulati prima del 2018; il danno sarebbe meramente ipotetico: infatti non vi era spazio per un incremento del canone, per il quale l'unico adeguamento consentito era quello secondo l'indice ISTAT; rappresentava che, comunque, anche nel caso di contratti scaduti, dalla scadenza della locazione non deriva automaticamente la disponibilità del bene. I contratti di locazione successivi all'insediamento del CdA, presieduto dal convenuto, sono stati conclusi in base alle reali condizioni degli immobili e all'effettivo valore locativo - non potendo farsi riferimento ai valori OMI, peraltro del 2020 e senza considerare l'indice di vetustà dei beni - e considerando che alcuni contratti prevedono meccanismi automatici di incremento del canone e l'impegno del conduttore a sopportare le spese di manutenzione straordinaria. Sosteneva l'assenza del nesso causale e dell'elemento soggettivo, avendo il convenuto, dopo il passaggio di consegne con il precedente CdA, conferito incarico ad un tecnico per il censimento degli immobili (nel giugno 2019) e tenuto conto che l'operatività del Conservatorio è stata bloccata dal pignoramento del conto corrente nel 2019-2020 e a seguito del Covid. In via graduata, chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

Il **dott. Walter VECCHI** – consigliere del CDA dal 2018, al quale viene contestato un danno pari ad euro 6.891,90 per mancato adeguamento dei canoni di locazione degli immobili – si costituiva in giudizio con memoria in data 22.12.2023. In primo luogo eccepiva il difetto di giurisdizione non essendo il Conservatorio un ente pubblico; la nullità della citazione, in quanto la notizia di danno non sarebbe specifica e concreta; la tardività del deposito dell'atto di citazione (in quanto sarebbe inapplicabile nel caso di specie il termine supplementare dei 45 giorni a fronte della seconda richiesta di proroga, in quanto manifestamente infondata – Sez. giur. Abruzzo 23/2022). Eccepiva, inoltre, la nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza, avendo la Procura accumulato in una unica ipotesi di danno diverse fattispecie, per le quali non fornisce la prova della condotta e del danno addebitato al convenuto, tenuto conto peraltro che si tratta di contratti stipulati dal 2000 al 2016 (quando il convenuto non era componente del CdA) e che manca l'individuazione delle violazioni per i singoli contratti e delle modalità di quantificazione del danno, per cui vi sarebbe anche una carenza di prova. Rappresentava inoltre, prendendo inconsiderazione i singoli contratti, che, quanto ai contratti in corso alla data di nomina del convenuto, non vi era spazio per un incremento del canone, mentre i contratti stipulati successivamente sono stati conclusi sulla base delle reali condizioni degli immobili. Inoltre, la Procura ha preso in considerazione i valori OMI senza tener conto della tipologia degli immobili e della loro reale superficie catastale. Concludeva, quindi,

per l'insussistenza di una sua responsabilità e in subordine chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

Il dott. **Gabriele GAMBARDELLA** - componente del CdA dal 2018, al quale viene contestato un danno pari ad euro 39.067,69 - si costituiva con memoria del 27.12.2023. Rappresentava la situazione di criticità economico finanziaria e di disordine del Conservatorio e le azioni intraprese nella gestione del patrimonio immobiliare. Contestava la quantificazione del danno dimostrando per ciascun contratto la congruità del canone. Eccepiva il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in quanto il venir meno della funzione educativa del Conservatorio impedirebbe la riconducibilità dello stesso all'ambito pubblicistico, essendo qualificato dalla stessa Procura come società immobiliare di fatto. Inoltre, il Conservatorio non risulterebbe destinatario di risorse pubbliche per cui non vi sarebbe alcun danno pubblico, in assenza di prova della natura pubblica del patrimonio (Sez. giur. Piemonte n. 31/2022). Eccepiva l'inammissibilità della citazione per tardività, non essendo applicabile la proroga di 45 giorni nel caso di richieste manifestamente infondate, e per indeterminatezza, non avendo la procura distinto le singole fattispecie e individuato le condotte per ciascuno dei contratti contestati. Eccepiva, inoltre, nullità della citazione per l'assenza di una notizia specifica e concreta di danno. Chiedeva quindi il rigetto della citazione, per insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità, e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

4. I Direttori Generali dell'USR (BOUCHE', FRANZESE Luisa senior), i

dirigenti dell'Ufficio II (DE LISA, FRANZESE Luisa) e i funzionari (ESPOSITO, ROMEO) sollevavano le seguenti eccezioni:

- Difetto di giurisdizione della Corte dei conti (ESPOSITO);
- Inammissibilità dell'atto di citazione in quanto tardivamente notificato (ESPOSITO);
- Inammissibilità della citazione per la mancanza di una concreta e specifica notizia di danno (ESPOSITO, FRANZESE senior);
- nullità dell'atto di citazione per mancata corrispondenza con l'invito a dedurre (FRANZESE senior);
- Prescrizione dell'azione (ESPOSITO, ROMEO, DE LISA, FRANZESE senior).

Nel merito, i convenuti sostenevano l'incertezza della normativa sulla attribuzione delle competenze all'USR. In particolare, rilevavano che residuerebbe in capo all'USR solo una competenza in materia di atti di straordinaria amministrazione e di esame dei bilanci, dalle cui voci, comunque, non si sarebbero potuti rilevare i danni contestati. Le condotte omissive contestate rientrerebbero quindi nei compiti gestori attribuiti in via esclusiva ai componenti del CdA del Conservatorio, avente autonoma personalità giuridica. Eccepivano il difetto di prova in merito alla quantificazione delle diverse poste di danno, con specifico riferimento ai singoli immobili e contratti e alla maturazione della prescrizione dei canoni. Chiedevano in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

Il convenuto ESPOSITO chiedeva altresì l'ammissione al rito abbreviato con pagamento del 5% dell'importo contestato e sulla richiesta la Procura esprimeva successivamente parere negativo.

Altri convenuti chiedevano l'acquisizione in via istruttoria dei contratti di locazione, della corrispondenza dei legali incaricati e dei riscontri dei detentori degli immobili (FRANZESE senior) ovvero la verifica di eventuali eccezioni in termini di prescrizione da parte dei conduttori (BOUCHE', pag. 20).

Altri (FRANZESE senior, MUTO, AMBROSINO, GIFUNI) chiedevano l'ammissione della prova per testi e la nomina di CTU per la quantificazione degli importi in considerazione, del valore locatizio e della capacità degli occupanti.

4.1. In particolare, il **dott. Paolo ESPOSITO**, funzionario dell'USR per la Campania, si costituiva con memoria del 19.12.2023. Eccepiva il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, inquadrando il Conservatorio nell'ambito delle società immobiliari di fatto; sosteneva l'assenza di una funzione di tutela in capo all'URS, avendo perso il Conservatorio la sua funzione pubblica di istituto educativo ed evidenziava l'assenza di regolamenti attuativi dell'art. 204 d.lgs. 297/94, che avrebbero dovuto individuare gli atti da sottoporre all'USR. Eccepiva inoltre l'inammissibilità dell'atto di citazione per la tardiva notifica dell'atto di citazione (oltre 120 giorni dall'ultima notifica dell'invito a dedurre), per la mancata comunicazione delle ordinanze di proroga. Inoltre, la citazione sarebbe inammissibile per mancanza di una concreta e specifica notizia di danno nonché tardiva rispetto alla vertenza del 2012. Inoltre, eccepiva la prescrizione quinquennale, decorrente dal 2011, per cui sarebbero prescritte le mensilità dei canoni ed occupazioni relative al periodo 2011-2016. Nel

merito contestava la sussistenza di un comportamento omissivo a lui ascrivibile, rappresentando che, come funzionario amministrativo assegnato dal 2015 all'Ufficio II con competenza in materia di esame dei bilanci delle istituzioni educative ed enti vigilati, aveva inviato numerose diffide al Conservatorio con cui venivano richiesti i bilanci e la documentazione finanziaria, economica e patrimoniale. Rappresentava, inoltre, che competeva al dirigente dell'Ufficio II il controllo ed il supporto alle istituzioni educative e l'approvazione o meno delle delibere del CdA, mentre rientrava nella sua competenza solo l'esame ovvero l'analisi tecnica e contabile dei bilanci, qualora trasmessi, a partire dal settembre 2016. Evidenziava che gli Educandati Femminili sono tenuti alla redazione di un mero rendiconto in cui sono evidenziate le voci di entrate ed uscite ai fini della verifica del pareggio di bilancio. Ad ogni modo rappresentava che, anche in presenza di un vero e proprio bilancio, dalle singole voci non sarebbero emersi i danni contestati dalla Procura (ovvero il mancato adeguamento dei canoni locativi ai valori di mercato per il periodo dal gennaio 2016 a giugno 2020, il mancato introito di canoni contrattuali non riscossi dal gennaio 2011 a dicembre 2015, nonché il mancato introito di somme relative ad occupanti abusivi da gennaio 2011 a dicembre 2015), che sarebbero ascrivili esclusivamente alla gestione dei CdA. Inoltre, evidenziava che l'attività ispettiva era di competenza dei dirigenti tecnici e che il monitoraggio dei flussi finanziari è previsto solo per le Istituzioni scolastiche. Rappresentava che gran parte del danno (pari ad euro 58.481,29) conseguiva ad

eventi precedenti all'assegnazione della specifica competenza a lui attribuita relativamente all'esame dei bilanci (avvenuta a settembre 2016). Concludeva, quindi, per il rigetto della citazione per carenza dell'elemento oggettivo e soggettivo. Eccepiva, infine, il difetto di prova, non avendo la Procura individuato, per le singole poste di danno, i relativi immobili né le modalità di quantificazione del danno. Chiedeva in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

Nella memoria veniva richiesto il rito abbreviato con pagamento del 5% dell'importo contestato, richiesta sulla quale la Procura esprimeva successivamente parere negativo per la manifesta incongruità della somma proposta.

4.2. Il dott. Giovanni ROMEO, funzionario amministrativo dell'Ufficio II dell'USR, chiamato a rispondere di un danno pari a 59.204,84 per il periodo 2010-2014, si è costituito con memoria in data 20.12.2023, eccependo la prescrizione dell'azione erariale (tenuto conto che la procura aveva già avuto contezza del danno nel 2012). Rappresentava, inoltre, di non aver avuto alcuna competenza in merito all'attività ispettiva – non affidata all'Ufficio II ma a dirigenti tecnici – e al controllo e supporto delle Istituzioni educative – affidata all'Ufficio II solo dal 2014 e attribuita alla competenza di altro funzionario. Chiedeva quindi il rigetto della citazione e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

4.3. La dott.ssa Maria Teresa DE LISA – dirigente dell'Ufficio II dell'USR da maggio 2010 ad aprile 2015, alla quale si contesta un danno di euro 71.377,23 – si costituiva in giudizio con memorie del 20.7.2023 e

del 21.12.2023 chiedendo il rigetto dell'azione. Evidenziava l'incertezza oggettiva del quadro normativo di riferimento e l'insussistenza di una funzione di controllo in capo all'USR. In particolare, rappresentava che il d.lgs. 297/94 aveva attribuito ai convitti nazionali e agli istituti pubblici di educazione femminile personalità giuridica e piena autonomia, che il regolamento attuativo che avrebbe dovuto regolare i compiti di vigilanza del Ministero non era stato approvato e che, ciononostante, la precedente normativa del 1931, 1967 e 1992 era stata formalmente abrogata nel 2008-2010. Le condotte omissive contestate rientrerebbero esclusivamente nell'ambito delle competenze gestorie del Consiglio di Amministrazione e non in capo all'Ufficio II, almeno fino al Decreto Ministeriale n. 911 del 2014 e, comunque, il danno contestato non sarebbe emerso dalla verifica, da parte dell'USR, dei dati contabili. Inoltre le oggettive incertezze del quadro normativo e dell'attribuzione delle funzioni escluderebbero l'elemento soggettivo della colpa grave. Inoltre, veniva eccepita l'assoluta carenza di prova in ordine alla sussistenza e alla quantificazione dei danni patiti, attesa la mancata individuazione dei cespiti e dei relativi valori di mercato nonchè dei contratti di locazione. Inoltre, la convenuta contestava l'imputazione dei pregiudizi relativi al periodo 2016-2020, successivi alla cessazione dell'incarico, ed eccepiva la prescrizione dell'azione erariale, avendo la Procura avuto contezza della situazione sin dal 2012. Chiedeva quindi il rigetto dell'atto di citazione e in subordine l'applicazione del potere riduttivo.

4.4. La dott.ssa Luisa FRANZESE (jr) – dirigente dell'Ufficio II dal 2015 al 2021, alla quale si contesta un danno di euro 46.303,62 – si costituiva in giudizio con memoria del 21.12.2023, sostenendo l'infondatezza della domanda. Rappresentava che le funzioni del Provveditore agli Studi sono state trasferite al Direttore Generale dell'USR, le funzioni di tutela sono connesse alla finalità educativa, che il Conservatorio ha tuttavia perso, e infine che il regolamento che avrebbe dovuto individuare gli atti adottati dal CdA da inviare al Provveditore per l'approvazione non è mai stato approvato. Nell'incertezza del quadro normativo, il D.M. 18.12.2014 ha attribuito all'USR solo una tutela sugli atti contabili -esame dei bilanci- e non una vigilanza sull'attività gestoria e del patrimonio immobiliare, prevista solo per gli enti vigilati e non invece per gli istituti educativi. Per quanto riguarda la tutela contabile, direttamente svolta dal direttore generale dell'USR e dal dott. Esposito, questa è stata esercitata, essendo in atti la prova di numerose richieste di trasmissione dei bilanci inviate al Conservatorio. La convenuta sosteneva, inoltre, l'assenza del nesso causale tra le condotte contestate all'USR e il danno, in quanto ad avviso della Procura il danno sarebbe stato evitato chiedendo l'adeguamento dei contratti e provvedendo allo sfratto degli occupanti abusivi, condotte queste contestate ai soli componenti del CdA. Né dall'esame dei bilanci sarebbe emersa la mancata congruità dei canoni, la data di scadenza dei contratti e dei canoni non riscossi. Per quanto attiene alla posta di danno per mancata rinegoziazione, la Procura non ha ricostruito i singoli contratti e le scadenze, in modo da

fornire la prova della condotta contestata alla convenuta con riguardo al periodo in cui il contratto avrebbe potuto essere rinegoziato. Inoltre, non vi sarebbe la prova del danno non potendo far riferimento ai valori risultanti dall'Osservatorio del mercato mobiliare, che non costituiscono i valori di mercato del singolo immobile, ma ad una valutazione concreta dei beni. In subordine chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

4.5. L'ing. Diego Bouchè – Direttore generale dell'USR dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno di euro 78.162,30 – si costituiva in giudizio con memorie del 18.12.2023 e del 22.12.2023. Eccepiva in primo luogo la tardività dell'atto di citazione rispetto al termine fissato al 12.6.2023 con ord. 3/2023, e la prescrizione, considerato che l'incarico di direttore generale veniva a scadenza nel luglio 2014. Rappresentava nel merito che il d.lgs. 29/794 prevedeva un unico tipo di controllo, da esercitarsi sugli atti del CdA, i quali – in mancanza del regolamento attuativo previsto dall'art. 204 e 205 d.lgs. 297/94 e a seguito della abrogazione del r.d. 2392/1929 nel 2008 – erano individuabili esclusivamente negli atti di straordinaria amministrazione di cui all'art. 19 r.d. 2009/1925, che comunque non erano stati adottati nel periodo di durata dell'incarico del convenuto. Pertanto, la gestione, l'amministrazione e la conservazione del patrimonio immobiliare era di esclusiva competenza del CdA. Inoltre, nel 1999 (d.p.r. 275) sono stati aboliti gli atti di approvazione da parte del MIUR. La presenza di un quadro normativo confuso escluderebbe quindi la negligenza e la colpa grave del convenuto. Sosteneva comunque di

essersi attivato tempestivamente inoltrando la relazione ispettiva del 2012 alla Corte dei conti, e chiedendo agli istituti educativi gli atti di contabilità con nota del 2013. Quanto alle singole poste di danno addebitate, rappresentava che: a) il danno da preteso adeguamento del canone sarebbe un danno meramente putativo, non sussistendo alcun obbligo di adeguamento ai dati OMI e tenuto conto anche dei costi del contenzioso per lo sfratto e dell'incertezza sulla stipula di un nuovo contratto a condizioni più convenienti; b) quanto al danno da canoni prescritti, il convenuto rappresentava che mancherebbe la prova che la prescrizione sia maturata (in particolare mancherebbe una verifica sulla sussistenza o meno di sentenze dichiarative della prescrizione dei canoni maturati nel periodo 2011-2015) e comunque tale prescrizione sarebbe esclusivamente ascrivibile alla gestione degli Amministratori del Conservatorio dopo il 2015; c) quanto al danno da prescrizione delle indennità di occupazione abusiva di immobili, mancherebbe la prova che sia maturata la prescrizione e sono comunque in atti le iniziative assunte dall'avv. Torino per evitarne il decorso del termine. Chiedeva quindi il rigetto dell'atto di citazione e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

4.6. La **dott.ssa Luisa FRANZESE** (senior) – direttore generale dell'USR dal 2014 al 2021, alla quale viene contestato un danno pari ad euro 78.752,76 - si costituiva in giudizio il 22.12.2023 chiedendo il rigetto della citazione. Eccepiva la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 87 c.g.c. per non corrispondenza con l'invito a dedurre; l'inammissibilità

dell'atto di citazione per mancanza dei requisiti di concretezza e attualità del danno non avendo la Procura provato l'insussistenza delle reali possibilità di escutere i debitori e la maturazione della prescrizione dei crediti; eccepiva inoltre la prescrizione dell'azione erariale, in quanto la Procura era a conoscenza della situazione contabile del Conservatorio sin dal 2012. Nel merito sosteneva che non rientrava nelle sue competenze il recupero delle morosità e l'inventario degli immobili, ricadendo nell'ambito delle competenze dell'USR solo il controllo degli atti di straordinaria amministrazione, tra i quali non rientrava la gestione dei contratti di affitto, affidata ai CdA degli educandati, aventi personalità giuridica. Il controllo assegnato all'USR sarebbe quindi limitato ad un controllo sugli atti di straordinaria amministrazione del CdA (art. 19 r.d. 2009/1925), la cui approvazione da parte dell'USR è stata abolita sin dal 1999, in coerenza con l'autonomia attribuita all'Ente. La mancata adozione del regolamento previsto dal d.lgs. 297/94 inciderebbe anche sull'elemento soggettivo, avendo comunque l'USR sollecitato l'Ente alla redazione dei bilanci, il cui esame era affidato dalla competenza dell'Ufficio II. Pertanto, il danno sarebbe addebitabile esclusivamente ai componenti del CdA. La convenuta contestava nel merito i criteri di quantificazione del danno, evidenziando l'inappropriatezza dell'utilizzo dei criteri OMI, la mancata prova che il rinnovo avrebbe potuto prevedere canoni maggiori (trattandosi di immobili con basso valore e da ristrutturare) e infine la mancata prova della perdita di un lucro potenziale. In subordine chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

5. All'udienza dell'11 gennaio 2024 la procura richiamava l'atto di citazione, contestando le eccezioni sollevate dai convenuti (rilevando la sussistenza della giurisdizione, la tempestività dell'atto di citazione, la corrispondenza con l'invito a dedurre, la concretezza e attualità del danno, la determinatezza nella prospettazione dei fatti costitutivi di danno) e rinviando al doc. n. 37 (con i relativi fogli excel) allegato all'atto di citazione (relazione GdF 27.5.2022) per l'imputazione e quantificazione del danno. Quanto alle condotte contestate e alla violazione degli obblighi di servizio richiamava l'art. 204 d.lgs. 297/1994 che disciplina le funzioni del CdA e intesta in capo all'USR un controllo sulla gestione. Quanto alla prescrizione, rilevava come i danni si fossero manifestati dopo la conoscenza della situazione di illiceità nel 2012, al momento del maturarsi della prescrizione dei canoni.

La Difesa di Luisa Franzese senior evidenziava che il contenuto della "tutela" intestata all'USR non comprende la cura e la conservazione del patrimonio degli educandati in quanto gli stessi hanno una autonomia gestionale e negoziale; inoltre, il regolamento previsto dall'art. 205 d.lgs. 297/94 per l'individuazione degli atti da inviare all'USR per l'approvazione non è stato approvato e quindi deve farsi riferimento alla normativa previgente. Il controllo sugli atti consiste in una approvazione -ovvero un sindacato postumo quale controllo di merito successivo sull'attività già svolta- che, al contrario dell'autorizzazione, non entra nell'attività gestoria, che resta affidata al CdA. Le condotte omissive contestate alla convenuta si riferiscono

ad atti negoziali che l'USR non avrebbe potuto porre in essere, non avendo capacità negoziale. Le norme del 1925 e del 1929 individuano gli atti di straordinaria amministrazione da trasmettere all'USR: pertanto, il contenuto della "tutela" dell'USR consiste esclusivamente nell'approvazione degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione individuati nel r.d. del 1925. La "tutela" affidata all'USR non deve quindi intendersi in senso patologico, come in diritto civile, e le funzioni ispettive attribuite all'USR sono connesse alle finalità scolastiche, come previsto dall'art. 4 della legge del 2008.

La Difesa di Bouchè, nel riportarsi alla memoria per quanto concerne l'eccezione di prescrizione, evidenziava che il controllo intestato all'USR non è sulla gestione ordinaria del Conservatorio ma solo sugli atti di straordinaria amministrazione, richiamando l'art. 19 r.d. del 1925 e il r.d. del 1929. Richiamava l'attività svolta dal convenuto -che escluderebbe la sussistenza della colpa grave- nonché la conoscenza, sin dal 2004, della consistenza del patrimonio dell'Ente. Evidenziava -ferma restando l'impossibilità di imputare al convenuto il mancato adeguamento dei canoni successivi al 2015- che l'adeguamento del canone costituisce attività propria del CdA e comunque non sarebbe consentita dalla l. 431/98; inoltre mancherebbe la prova in concreto del danno e la prova della prescrizione dei canoni. In via gradata chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

La Difesa di De Lisa Maria Teresa, nel riportarsi alla memoria di costituzione, evidenziava che all'epoca del suo incarico di

responsabile *ad interim* dell'ufficio II (dal 2010 al 30.4.2015) era in vigore il mansionario del 2009, che non attribuiva alcun compito in materia all'ufficio II -come confermato nella relazione del dott. Pellecchia e dagli ordini di servizio effettuati direttamente dal direttore generale ai dott. Romeo ed Esposito-, al contrario del successivo, entrato in vigore il 20.4.2015. Inoltre, il regolamento di contabilità all'epoca non prevedeva un'attività di controllo dell'Ufficio II ma solo una attività di consulenza e di ausilio da parte dello stesso.

La Difesa della convenuta Franzese Luisa junior rilevava che il Conservatorio non è un Ente vigilato, non essendo assimilabile ad una istituzione scolastica; l'art. 204 d.lgs. 297/94 prevede una tutela che si esercita con l'approvazione di atti di straordinaria amministrazione -la cui individuazione viene demandata ad un regolamento mai approvato- e non invece con una funzione di vigilanza e controllo generalizzato sui contratti o di gestione e amministrazione attiva. Peraltro, la norma fa riferimento alla tutela dei Provveditori e quindi deve intendersi che la competenza è attribuita ad un dirigente di prima fascia -ovvero alla convenuta Franzese senior- ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 29/93. Mancherebbe quindi una condotta antigiuridica e il nesso causale tra condotta e danno anche con riguardo alla condotta contestata di mancato esame degli atti contabili, in quanto da essi non sarebbe comunque emerso il danno. Inoltre, non risulterebbe provato alcun danno in quanto, con riguardo al mancato adeguamento dei canoni, agli atti mancano i contratti dai quali evincere le singole scadenze e manca la prova che la rinegoziazione

sarebbe stata possibile. Inoltre, il valore OMI che il PM prende a riferimento non è considerato dall'Agenzia delle entrate quale valore di mercato, essendo necessaria una verifica dello stato dei singoli cespiti; pertanto, una eventuale CTU sarebbe meramente esplorativa e quindi non sarebbe consentita. Chiedeva quindi il rigetto della prospettazione accusatoria e in subordine l'esercizio del potere riduttivo in considerazione della peculiare posizione della convenuta.

La Difesa del convenuto Romeo, funzionario amministrativo contabile dal 2010 al 2014 assegnato all'ufficio II, richiama il D.M. del 29.12.2009 che non prevede compiti di supporto e controllo -al contrario del successivo DM del 2014- e affida l'attività ispettiva ai dirigenti tecnici. Pertanto, il convenuto non avrebbe violato alcuna norma.

La Difesa del convenuto Esposito funzionario amministrativo dal 2011 al 2015 assegnato all'Ufficio II dal 2015, richiama i compiti attribuiti all'USR dall'art. 204 (consistenti nell'approvazione di determinati atti di straordinaria amministrazione) ed evidenziava le iniziative assunte al fine di ottenere dal Conservatorio i bilanci (all. 4-14 alla memoria); le sue mansioni erano infatti limitate alla verifica e all'esame dei bilanci, dai quali comunque non sarebbe emersa alcuna delle condotte contestate. Quanto alla quantificazione del danno, sosteneva che il valore OMI abitativo non può utilizzarsi con riguardo alle abitazioni popolari o ai terreni. Eccepiva inoltre il difetto di giurisdizione in quanto l'applicazione dell'art. 204 presuppone la finalità educativa dell'Ente, mentre l'Ente avrebbe solo funzioni assimilabili ad una società

immobiliare di fatto di diritto privato, non soggetta alle norme di evidenza pubblica e non assoggettata al controllo dell'USR.

La Difesa del convenuto Luigi Gambardella, presidente del CdA fino al 2011, si riportava alla propria memoria di costituzione. Con riguardo all'eccezione di prescrizione, ribadiva che non c'è occultamento doloso del danno, che dopo dieci anni risulta impossibile ricostruire le varie posizioni e che l'Ente non dispone di personale né risorse; richiama la delibera del CdA che aveva autorizzato le spese.

La Difesa dei convenuti Montoro, Nasto e Mormile, nel riportarsi alla propria memoria, evidenziava, per quanto concerne la prescrizione dell'azione erariale, che l'attività effettiva svolta riguarda l'arco temporale tra il 18.2.2012 (quando è avvenuto il passaggio di consegne) e l'8.6.2014 (conclusione formale del mandato); che le notizie di stampa sono del 2020; che manca un occultamento doloso del danno; che all'epoca dell'unica ispezione dell'USR del 16.4.2012 il danno già esisteva.

La Difesa di Muto, Gifuni e Ambrosino si riportava alla memoria di costituzione per le eccezioni preliminari; in particolare rinviava alla memoria per l'eccezione di prescrizione, articolata per ogni voce di danno in replica alla prospettazione accusatoria; contestava il riferimento ai valori OMI nella relazione della GdF, in quanto detti valori non sono oggettivi, essendo necessario effettuare verifiche in loco. La GdF si attiene ad un dato documentale non condivisibile, come provato dalla CTP prodotta in atti redatta da un tecnico incaricato che si è recato sui luoghi constatando il degrado in cui

versano gli immobili e tenendo conto della reale situazione degli stessi. Il CdA Muto, comunque, ha svolto una serie di attività esposte già in sede di controdeduzioni -consistenti in atti di messa in mora e azioni concrete, tanto da addivenire ad un saldo attivo di 52.000 euro nonostante le riscontrate difficoltà gestorie- ma la Procura non ne ha tenuto conto, per cui l'atto di citazione sarebbe viziato per difetto di istruttoria; la colpa grave non sarebbe configurabile; richiamava le richieste istruttorie formulate nella comparsa, compresa l'ammissione della prova testimoniale. Chiedeva quindi l'assoluzione e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

La Difesa del convenuto Fico nel riportarsi alla propria memoria, eccepiva che l'atto di citazione non descriverebbe i fatti costitutivi: la contestazione si basa sul mancato adeguamento dei canoni ma agli atti mancano i contratti. La l. 431/1988 prevede la rinegoziazione solo dopo la scadenza del secondo quadriennio del contratto, mentre manca del tutto l'individuazione di tale momento per ogni contratto, che sarebbe necessario anche per individuare il CdA responsabile. I fatti costitutivi non sono provati e quindi non è assolto l'onere della prova in quanto c'è solo un elenco riepilogativo dei contratti e degli importi che sarebbero dovuti. Nella relazione della GdF si fa riferimento ai parametri OMI fino al settembre 2020 nel valore medio relativo all'abitazione residenziale. Non si tiene conto, tuttavia, delle circostanze -stato di fatto degli immobili, necessità di lavori di ristrutturazione per la loro fruizione- per cui è stato previsto un canone concordato. I valori OMI sono infatti un mero riferimento di partenza

da ridurre in considerazione della vetustà e del cattivo stato di manutenzione. Inoltre, mancherebbe la grave negligenza e il nesso causale in considerazione del fatto che è stato effettuato un censimento degli immobili subito dopo il passaggio di consegne dell'aprile 2019, ma che successivamente il periodo di pandemia ha impedito l'attività di ricognizione.

La Difesa del convenuto Gambardella Gabriele, premesso che il passaggio di consegne è avvenuto nel giugno 2019 con l'accesso al conto, rappresentava che il Conservatorio ha subito una procedura esecutiva da parte del Comune e ciò ha impedito anche di pagare il custode, unico dipendente del Conservatorio, che ha conseguentemente agito per decreto ingiuntivo. Successivamente vi è stato il periodo Covid e sono iniziate le indagini della Procura. Nel merito evidenziava come per alcuni immobili (n. 6 su 11) non è stata considerata la reale superficie e metratura. Sosteneva inoltre che la Procura non ha assolto all'onere della prova in quanto assimila contratti di locazione per uso abitativo e per uso diverso (gli immobili imputati al Gambardella afferirebbero a questa seconda tipologia, con la conseguenza che la disdetta avrebbe dovuto essere fatta ad agosto 2018). Rappresentava che nella determinazione del canone non rileva tanto la zona in cui si trova l'immobile quanto la vetustà dello stesso ai sensi dell'art. 20 della legge sull'equo canone (392/78).

La Difesa del Vecchi evidenziava che occorre considerare lo stato effettivo in cui versa l'immobile e lo stato dei singoli contratti, dal momento che se il contratto è in essere non è possibile chiedere

l'adeguamento del canone. Il CdA nel primo verbale ha dato indicazioni al riguardo. La citazione sarebbe poi tardiva in quanto la seconda istanza di proroga sarebbe meramente dilatoria e strumentale per fruire dei 45 giorni ulteriori previsti dalla legge. Chiedeva quindi l'assoluzione e in subordine l'esercizio del potere riduttivo nella misura massima.

Il PM rappresentava, in replica a quanto osservato dalle Difese dei convenuti, che: a) ai sensi dell'art. 204, comma 2, d.lgs. 297/94 resta una funzione di controllo e supporto sul Conservatorio in capo all'USR; b) l'ordinanza di reclamo non va comunicata ai convenuti; c) richiamava, quanto ai contratti, il doc. 9 (relazione GdF 27.10.2020 - allegato alla citazione), all. 16, nota 17; d) quanto ai canoni OMI, osservava che si è fatto riferimento ai metri quadrati risultanti dalle scritture pubbliche; e) che per l'imputazione soggettiva del danno è stato fatto riferimento ai decreti di nomina; f) quanto alla seconda proroga delle indagini, questa è dovuta al fatto che non è stato possibile procedere con l'audizione del dott. Pellecchia pur essendo questi stato convocato -nello stesso interesse dei rappresentanti dell'USR- prima della scadenza del termine.

In replica a quanto eccepito dalla Procura, l'avv. Russo ribadiva che il controllo e il supporto intestato all'USR si riferisce agli enti vigilati mentre l'art. 204 è una norma speciale per i Conservatori; mancano inoltre i contratti e il riferimento della data in cui gli stessi avrebbero dovuto essere rinegoziati. Pertanto, manca la prova che la rinegoziazione avrebbe potuto essere effettuata. L'avv. Fuschillo

evidenziava l'assenza di atti eccedenti l'ordinaria amministrazione e quindi mancherebbe un danno derivante da una omissione attribuibile al convenuto. L'avv. Vecchio evidenziava che i criteri OMI sono solo degli indici di partenza che non tiene conto del reale stato di fatto. L'avv. Marone contestava la scelta del dott. Pellecchia e comunque evidenziava che, come da lui stesso rappresentato, le deleghe sul controllo da parte del DG sono state conferite agli uffici scolastici provinciali e gli ordini di servizio sono stati fatti direttamente dal DG. L'avv. Caporaso contestava che la proroga non è stata comunicata, con violazione dell'art. 68 c.g.c. e che la disdetta prevista dall'art. 2 l. 431/98 non comporta automaticamente l'ottenimento di un maggiore canone. Inoltre, sosteneva che le attività sono state svolte, come rappresentato al PM, che tuttavia non ha considerato neppure la CTP depositata né la contestazione sui valori OMI. Lamentava inoltre l'assenza nella citazione di una ricostruzione normativa. Inoltre, non può non tenersi conto che la funzione primaria del Conservatorio di valorizzazione del patrimonio immobiliare -da contemperarsi con le esigenze di tutela di situazioni personali di disagio- è funzionalizzata ad una finalità educativa che nel tempo è venuta meno.

Considerato in

DIRITTO

1. I convenuti si sono costituiti in giudizio ad eccezione di STANZIONE Salvatore, per il quale va dichiarata la **contumacia** avendo riscontrato la regolare notifica dell'atto di citazione, notificato tramite

UNEP ai sensi dell'art. 140 cpc con raccomandata inviata in data 2.8.2023 e non ritirata presso l'Ufficio Postale.

2. Per quanto attiene alla richiesta di **rito abbreviato** formulata dal convenuto ESPOSITO con la propria memoria di costituzione –sulla quale la Difesa del convenuto non ha insistito in udienza - il collegio evidenzia che la richiesta è stata formulata prima di acquisire il *“previo e concorde parere del pubblico ministero”* di cui all'art. 130, comma 1, c.g.c., che è intervenuto successivamente in senso negativo. Ai sensi dell'art. 130, comma 5, c.g.c. *“il presidente fissa l'udienza in camera di consiglio con decreto che viene comunicato a cura della segreteria alle parti costituite. Egualmente procede se il convenuto, nell'atto di parte, prospetta come ingiustificato il dissenso espresso dalla procura competente e tale prospettazione non appare manifestamente infondata”*. Poiché nella specie il convenuto non ha insistito nella propria richiesta a seguito del parere reso dal P.M. prospettando come ingiustificato il dissenso espresso dalla Procura, l'udienza in camera di consiglio per la discussione del rito abbreviato non è stata fissata.

3. Con rispettive memorie di costituzione i convenuti costituiti hanno respinto tutti gli addebiti e chiesto il rigetto della domanda perché infondata in fatto e in diritto, oltre che non provata con le conseguenze di legge.

Hanno preliminarmente sollevato plurime eccezioni pregiudiziali e preliminari in relazione alla domanda, così riassunte:

- difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sul presupposto che il

Conservatorio, qualificato dalla stessa Procura come società immobiliare di fatto, avrebbe perso la finalità educativa pubblicistica (VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele per i componenti del CdA ed ESPOSITO per l'USR);

-inammissibilità dell'atto di citazione per tardivo deposito dell'atto di citazione, ritenendo non applicabile la proroga di 45 giorni conseguente alla seconda istanza avanzata dalla procura e rigettata dalla Sezione in quanto palesemente infondata e meramente dilatoria (FICO, VECCHI GAMBARDELLA Gabriele per i componenti del CdA ed ESPOSITO per il MIUR); inammissibilità dell'atto di citazione per mancata notifica delle ordinanze di proroga (ESPOSITO);

-inammissibilità della citazione per omessa valutazione delle controdeduzioni (MUTO, AMBROSINO, GIFUNI);

-nullità dell'atto di citazione per mancata corrispondenza con l'invito a dedurre (FRANZESE senior);

- nullità della citazione per assenza di una notizia specifica e concreta di danno (FICO, VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele per i convenuti componenti del CdA e ESPOSITO, FRANZESE senior per il MIUR);

-nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza in relazione all'art. 86 c.g.c. con riguardo alle condotte contestate, alle violazioni relative a ciascun contratto, alle modalità di quantificazione e ripartizione del danno tra i convenuti (FICO, VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele): in particolare hanno contestato che per ciascuna delle prospettazioni – mancato adeguamento dei canoni locativi di contratti validi in corso, omessa rinegoziazione dei canoni, mancata previsione di un canone

non adeguato ai valori di mercato – non sono stati allegati e provati i relativi differenti fatti costitutivi. La procura avrebbe quindi accumulato in una unica ipotesi astratta di danno differenti contestazioni afferenti distinte *causae petendi*.

Altri convenuti hanno criticato l'impianto metodologico seguito nella ricostruzione dei fatti di causa e delle correlate responsabilità sul presupposto di condotte illecite non adeguatamente specificate e senza adeguata prova del nesso causale; hanno contestato la genericità e l'infondatezza delle voci di danno nei termini esposti in domanda nonché i criteri per la sua quantificazione, evidenziando che gli immobili considerati nelle diverse fattispecie di danno non sono individuati e che l'atto di citazione rinvia genericamente ad altri documenti estranei alla citazione, senza effettuare una valutazione critica e in concreto. Mancherebbe la prova del nesso causale e la stima del danno erariale sarebbe erronea (pag. 25 memoria ESPOSITO; pag. 15 memoria DE LISA; pag. 13-17 memoria FRANZESE jr; pagg. 29-32 memoria FRANZESE sr; pagg. 6-10 memoria FICO; pag. 11-14 memoria MUTO, AMBROSINO, GIFUNI) con deficit di istruttoria e probatorio e con conseguenze sulla attualità e concretezza del danno, che sarebbe del tutto ipotetico o putativo, sia con riguardo al danno per mancato aggiornamento dei canoni locativi, che per i danni da canoni e indennità di occupazione abusiva ritenuti prescritti (pagg. 17-21 memoria BOUCHE'). Sarebbero generiche le stesse relazioni della Guardia di finanza cui rinvia la citazione, che peraltro rinviano a loro volta ad elenchi di non agevole consultazione (pagg.

5-6 memoria VECCHI).

Altri convenuti hanno inoltre lamentato poi errori di calcolo nella voce relativa al presunto danno da mancato adeguamento dei canoni di locazione (pag. 11 memoria MUTO, AMBROSINO, GIFUNI) e incongruenze rispetto alle relazioni della Guardia di Finanza (pag. 6 memoria FICO; pag. 24 memoria ESPOSITO; pag. 6 memoria VECCHI). Premesso quanto sopra, in via preliminare, il Collegio ritiene di affrontare le eccezioni formulate dai convenuti.

3.1. Con riferimento all'**eccezione di difetto di giurisdizione** della Corte dei conti, il Collegio ritiene che non possa essere messa in dubbio la sussistenza del rapporto di servizio degli odierni convenuti, con conseguente rigetto della predetta eccezione.

I convenuti (VECCHI, GAMBARDELLA Gabriele ed ESPOSITO) hanno invero contestato la giurisdizione di questa Corte sul presupposto che il Conservatorio avrebbe perso la sua originaria finalità educativa pubblicistica, come peraltro affermato dalla stessa Procura che ha assimilato il Conservatorio ad una società immobiliare di fatto che svolge esclusivamente una attività di gestione del consistente patrimonio di cespiti nello stesso incardinato. Infatti, il R.D. n. 438/43, nel modificare il R.D. 1312/1931, ha espunto dall'all. 4 del R.D. 1312/1931 il Conservatorio di Santa Rosalia, in quanto all'epoca aveva già perso il carattere di istituto pubblico di educazione femminile per la mancanza di convittrici. Il comma 12 dell'art. 204 d.lgs. 297/94 ha esteso l'applicazione dell'articolo 204 agli altri istituti pubblici di educazione femminile di cui al predetto regio decreto n.

1312/1931, nel cui ambito applicativo, tuttavia, come sopra esposto, a partire dal 1943, non rientrava il Conservatorio. I convenuti hanno contestato anche la natura pubblica del patrimonio del Conservatorio in quanto lo stesso non risulta destinatario di risorse pubbliche.

Orbene, il Collegio osserva che in passato sono state approvate numerose norme che hanno affermato la natura pubblicistica dei Conservatori ed in particolare di quello di Santa Rosalia.

Si fa riferimento al R.D. 6 ottobre 1867, che ha approvato il regolamento per i Conservatori femminili e che all'art. 1 dispone che *"I Conservatori hanno per istituto l'istruzione e l'educazione delle fanciulle; essi dipendono dal Ministero dell'Istruzione Pubblica che li sorveglia e li dirige secondo le norme qui sotto esposte"*; al R.D. 1514 del 29 giugno 1883, che all'art. 1 prevede che *"tutti i collegi, conservatori, educandati o convitti femminili di natura laicale, non aventi qualità di opera pia o di privata istituzione, sono dichiarati istituti pubblici educativi dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione"*; al R.D. 5229 del 9 febbraio 1888, che ha dichiarato "istituto pubblico educativo" il conservatorio femminile di Santa Rosalia in Atrani; al R.D. 1312 del 1° ottobre 1931, che ha assoggettato al regolamento concernente il riordinamento degli istituti pubblici di educazione femminile, approvato con R.D. 2392 del 23 dicembre 1929, anche il Conservatorio di Santa Rosalia di Atrani, qualificandolo come istituto pubblico di educazione femminile.

Molte di queste norme sono state, tuttavia, successivamente

abrogate: già la legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'art. 2, comma 642, aveva demandato ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione – che non risulta mai adottato – l'individuazione e la messa in liquidazione dei convitti nazionali e degli istituti pubblici di educazione femminile di cui al regio decreto 23 dicembre 1929, n.2392, e di cui alle tabelle annesse al regio decreto 1° ottobre 1931,n. 1312, e successive modificazioni, che avessero esaurito il proprio scopo o fine statutario o che non risultassero piu' idonei ad assolvere la funzione educativa e culturale cui erano destinati. Successivamente il d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212 ha abrogato il R.D. 1514 del 29 giugno 1883; il D.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248 ha abrogato il R.D. 5229 del 9 febbraio 1888; infine, il D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, conv. con modificazioni dalla l.18 febbraio 2009, n. 9 ha abrogato il R.D. 2392 del 23 dicembre 1929 e il R.D. 1312 del 1° ottobre 1931.

Orbene, queste abrogazioni hanno comportato il venir meno della finalità educativa originaria del Conservatorio, ma non hanno di certo fatto venir meno il rapporto di servizio degli odierni convenuti che hanno svolto funzioni pubblicistiche per conto di un Ente che non è stato mai sciolto. Invero il rapporto di servizio sussiste ogni qualvolta una persona fisica o giuridica venga inserita, a qualsiasi titolo, nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita, sia autoritativamente che convenzionalmente, dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da essere partecipe dell'attività della pubblica

amministrazione. Nel caso di specie, i direttori, dirigenti e funzionari dell'Ufficio Scolastico Regionale di Napoli si trovano in rapporto organico con il Ministero dell'Istruzione e del Merito, cui afferisce l'Ufficio scolastico Regionale, quale Ufficio territoriale del predetto Ministero. Anche per i membri del Consiglio di Amministrazione deve affermarsi la sussistenza del rapporto di servizio dal momento che essi espletano una pubblica funzione in ragione del decreto ministeriale di nomina che li rende legati alla PA da un rapporto professionale onorario (cfr. sent. Sez. giur. Toscana n. 440/2010). Al riguardo non può che farsi riferimento all'art. 204 d.lgs. 297/94 (cfr. all. 4 alla relazione della GdF 27.10.2020, recante "deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 19.1.2016), quanto ai compiti del Consiglio di Amministrazione (definiti nel comma 7 dell'art. 204), a nulla rilevando che – in mancanza di esercizio da parte del Ministro della Pubblica Istruzione del potere di scioglimento del Conservatorio di Santa Rosalia ai sensi del comma 5 del medesimo articolo – il Conservatorio abbia perso la funzione di provvedere ad un proficuo sviluppo dell'attività pedagogico-didattica (e questo sin da prima del 2008, quando le suore Benedettine avevano lasciato l'incarico riconsegnando l'immobile, come affermato nel verbale n. 1/2010 del CdA presieduto da Luigi Gambardella). Infatti, il Consiglio di Amministrazione ha il compito di provvedere al sapiente e trasparente buon uso delle risorse materiali, e ciò "è reso evidente dalla circostanza che il Collegio stesso non è adiuvato, in seno agli educandati, da organi di revisione contabile, della quale risponde"

(sez. giur. Toscana, sent. n. 440/2010, solo parzialmente riformata in appello con sent. della I sez. giur. n. 736/2013, che ha confermato che l'art. 204 costituisce la fonte degli obblighi di servizio del CdA, che *"continua ad essere un organo anche di amministrazione attiva, con competenze ripartite con la Dirigente scolastica. In particolare, esercita funzioni riguardanti l'approvazione de conti consuntivi, l'affidamento di incarichi, nonché funzioni di controllo e di indirizzo"*). Tale funzione di tutela del proprio patrimonio - che nei casi ordinari, fisiologici, è "servente" rispetto alla finalità educativa primaria - resta in capo al Consiglio di Amministrazione anche nei casi in cui il Conservatorio abbia cessato di svolgere i propri compiti primari educativi. Tali situazioni sarebbero invero scongiurate dall'ordinamento attraverso la previsione di appositi strumenti al fine di evitare che gli educandati che hanno perso la loro primaria funzione educativa originaria continuino ad esistere con una scissione tra le due funzioni (educativa e di gestione delle relative risorse). La normativa prevede infatti lo scioglimento del Consiglio di Amministrazione, disponendo che *"il Consiglio di Amministrazione può essere sciolto dal Ministero della pubblica istruzione quanto, richiamato all'osservanza di obblighi imposti per legge, persista violarli, o per altri gravi motivi"* (comma 5 dell'art. 204 d.lgs. 297/1994). E' evidente come la cessazione "di fatto" della primaria finalità educativa non possa far venir meno il rapporto di servizio in capo ai convenuti, che devono comunque continuare a garantire il trasparente e buon uso delle risorse materiali attribuite all'Istituto. E

questo anche nei casi "patologici" in cui la mancata attivazione degli strumenti apprestati dall'ordinamento abbia legittimato la permanenza in vita un Ente del tutto privo della sua originaria finalità pubblicistica primaria, residuando in capo ad esso esclusivamente quella funzione (di gestione delle risorse pubbliche) che originariamente era funzionale e "servente" al fine primario educativo.

3.2. Quanto all'eccezione di nullità dell'atto di citazione per mancata corrispondenza con l'invito a dedurre, la convenuta FRANZESE senior richiama l'art. 87 c.g.c. che prevede la nullità dell'atto di citazione *"qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, comma 2, lett. e) e gli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni"*. In particolare, sostiene che solo dopo l'acquisizione della relazione e della audizione del dirigente dell'USR Toscana sia stata modellata la completa *causa petendi* dell'atto di citazione in quanto *"la semplice equiparazione, anche normativa, delle strutture sottoposte al controllo dell'USR Toscana rispetto al Conservatorio Santa Rosalia di Atrani implica una modificazione della responsabilità, in senso ampliativo, non consentita dall'art. 87 c.g.c."*.

L'eccezione appare infondata in quanto, tenuto conto della duplice funzione – istruttoria e garantistica- dell'invito a dedurre, il rapporto di questo con l'atto di citazione non possa e non debba essere di totale corrispondenza, considerata in particolare la prima funzione dell'invito a dedurre, a seguito del quale possono emergere elementi probatori ulteriori rispetto a quelli già acquisiti prima della sua

emissione (Corte dei conti, II, n. 43/2016; Corte dei conti, SS.RR., n. 7/QM/1998; id. SS.RR.; n. 14/1998). La scelta del legislatore di introdurre nella novella codicistica la predetta espressa ipotesi di nullità è stata accompagnata da una valorizzazione della funzione garantistica dell'invito a dedurre, nel suo rapporto con l'atto introduttivo del giudizio di responsabilità, quale condizione per consentire all'invitato di esporre le proprie difese, al fine di ottenere la definizione della fase preprocessuale in tempi ragionevolmente brevi.

Infatti, è pacifico che l'"invito a dedurre", originariamente previsto dall'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19), oggi trasfuso nel codice della giustizia contabile (art. 67), risponde alla funzione di interpellare preventivamente i presunti responsabili su un'ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile ancora in corso di definizione, con la duplice finalità di garanzia per gli interessati, da un lato, e di completezza dell'istruttoria, dall'altro lato (cfr. SS.RR., sentenze n. 7/QM e n. 14/QM del 1998, n. 7/QM del 2003, n. 1/QM del 2005, n. 1/QM del 2007), sicché è del tutto fisiologico che i contenuti della citazione possano essere affinati o anche modificati dal Pubblico Ministero proprio in considerazione delle deduzioni difensive svolte in fase pre-processuale, fermo restando, come già ricordato, il divieto di domande "nuove" per *petitum* e *causa petendi*.

Nella fattispecie in esame, tuttavia, è rimasto pressoché immutato il "fatto" essenziale addebitato ai convenuti; non sono infatti rilevabili differenze significative tra gli elementi "essenziali" dei fatti

originariamente esplicitati nell'invito a dedurre e i fatti dedotti in citazione, salve le ulteriori precisazioni, osservazioni e repliche, sviluppate dalla Procura nella citazione, comunque innestate sulla stessa fattispecie e funzionali a ribattere alle difese svolte dagli interessati in fase istruttoria, corroborando l'assunto accusatorio.

V'è, in sostanza, piena continuità tra i due atti, le cui marginali differenze attengono ad elementi argomentativi aggiuntivi che non integrano in alcun modo "fatti" o "domande nuove", per *petitum* o *causa petendi*, distanti dal nucleo degli "elementi essenziali" del fatto individuato nell'invito a dedurre, restando pressoché immutata la relativa narrazione e il complesso delle correlate contestazioni, semplicemente arricchite con l'indicazione di ulteriori profili sintomatici del medesimo illecito, in replica alle deduzioni difensive svolte in fase pre-processuale e in considerazione del supplemento istruttorio che ne è conseguito. Pertanto, nel caso di specie non sussiste alcuna violazione del diritto di difesa, avendo la convenuta partecipato in modo pieno e consapevole al nucleo essenziale del fatto posto a suo carico, la cui immutabilità tra la fase conclusiva dell'istruttoria e quella di introduzione del giudizio assicura che ella abbia potuto dispiegare le proprie difese già prima della citazione e su tutto il contestato, come in effetti ha fatto.

3.3. Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione per mancato esame, e conseguente confutazione, delle controdeduzioni presentate nella fase preprocessuale -sollevata dalla difesa di MUTO AMBROSINO e GIFUNI- che è ormai da tempo oggetto

di statuizioni d'infondatezza per conforme e consolidato orientamento delle Sezioni territoriali e d'Appello della Corte dei conti. Al riguardo, invero, tale costante giurisprudenza contabile ha escluso che il requirente debba rappresentare, analiticamente, le ragioni per cui abbia ritenuto di disattendere gli elementi forniti dai soggetti invitati in sede di controdeduzioni (cfr. ex plurimis, Sezione II d'Appello n. 326/2018). Tra l'altro, nel caso in esame la Procura regionale ha esaminato gli elementi offerti in sede di controdeduzioni, pervenendo ad esprimere l'avviso di sussistenza della responsabilità dei convenuti per il danno erariale in esso rappresentato.

Ma va aggiunto sull'argomento -come la Sezione ha già avuto cura di fare con la sentenza n. 255/2019- che *"il giudizio de quo, [...], essendo stato introdotto a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016, ricade nell'ambito di applicazione della disciplina da esso prevista per i giudizi innanzi alla Corte dei conti. Nessuna disposizione in esso contenuta prevede l'obbligo per il Pubblico Ministero di indicare nell'atto di citazione le ragioni per cui le difese svolte dal presunto responsabile nella fase preprocessuale non siano state ritenute idonee a superare gli addebiti, né, tantomeno, prevede per tale omissione alcuna nullità dell'atto di citazione. L'articolo 87 del d.lgs. n. 174/2016 si limita a sanzionare con la nullità la mancata corrispondenza <tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lett. e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni>".* Va da sé che, qualora la Procura non tenesse

conto di argomentazioni meritevoli di considerazione formulate già in sede di controdeduzioni, queste -riproposte nelle memorie di costituzione una volta incardinato il giudizio- verrebbero esaminate dal Collegio in sede di decisione nel merito, portando, qualora ritenute fondate, al rigetto della domanda attorea: infatti, la facoltà di cui all'art. 72, comma 2, c.g.c., prevista a garanzia dei soggetti invitati presunti responsabili a tutela del loro diritto di difesa già nella fase processuale, dovrebbe costituire per la Procura l'occasione di verificare, prima di emettere l'atto di citazione e quindi di incardinare il giudizio, se, alla luce degli elementi forniti dagli invitati in sede di controdeduzioni, sia necessario modificare la prospettazione accusatoria.

3.4. Ad analogo rilievo d'infondatezza si perviene, ad avviso del Collegio, riguardo l'**eccezione di nullità dell'atto di citazione per violazione del disposto dell'art. 51 C.G.C., ovvero per mancata specificazione della "notizia di danno"**, sollevata da FICO, VECCHI, GAMGARDELLA G., ESPOSITO, FRANZESE senior.

Com'è noto, l'art. 51 del C.G.C. ha ripreso l'abrogata disposizione di cui all'art.17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2009, convertito con modificazioni in L. n. 102/2009, secondo cui le Procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno. Le SS.RR. contabili hanno precisato, in proposito, che l'espressione <notizia di danno>, richiesta dalla legge, fa riferimento, secondo la comune accezione, ad un dato meramente cognitivo e non deve

equivalere ad una informativa così precisa e circostanziata da contenere tutti gli elementi necessari per dar corso all'azione di responsabilità. La sanzione di nullità può colpire, dunque, solo quegli atti istruttori e processuali che traggano origine da mere supposizioni (SS.RR. n. 12/2011/QM).

In altri termini, secondo la giurisprudenza contabile, la *ratio* della norma era quella di garantire che l'istruttoria del P.M. contabile fosse suffragata, nella fase di avvio, da elementi concreti e specifici e non si basasse su mere ipotesi o illazioni astratte tali da consentire che la richiesta istruttoria si dirigesse in modo generico su un settore di attività amministrativa per un rilevante lasso di tempo, così dando corpo ad una attività di controllo da parte di un organo a ciò non abilitato.

Tale approdo giurisprudenziale è ora stato recepito dall'art. 51, comma 2, C.G.C., secondo il quale la notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati.

Ad avviso del Collegio, nel caso in esame, gli elementi pervenuti alla Procura regionale presentavano i necessari caratteri di specificità e concretezza, in quanto riferivano fatti e circostanze sufficienti a legittimare l'attività istruttoria del P.M. contabile.

Non si può, infatti, negare la sussistenza della notizia di danno nei termini richiesti dalla legge a fronte della prospettazione di un'attività che avrebbe determinato un significativo nocumento patrimoniale per il Conservatorio di Santa Rosalia in relazione alle assegnazioni in locazione degli immobili del Conservatorio e dell'adeguamento dei

relativi canoni; e ciò a prescindere dal collegamento coi motivi di fatto e di diritto adottati dalla Procura attrice per azionare la pretesa erariale, che sono oggetto di disamina nel merito. Infatti, l'esame dell'ammissibilità dell'azione erariale -afferente alla concretezza della notizia del fatto in sé stesso e del suo ipotetico collegamento con un documento erariale- si pone su un piano diverso da quello della fondatezza della pretesa erariale, che afferisce al merito del giudizio.

3.5. Con riferimento all'**eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione per tardivo deposito dello stesso, per violazione degli artt. 67 e 68 C.G.C.**, i convenuti hanno articolato due diverse censure:

a) una relativa alla non applicabilità della proroga di 45 giorni a fronte della seconda istanza avanzata dalla Procura e rigettata dalla Sezione, in quanto la stessa sarebbe palesemente infondata e meramente dilatoria (FICO, VECCHI, GAMBARDELLA G. ed ESPOSITO), pertanto l'atto di citazione sarebbe stato depositato oltre 120 giorni dall'ultima notifica dell'invito a dedurre e comunque oltre il termine del 12 giugno 2023 fissato dall'ordinanza n. 3/2023;

b) un'altra relativa al fatto che le ordinanze di proroga non sarebbero state comunicate ai destinatari dell'invito a dedurre (ESPOSITO).

Orbene, nel caso di specie è stata richiesta una prima proroga e accolta con ordinanza n. 1 del 2023, con la quale il giudice designato concedeva un termine di ulteriori giorni sessanta per il deposito dell'eventuale atto di citazione, "*decorrente dalla scadenza del precedente termine ordinario di legge senza soluzione di continuità*". La suddetta ordinanza veniva impugnata e in sede di reclamo veniva

emessa dapprima un'ordinanza in data 13 aprile 2023, che disponeva la comunicazione ai destinatari dell'invito a dedurre, a cura della Segreteria, dell'avviso della trattazione del reclamo, con fissazione dell'udienza all'11 maggio 2023. Alla predetta udienza, con ordinanza n. 3/2023, il reclamo veniva accolto e veniva fissato il nuovo termine finale per il deposito dell'atto di citazione (individuato nel 12 giugno 2023). Veniva successivamente chiesta una seconda proroga, che veniva, tuttavia, negata dalla Sezione con successiva ordinanza n. 5/2023.

A. Con riguardo alla prima contestazione - atto di citazione depositato oltre 120 giorni dall'ultima notifica dell'invito a dedurre e comunque oltre il termine del 12 giugno 2023 fissato dall'ordinanza n. 3/2023 -, secondo la difesa dei convenuti la citazione sarebbe tardiva perché nessuno dei presupposti legittimanti la seconda proroga si sarebbe, nei fatti, realizzato: nel caso di specie si sarebbe in verità strumentalmente adoperata – nella evidente consapevolezza della inconsistenza degli elementi posti alla base dell'invito a dedurre – la richiesta di proroga dei termini al solo scopo di poter proporre l'atto di citazione e di poter articolare nuove (e quindi inammissibili) contestazioni di danno erariale.

In effetti, *"il termine di centoventi giorni di cui si discute viene ex lege prorogato sulla base di una mera attività del Procuratore regionale. E' sufficiente, infatti, che questi chieda, anche per motivi infondati, la proroga del termine per poter disporre comunque di un ulteriore periodo di quarantacinque giorni, decorrenti dal*

provvedimento negativo del giudice, per emettere l'atto di citazione"; tuttavia la giurisprudenza ha affermato che "Incentivare non utilmente l'istituto della proroga comporterebbe l'appesantimento ed il prolungamento della necessaria fase procedimentale preprocessuale, con effetti sulla durata complessiva del giudizio contrastanti con i principi dell'art. 111 Cost. novellato" (cfr. QM 1/2005).

A tale riguardo, il Collegio condivide quanto affermato dalla giurisprudenza che ha ritenuto la predetta eccezione *"meritevole della massima considerazione sul piano sistematico, in quanto volta a contrastare ipotetici abusi del Pubblico Ministero nella richiesta della proroga dei termini: ad esempio, laddove si propongano scientemente richieste infondate, al solo fine di lucrare del termine supplementare di 45 giorni di cui all'art. 68, comma 3, c.g.c.; o laddove si chieda maliziosamente una proroga per effettuare supplementi istruttori che non si andranno poi a svolgere o che non siano in alcun modo funzionali alla conclusione dell'istruttoria". (Sez. Abruzzo, sent. n. 23/2022).*

Tuttavia, questo Collegio non ritiene che nella fattispecie concreta all'esame si possa ritenere che l'istanza sia stata formulata con finalità meramente dilatorie, esclusivamente per fruire degli ulteriori 45 giorni previsti ex lege dall'art. 68 comma 3 c.g.c., in quanto consta lo svolgimento dell'effettivo supplemento istruttorio che aveva impedito di concludere l'istruttoria nei termini previsti dall'ordinanza n. 3/2023, e di cui si dà atto nell'ordinanza n. 5/2023, di diniego della seconda

proroga richiesta, laddove si fa riferimento alle motivazioni e all'esigenza istruttoria sottese all'istanza, ovvero l'impossibilità di svolgere l'audizione del direttore scolastico regionale della Toscana per legittimo impedimento del soggetto da audire. Peraltro, nell'ordinanza si perviene al rigetto dell'istanza sul presupposto che *"l'istanza "de quo" è stata unicamente motivata con la generica manifestata esigenza di "acquisire ulteriori elementi informativi" dal direttore scolastico regionale della Toscana, dott. Pellecchia, che si è reso disponibile a tale audizione a far data da oggi sicchè, espletato tale singolo incombente, ben può procedersi tempestivamente alle determinazioni di competenza da parte della Procura Regionale nel rispetto anche dei tempi di ragionevole durata dell'istruttoria, come scanditi in via ordinaria dal Codice di giustizia contabile"*. L'atto di citazione deve dunque ritenersi tempestivo in quanto depositato (cfr. art. 86 comma 1 c.g.c. e sent. 18/1998/QM) in data 12 luglio 2023 e quindi entro i 45 giorni decorrenti dal 13 giugno 2023 (data dell'ordinanza n. 5/2023).

B. Per quanto concerne la contestazione del convenuto ESPOSITO in merito alla mancata comunicazione, in violazione dell'art. 68 comma 4 c.g.c., della richiesta di proroga concessa con ordinanza n. 1/2023 e del provvedimento collegiale del 16.5.2023 (ord. n. 3/2023 che decide la fase del reclamo proposto dal P.M.) si rappresenta che la previsione della comunicazione dell'ordinanza ai destinatari dell'invito a dedurre è prevista nell'art. 68, comma 4, c.g.c., citato dal convenuto, solo quando il giudice *"accoglie l'istanza di proroga"*

(conformemente a quanto previsto dal comma 5, che fissa il termine perentorio di dieci giorni “*dalla comunicazione dell’ordinanza a cura della segreteria*”), mentre così non è per l’ordinanza che decide la fase del reclamo (disciplinata dal successivo comma 6). La comunicazione appare, infatti, funzionale a consentire l’impugnazione del provvedimento, mentre quello adottato in fase di reclamo non è impugnabile (ai sensi del comma 6, l’ordinanza che decide il reclamo non è impugnabile). Peraltro, agli atti risulta la notifica al convenuto ESPOSITO sia della prima ordinanza (n. 1/2023 - istanza n. 100447/2020-1 – notifica effettuata in data 5 aprile 2023 mediante consegna a mani del portiere) sia della seconda (del 13 aprile 2023 e depositata il 17 aprile 2023; notifica effettuata a mani del portiere in data 18 aprile 2023) che fissa la camera di consiglio per la discussione del reclamo, alla quale il convenuto ESPOSITO non era presente (mentre vi hanno partecipato altri convenuti). Pertanto, non sussiste alcuna violazione di legge o compromissione del diritto di difesa, essendo stato, peraltro, garantito il contraddittorio nella fase del reclamo.

3.6. Priva di fondamento giuridico è, altresì, l’**eccezione di nullità della citazione per indeterminatezza ai sensi dell’ artt. 86 c.g.c.**, formulata dal convenuto GAMBARDELLA Gabriele, che rappresenta come l’atto di citazione sia “assolutamente confusionario, contraddittorio e indeterminato oltre che fondato su un’unica potestà astratta di danno, sia il mancato adeguamento ai valori OMI di canoni locativi di contratti validi in corso che l’omessa rinegoziazione dei canoni e,

ancora, la mancata previsione di un canone adeguato ai valori di mercato, mentre ognuno dei formulati (e pretesi) rilievi avrebbe necessitato di una distinta ed autonoma *causa petendi* con specificazione dei fatti costitutivi e delle norme ritenute violate, con evidenti ricadute sugli oneri allegatori e probatori". Anche i convenuti VECCHI e FICO eccepiscono che l'atto di citazione "oscilla tra plurime prospettazioni tra loro inconciliabili" e pertanto la nullità deriverebbe dall'"aver accumulato in un'unica ipotesi astratta di danno il mancato adeguamento ai valori OMI di canoni locativi di contratti validi in corso e, nel contempo, l'omessa rinegoziazione dei canoni, ovvero la mancata previsione di un canone adeguato ai valori di mercato". L'indeterminatezza riguarderebbe le condotte contestate, le violazioni relative a ciascun contratto e le modalità di quantificazione e di ripartizione del danno tra i convenuti.

Orbene, le valutazioni in merito alla certezza del *petitum* sostanziale assumono carattere senz'altro preliminare rispetto alla disamina delle ulteriori contestazioni nel merito, in quanto la precisa perimetrazione della pretesa costituisce l'antecedente logico dello scrutinio in ordine all'operatività della prescrizione o alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile.

Sul piano generale va ricordato che i vizi attinenti ai profili della *editio actionis* dell'atto di citazione, in base all'orientamento giurisprudenziale pacifico (cfr. Cass. civ., Sez. III, n. 17495/2011), non sono sanati dalla costituzione del convenuto, a differenza di quanto avviene per le patologie afferenti alla *vocatio in ius*, e risultano

rilevabili anche d'ufficio da parte del giudice, in quanto l'indeterminatezza della domanda non consente né alla parte convenuta di approntare la difesa processuale, né al giudice di emettere una pronuncia di merito sulla quale dovrà formarsi il giudicato sostanziale, garantendo il rispetto del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 101, c. 3, c.g.c. (Corte dei conti, Sez. I Ap., n. 227/2019).

L'atto di citazione ha, infatti, la duplice funzione di *vocatio in ius* (ovvero di evocare in giudizio colui nei cui confronti si propone la domanda) e di *edictio actionis* (ovvero di rivolgere al giudice la domanda di tutela giurisdizionale sulla base dell'affermazione dei fatti costitutivi del diritto al risarcimento del danno erariale, con la conseguente delimitazione dell'oggetto del processo).

In tal senso, l'art. 86 del c.g.c. – conformemente a quanto previsto dall'art. 163 c.p.c. - disciplina gli elementi costitutivi della domanda.

Ai sensi dell'art. 86, comma 6, c.g.c., non tutti i contenuti della citazione previsti dal comma 2 sono previsti a pena di nullità. In particolare, il comma 6 prevede la nullità della citazione “se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal comma 2, lettera c)” (cioè “l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione”) “ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al comma 2, lettera e)” (cioè “l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni”).

Orbene, non appare al Collegio che nel caso di specie l'atto di citazione ricada nell'ambito applicativo delle previsioni del comma 6 sopra citato.

Si rammenta a tale riguardo che *“la ‘ratio’ ispiratrice della disciplina assistita dalla sanzione di nullità è da individuare nell'esigenza di porre immediatamente il convenuto nelle condizioni di apprestare adeguate e puntuali difese, l'esposizione dei fatti costituenti le ragioni della domanda è tale da assicurare l'instaurazione di un pieno contraddittorio sulle vicende di causa, essendo compiutamente definiti la condotta censurata, il nocumento patrimoniale che da essa si assume generato, l'elemento soggettivo che ha connotato l'agire contestato e, in definitiva, tutti gli elementi strutturali della fattispecie della responsabilità amministrativa. Peraltro, ogni possibile residuo dubbio viene meno considerando l'avvenuta costituzione in giudizio del [...] convenuto [...] e l'ampiezza e pertinenza delle difese spiegate”* (Sez. II App., sent. n. 385/2019, cit.).

Pertanto, non può dirsi che l'atto di citazione non consenta ex se l'individuazione degli elementi fondanti la pretesa azionata nel presente giudizio e che sussista una carenza della domanda attorea tale da comprometterne l'idoneità ad instaurare il giudizio. Infatti, le contestazioni mosse nell'ambito del processo contabile consentono *“sia la corretta esplicazione del diritto di difesa da parte del convenuto, sia l'imparziale esercizio della funzione giurisdizionale da parte dell'organo giudicante, anche nell'ambito del rispetto del principio di cui all'art. 112 c.p.c.”*.

Quanto rilevato dai convenuti attiene piuttosto al merito del giudizio. Infatti, è necessario che la contestazione accusatoria sia sufficientemente specifica in relazione ai fatti costitutivi dell'illecito erariale – che non possono essere sostituiti da mere valutazioni che gli organi amministrativi o di polizia giudiziaria pongano in essere nell'ambito dei poteri a loro conferiti dall'ordinamento – al fine di consentire all'organo giudicante di valutare i fatti contestati, e, verificato l'assolvimento dell'onere probatorio incombente sulla Procura (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 285/2018), di poter addivenire ad una condivisione o meno dell'impianto accusatorio, non potendo il giudice procedere ad una autonoma ricostruzione dei fatti sulla base della disamina del fascicolo processuale – pena una inammissibile inversione dei ruoli – o contestare fatti diversi da quelli contenuti nella citazione. Le contestazioni mosse dai convenuti afferiscono quindi al diverso piano della prova dei fatti contestati, che *"non può essere sostituita dalle ricostruzioni contenute nelle relazioni degli organi ispettivi o di polizia giudiziaria, né tanto meno dalle valutazioni che gli stessi compiono"* (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 285/2018).

In definitiva, il Collegio ritiene che la condotta contestata globalmente considerata e asserita dannosa per il Conservatorio di Santa Rosalia costituisca un presupposto sufficiente a verificare, nel merito, la fondatezza o meno, sul piano probatorio, della domanda, nei termini formulati dall'accusa e che pertanto l'eccezione di nullità dell'atto di citazione debba essere respinta.

4. Venendo al merito del giudizio, meritevoli di attenzione appaiono

le contestazioni dei convenuti in relazione all'impianto metodologico seguito nella ricostruzione dei fatti di causa e delle correlate responsabilità sul presupposto di condotte illecite non adeguatamente specificate e senza adeguata prova del nesso causale e dello stesso danno.

L'organo requirente ha richiamato, nella prospettazione accusatoria, diverse relazioni della guardia di finanza, con richiamo ai fogli excel ad esse allegati.

Orbene premesso che *"il principio di autosufficienza, applicabile anche all'atto di citazione nel processo amministrativo-contabile, esclude, quindi, che lo stesso possa essere costruito mediante richiami generici ad una massa ingente di documenti esterni"* perché altrimenti *"verrebbe traslato sul giudice l'onere di ricostruire, a valere sulla documentazione versata in atti, le specifiche condotte ritenute illecite, in violazione dei principi di terzietà e imparzialità dell'organo giudicante alla base del giusto processo, con preclusione del diritto di difesa della parte convenuta"* (cfr. Sez. giur. Lazio Ordinanza n. 276/2021, 913/2021), occorre evidenziare che le relazioni degli organi amministrativi o di polizia giudiziaria nell'ambito del processo contabile, pur costituendo un *input* qualificato per l'avvio dell'azione di responsabilità (*notitia damni*), lasciano comunque impregiudicati i poteri istruttori del pubblico ministero al fine di verificarne la rispondenza ai dati fattuali e per adattarle alle contestazioni che possono essere mosse nell'ambito del processo contabile. Al fine di consentire la corretta esplicazione del diritto di difesa da parte del

convenuto nonché l'imparziale esercizio della funzione giurisdizionale da parte dell'organo giudicante, -anche nell'ambito del rispetto del principio di cui all'art. 112 c.p.c.-, è onere dell'attore pubblico ricostruire in modo chiaro e specifico i fatti costitutivi dell'illecito erariale in modo da consentire al Collegio di approfondirli e verificarne la fondatezza attraverso l'esame del materiale riversato nel fascicolo processuale, non potendo l'organo giudicante procedere ad una autonoma ricostruzione dei fatti sulla base della disamina del fascicolo processuale – pena una inammissibile inversione dei ruoli nel processo contabile – né contestare fatti diversi da quelli contenuti nell'atto di citazione.

Né i dati fattuali della vicenda potrebbero essere sostituiti da mere valutazioni che gli organi amministrativi o di polizia giudiziaria pongano in essere nell'ambito dei poteri a loro conferiti dall'ordinamento.

Pertanto, come affermato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, *"Alla ricostruzione e contestazione specifica dei fatti costitutivi dell'illecito erariale deve seguire l'assolvimento dell'onere probatorio incombente sull'attore pubblico, come richiesto dall'art. 2697 c.c.; tale onere deve esplicarsi attraverso la necessaria allegazione documentale in modo da consentire al giudice di procedere autonomamente ad una valutazione dei fatti contestati per condividere o meno l'impianto accusatorio; la prova dei fatti contestati non può essere sostituita dalle ricostruzioni contenute nelle relazioni degli organi ispettivi o di polizia giudiziaria, né tanto meno*

dalle valutazioni che gli stessi compiono. Anche di recente la locale Sezione di Appello (sentenza n. 61/2015) ha indicato in modo chiaro e puntuale quali oneri probatori incombono sulle parti processuali, spettando al pubblico ministero la prova dei fatti costitutivi dell'illecito erariale, con la conseguenza che "il mancato assolvimento dell'onere della prova, comporta, per la parte inadempiente, la soccombenza processuale sul punto controverso e non provato"; ha aggiunto che "le lacune probatorie dell'attore non possono agire a suo favore ma al contrario giovano all'incolpato ... ("..in dubio pro reo")". Inoltre, sempre la stessa Sezione d'Appello (sentenza n. 204/2013) si è soffermata sulle conseguenze che la mancata produzione della documentazione di supporto alle contestazioni contenute nell'atto di citazione comporti in ordine alla mancanza di prova dei fatti affermati dall'organo requirente; nel caso esaminato dal giudice di seconde cure, la mancata produzione della documentazione sulla base della quale era stata redatta una perizia penale, i cui risultati erano stati posti a base dell'atto di citazione, ha comportato l'assoluzione del convenuto". Pertanto, "non è immaginabile che per supplire a contestazioni generiche e non supportate da adeguato corredo probatorio possa farsi ricorso ad una inversione dell'onere della prova con evidente violazione degli elementari principi di civiltà giuridica: non è il convenuto che deve provare di avere agito secondo le regole, ma è il pubblico ministero che deve provare che questi le ha violate" (Corte dei conti, SICILIA, SENTENZA n. 285 del 27/03/2018).

4.1. Premesso quanto sopra, meritevoli di accoglimento appaiono le argomentazioni contenute nelle memorie dei convenuti che hanno lamentato la mancanza, per ciascuna delle responsabilità contestate – mancato adeguamento dei canoni locativi di contratti validi in corso, omessa rinegoziazione dei canoni, mancata previsione di un canone non adeguato ai valori di mercato – della prova degli specifici fatti costitutivi, osservando che gli immobili considerati nelle diverse fattispecie di danno non sono individuati e l'atto di citazione rinvia genericamente ad altri documenti estranei alla citazione senza effettuare una valutazione critica e in concreto (pag. 25 memoria ESPOSITO; pag. 15 memoria DE LISA; pag. 13-17 memoria FRANZESE jr; pag. 29-32 memoria FRANZESE sr; pag. 6-10 memoria FICO; pag. 11-14 memoria MUTO, AMBROSINO, GIFUNI), con la conseguenza che il danno contestato sarebbe del tutto ipotetico o putativo (pagg. 17-21 memoria BOUCHE'; pagg. 5-6 memoria VECCHI-FICO-GAMBARDELLA G.).

In particolare, le condotte ascritte ai convenuti vengono in citazione descritte genericamente, per i componenti del CdA, nella "totale omissione delle benchè minime condotte di diligenza nella gestione del patrimonio immobiliare, formalmente e responsabilmente affidato al loro esclusivo ambito gestorio"(ovvero nella mancata conoscenza della precisa entità e consistenza degli immobili di propria proprietà, mancata verifica che gli occupanti lo facciano in forza di un valido titolo negoziale e che il valore di tali contratti ove presenti sia quantomeno adeguato al valore di mercato e che gli inquilini

paghino quanto spetta) e, per i dipendenti dell'USR, nell' aver omesso lo svolgimento dei compiti di vigilanza e di tutela, ovvero il non aver correttamente vigilato sull'Ente ed esaminato i bilanci (pag. 15 e ss.). Pur convenendosi, in linea di principio, con l'assunto secondo il quale il patrimonio pubblico deve essere gestito in maniera proficua per la collettività, non si reputa condivisibile la prospettazione intesa a far discendere in via automatica una responsabilità di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella vicenda in esame, essendo necessario per ciascuna posizione riscontrare puntualmente la sussistenza di tutte le condizioni richieste dalla normativa vigente per il sorgere della responsabilità erariale. Ciò premesso, essendo l'azione di responsabilità finalizzata a censurare presunte omissioni o inadempimenti che hanno avuto una asserita contribuzione causale nel verificarsi del danno per cui è causa, la Procura avrebbe dovuto individuare in maniera puntuale le prescrizioni impositive degli specifici individuali comportamenti ritenuti omessi dai convenuti.

La giurisprudenza ha sul punto affermato che l'analisi mirante all'accertamento del rapporto eziologico deve essere effettuata in modo particolarmente rigoroso e stringente non essendo sufficiente constatare che, sul piano materiale e fenomenico, un determinato evento è seguito all'inazione di un soggetto (c.d. causalità materiale) dovendosi previamente accertare che su quest'ultimo gravasse uno specifico dovere – non assolto – di evitarlo (c.d. causalità giuridica).

Nella specie non risultano quindi individuate specificamente, anche alla luce degli elementi emersi a seguito del deposito delle

controdeduzioni, le condotte che avrebbero causato un danno da mancato adeguamento dei canoni (per la quale si fa riferimento alla "differenza tra la somma introitata e quella che sarebbe stata adeguata ai valori di mercato" -ovvero valori OMI- senza riferimento alle specificità concernenti i singoli immobili e contratti), quelle consistenti nella procurata colpevole prescrizione dei canoni non riscossi (e non rinegoziati) e delle indennità di occupazione abusiva (per cui si fa riferimento -facendone derivare automaticamente l'attualità e la certezza del danno- al periodo 2011-2015, "tenuto conto del periodo di prescrizione per richiedere il pagamento dei fitti" e "visto che trascorsi cinque anni dalla mancata richiesta del canone periodico è preclusa qualunque azionabilità da parte del proprietario", senza tener conto delle situazioni in concreto esistenti). Inoltre, nella citazione vengono quantificate complessivamente le poste di danno contestate (pag. 10), senza specificare i criteri utilizzati per la quantificazione (per la quale si rinvia alla "attività istruttoria" e alle "risultanze di indagine", pag. 29, 31, 35 atto cit., o alle relazioni della Guardia di Finanza, che a loro volta rimandano a numerosi allegati e a tabelle in excel, -cfr. pag. 64 e ss.- e che si riferiscono ad un "danno potenziale", cfr. relazione GdF del 15.2.2021 pag. 19, del 1.6.2021, pag. 8) e per la ripartizione del danno tra i diversi convenuti (pag. 30-31).

Sotto il profilo fattuale, il Collegio osserva che, nella impostazione accusatoria, la procura ha fatto riferimento al complessivo danno derivante da canoni non adeguati ai valori OMI, al danno derivante

da procurata prescrizione del canone di locazione per gli immobili occupati in forza di atto negoziale, al danno da procurata prescrizione dell'indennità di locazione per gli immobili occupati abusivamente, e non ha contestato singulatim specifici episodi o condotte asserite foriere di danno, tenendo conto delle specificità in concreto delle situazioni concernenti i singoli immobili, al loro effettivo stato, anche degradato.

Anche sotto il profilo oggettivo del danno, si condividono le perplessità delle difese in ordine alla individuazione delle distinte categorie di danno, e alla attualità degli stessi, ai criteri di determinazione e, infine, ai criteri di riparto del danno stesso tra tutti i convenuti, non essendo stato specificato per ciascun contratto di locazione interessato il contestato danno per il mancato aggiornamento dei canoni locativi e il danno scaturente da canoni prescritti, nonché il danno da prescrizione delle indennità per occupazione abusiva, con riferimento alla maturata prescrizione alla luce della documentazione agli atti e degli atti di diffida depositati (difese MUTO, GIFUNI, AMBROSINI).

Sulla base dell'indagine della Guardia di Finanza, che evidenziava un possibile danno, la procura avrebbe dovuto considerare, per ogni singolo contratto, le caratteristiche specifiche di questo e dell'immobile, lo stato del rapporto contrattuale, nonché le iniziative concrete assunte dal Conservatorio.

Infatti la Procura ha desunto l'attualità e concretezza del danno dall' "avvenuto pagamento effettuato dai conduttori" (per il danno da

mancato adeguamento dei canoni locativi ai valori OMI), dalla decorrenza del periodo di prescrizione per richiedere il pagamento dei fitti (per il danno da mancato introito di canoni fissati in contratto, ma non riscossi) nonché dalla decorrenza dei cinque anni dalla mancata richiesta del canone periodico (per il danno da mancato introito di somme nei confronti di occupanti abusivi degli immobili), senza tuttavia considerare gli elementi di prova indiziari forniti in senso contrario dalle Difese dei convenuti che, già in sede di controdeduzioni, hanno evidenziato i tentativi di recupero e gli incarichi a tal fine conferiti a legali.

Tali elementi, seppure non possa ritenersi che costituiscano una prova completa sulla inesistenza del danno, vanno intesi quali indizi che contraddicono certamente la presunzione della procura – che si appalesa quindi infondata- che fa derivare l'attualità del danno al momento della maturazione del quinquennio, essendo invece necessario provare che l'attività di recupero citata dai convenuti non sia andata a buon fine.

Il Collegio rileva che l'esame delle singole situazioni -alla luce dell'esame degli atti difensivi dei convenuti- non porta a ritenere provati né la condotta e il nesso causale tra condotta e danno – secondo quanto sopra esposto- né la asserita gravità della colpa degli odierni convenuti.

A tale riguardo si richiama la giurisprudenza che è concorde nell'affermare che l'elemento psicologico va accertato attraverso una serie di elementi sintomatici individuati secondo una concezione

“normativa” della colpevolezza (facendo uso di variegate locuzioni, quali “macroscopica violazione delle norme”, “assoluta inosservanza delle più elementari regole di buon senso e prudenza”, “prevedibilità dell'evento dannoso”, “sprezzante trascuratezza dei propri doveri”), che implicano un giudizio di disvalore da accertare in relazione alle concrete e specifiche fattispecie dannose, scaturente dal raffronto tra la condotta esigibile e quella in concreto osservata dal soggetto agente. Sul punto i convenuti invocano le iniziative assunte per la gestione del compendio immobiliare del Conservatorio, la confusione e il livello di morosità preesistente in cui versava il conservatorio, il fatto che gli incarichi del CdA erano a titolo gratuito e connessi allo scopo didattico dello stesso, venuto meno nel corso del tempo.

Inoltre, il danno da preteso adeguamento del canone è stato ascritto ai componenti del CdA “in carica nel semestre antecedente la rinnovazione negoziale delle locazioni immobiliari dei cespiti in capo al Conservatorio” (relazione GdF 27.5.2022), senza tuttavia ricostruire quanto previsto dai singoli contratti -che non risultano invero allegati al doc. 9 (relazione GdF 27.10.2020 - allegato alla citazione), all. 16, nota 17, come invece indicato dalla Procura in udienza- per verificare la prossimità di scadenza entro la quale sarebbe stata possibile la rinegoziazione, ovvero la durata e i termini per la disdetta. Meritevoli di considerazioni appaiono le osservazioni in ordine al fatto che la legge 431/98 e le successive modifiche non consentono al locatore un aumento del canone diverso dalla applicazione dell'indice ISTAT e che non sussiste un obbligo di adeguamento del

canone ai valori OMI, che non costituiscono il valore di mercato (memoria FRANZESE junior pag. 15), dovendo tenersi conto delle caratteristiche specifiche del singolo bene e del suo stato di conservazione. Peraltro, i valori OMI di riferimento riguardano abitazioni residenziali, che non rispondono alle caratteristiche degli immobili popolari oggetto del giudizio. La stessa CTP depositata dalla difesa di MUTI, GIFUNI, AMBROSINO dimostra l'inattendibilità della quantificazione effettuata dalla Guardia di Finanza e la stessa non è stata altrimenti indubbiata da elementi di segno contrario adottati dall'attore pubblico.

In particolare, per quanto concerne la posizione del dott. MONTORO – Presidente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 201.892,60 –, del dott. Fulvio MORMILE – componente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 168.026,60 - e del dott. Domenico NASTO - componente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 168.026,60, risulta che essi hanno effettuato una ricognizione di tutte le unità immobiliari e una valutazione dei canoni, descrivendo la situazione per ciascun immobile (cfr. all. 11-12-13-15 delle memorie); quanto al danno da mancata riscossione dei canoni, rappresentando la situazione per ciascun immobile, hanno evidenziato nelle proprie memorie la mancata maturazione della prescrizione (essendo stati i termini di prescrizione interrotti da iniziative dell'avv. Torino a tal fine incaricato cfr. all. 18-37 relativi alle iniziative assunte per ogni immobile) ; quanto al danno da mancato introito di

somme nei confronti degli occupanti abusivi degli immobili, hanno rappresentato di aver attivato nel 2012 le procedure per ottenere la disponibilità di ciascun immobile (cfr. all. 39-46 relativi alle iniziative assunte per ogni immobile).

Quanto alla posizione della Prof.ssa Annunziata MUTO, quale presidente del CdA dal 2014 al 2018 (alla quale viene contestato un danno pari a 141.383,00) e del dott. Antonio AMBROSINO e il dott. Angelo GIFUNI, componenti del medesimo CdA, ai quali viene contestato un danno pari a 129.743,01 ciascuno, non possono non tenersi in debita considerazione le attività svolte per la gestione del compendio immobiliare del Conservatorio, riportate puntualmente e per ciascuna unità immobiliare sin dall'insediamento del CdA nel 2015, con riguardo alla riscossione dei canoni, alla stipula di regolari contratti di locazione e agli interventi di manutenzione straordinaria e di messa in sicurezza (doc. 2-5 alla memoria, dove sono descritte tutte le iniziative intraprese, e pagg 17-29 della memoria), pur in assenza di risorse disponibili, come dimostrato peraltro dal saldo positivo della gestione di oltre 50 mila euro.

Con riguardo alla posizione del dott. Pietro FICO, Presidente del CdA dal 2018, al quale viene contestato un danno pari ad euro 6.891,00 per mancato adeguamento dei canoni di locazione degli immobili, nonché alle parallele posizioni dei componenti del medesimo CdA - dott. Walter VECCHI, al quale viene contestato un danno pari ad euro 6.891,90 per mancato adeguamento dei canoni di locazione degli immobili, e dott. Gabriele GAMBARDELLA, al quale viene contestato

un danno pari ad euro 39.067,69, si rileva che la Procura fa riferimento a numerosi contratti stipulati dal 2000 al 2016, e quindi prima che i convenuti fossero nominati membri del CdA. Non appare configurabile l'elemento soggettivo della colpa grave alla luce del fatto che, dopo il passaggio di consegne con il precedente CdA, è stato conferito incarico ad un tecnico per il censimento degli immobili (nel giugno 2019) pur in assenza della relativa documentazione all'atto di insediamento del CdA. Peraltro, i convenuti non avrebbero potuto porre in essere ulteriori iniziative a difesa del patrimonio immobiliare del Conservatorio considerato che l'insediamento del CdA è avvenuto solo a metà del 2019 e tenuto conto delle difficoltà rappresentate nella memoria (relative al fatto che l'operatività del Conservatorio è stata bloccata dal pignoramento del conto corrente nel 2019-2020 e a seguito del Covid).

4.2. Per quanto attiene alle condotte contestate ai funzionari dell'USR, in via generale, dall'esame della normativa richiamata al punto 3.1. si evince che il controllo sull'attività del Conservatorio di competenza dell'USR non può essere inteso come un controllo sulla gestione ordinaria del Conservatorio (ovvero come funzione di vigilanza e controllo generalizzato sui contratti o di gestione e amministrazione attiva) ma solo sugli atti di straordinaria amministrazione. Il contenuto della "tutela" intestata all'USR non comprende, infatti, la cura e la conservazione del patrimonio degli educandati in quanto agli stessi è riconosciuta una autonomia gestionale e negoziale e, inoltre, il regolamento previsto dall'art. 205 d.lgs. 297/94 per l'individuazione

degli atti da trasmettere all'USR per l'approvazione non è stato adottato e quindi deve farsi riferimento alla normativa previgente che prevede l'approvazione -ovvero un sindacato postumo quale controllo di merito successivo sull'attività già svolta, che, al contrario dell'autorizzazione, non si ingerisce nell'attività gestoria, affidata al CdA- degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione individuati nel r.d. del 1925 n. 2009 art. 19 (in relazione ai quali peraltro è intervenuto l'art. 14, comma 6, d.p.r. 275/1999 che ha abolito le autorizzazioni e le approvazioni concernenti le funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche).

Le condotte omissive contestate ai convenuti si riferiscono dunque ad atti negoziali che l'USR non avrebbe potuto porre in essere, non avendo capacità negoziale. Infine, le funzioni ispettive attribuite all'USR sono connesse alle finalità scolastiche (cfr. memoria FRANZESE sr e BOUCHE' che riportano una analitica ricostruzione normativa delle funzioni dell'USR).

Né potrebbe attribuirsi una responsabilità ai convenuti ROMEO ed ESPOSITO, funzionari amministrativi coinvolti nell'attività ispettiva del 2010 per la verifica della permanenza del perseguimento della finalità educativa. In particolare, dall'esame degli atti risulta che l'ESPOSITO ha svolto mansioni limitate alla verifica dei bilanci, dall'esame dei quali il danno non sarebbe comunque emerso. Inoltre, come funzionario amministrativo assegnato dal 2015 all'Ufficio II con competenza in materia di esame dei bilanci delle istituzioni educative ed enti vigilati, sono agli atti le numerose diffide inviate al

Conservatorio con cui venivano richiesti i bilanci e la documentazione finanziaria, economica e patrimoniale (cfr. all. 4-5-7-8-9-10.-13).

Anche il direttore BOUCHE' ha provato di essersi attivato tempestivamente inoltrando la relazione ispettiva del 2012 alla Corte dei conti, chiedendo agli istituti educativi gli atti di contabilità e incaricando l'avv. Torino per evitare il decorso del termine prescrizione dei crediti.

Pertanto, le competenze dell'USR, alla luce della normativa sopra richiamata, lungi dal riguardare le attività di recupero delle morosità e di inventario degli immobili, comprendono, come sopra esposto, il controllo degli atti di straordinaria amministrazione, tra i quali non rientra la gestione dei contratti di affitto, affidata ai CdA degli educandati, aventi autonoma personalità giuridica. Come rilevato al par. 3.1., il fatto che il Conservatorio abbia assunto la sola funzione di tutela del patrimonio avrebbe dovuto portare allo scioglimento del Consiglio di Amministrazione, come previsto dall'art. 204, comma 5, d.lgs. 297/1994, non potendosi far ricadere sui dirigenti e funzionari dell'USR le conseguenze della mancata attivazione degli strumenti apprestati dall'ordinamento al fine di evitare la permanenza in vita un Ente del tutto privo della sua originaria finalità pubblicistica primaria. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, non può ritenersi provata la responsabilità erariale dei Direttori Generali dell'USR (BOUCHE', FRANZESE Luisa senior), dei dirigenti dell'Ufficio II (DE LISA, FRANZESE Luisa) e dei funzionari (ESPOSITO, ROMEO) citati in giudizio.

5. Posto quanto sopra, osserva il Collegio che, anche laddove si

volessero invece ritenere adeguatamente illustrate e allegate dal P.M. le condotte oggetto di contestazione agli odierni convenuti, ulteriore ostacolo all'accoglimento della domanda attorea sarebbe costituito dalla mancata dimostrazione della attualità del danno, questo riferito al mancato recupero degli importi relativi ai canoni di locazione secondo i valori ritenuti congrui dal requirente.

Tale aspetto è strettamente connesso all'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti (GAMBARDELLA Luigi, MONTORO, MORMILE, NASTO, MUTO, AMBROSINO, GIFUNI quali componenti del C.d.A. e ESPOSITO, ROMEO, DE LISA, FRANZESE senior, BOUCHE' quali dipendenti dell'USR), sicchè esse meritano di essere esaminate di seguito congiuntamente.

5.1 In particolare, i convenuti hanno eccepito la prescrizione dell'azione erariale sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) Per quanto riguarda i convenuti membri del CdA:

il GAMBARDELLA Luigi ha eccepito che il fatto dannoso è avvenuto negli anni 2008-2011, essendo stato Presidente del CdA dal 2007 al 2011, e dunque sarebbe maturata la prescrizione dell'azione erariale, non essendovi state cause impeditive della conoscenza dei fatti avvenuti fino al 2011; il MORMILE, il MONTORO e il NASTO hanno eccepito che, avendo gli stessi operato come membri del CdA dal 2012 al 2014, l'azione erariale sarebbe prescritta, avendo preso le mosse da una notizia di stampa acquisita dalla Procura in data 22.7.2020 e non essendoci stato alcun occultamento del danno (come si evince dalla relazione del 27.12.2013, allegata al bilancio

triennale del Conservatorio e trasmessa all'USR); il MUTO, il GIFUNI, l'AMBROSINO hanno eccepito la prescrizione dell'azione in considerazione del fatto che l'invito a dedurre è stato notificato il 27.9.2022 mentre le condotte contestate riguardano il periodo 24.12.2014-2018, pertanto: 1) la prescrizione sarebbe maturata per le condotte svolte sino al 2017 e quindi sarebbero prescritti i rimborsi spese effettuati prima del 27.9.2017 e consistenti in euro 2.800,00 (con la conseguenza che residuerebbero 8.840,00 euro); 2) sarebbero prescritti i danni derivanti da canoni non adeguati ai valori OMI per euro 109.982,22 per il 2016 e una quota pari ad euro 89.801,20 (corrispondente a 9/12 dell'importo di euro 119.734,93) per il 2017, con la conseguenza che residuerebbero euro 89.348,78; 3) sarebbero prescritti i danni derivanti da procurata prescrizione del canone di locazione per gli immobili occupati in forza di atti negoziali per l'anno 2015 per euro 19.001,81; 4) sarebbero prescritti i danni derivanti da procurata prescrizione delle indennità di occupazione abusiva per gli immobili oggetto di illecita occupazione per l'anno 2015 per euro 81.095,00.

Pertanto, residuerebbe, in luogo dei 400.869,02 complessivamente ascritti ai tre convenuti, una somma di euro 98.188,78 così ripartita: 38.622,93 euro per Muto; 29.782,93 euro per Gifuni e 29.782,93 euro per Ambrosini.

b) Per quanto riguarda i dirigenti e funzionari del Ministero dell'Istruzione convenuti:

la DE LISA ha eccepito che i danni contestati erano conosciuti dalla

Procura sin dal 2012 (ovvero sin dal momento della conclusione dell'indagine ispettiva disposta dall'USR Campania e trasmessa alla Corte dei conti); il ROMEO ha eccepito la prescrizione dell'azione in quanto i danni sono riferiti al periodo 2010-2014 e manca un atto interruttivo della prescrizione, avendo la Procura avuto contezza del danno sin dalla relazione ispettiva del 2012; il BOUCHE' ha rappresentato, con riguardo ai danni da omesso adeguamento del canone locativo, che la responsabilità omissiva a lui ascritta è maturata con riguardo ai contratti in scadenza nel periodo della dirigenza 2011-settembre 2014 e, pertanto, la prescrizione dell'azione sarebbe maturata nel luglio/settembre 2019; parimenti deve ritenersi con riguardo alla mancata riscossione dei canoni e da procurata prescrizione delle indennità di occupazione abusiva; la FRANZESE senior e l'ESPOSITO hanno eccepito che la Procura Regionale e l'Amministrazione erano a conoscenza della situazione in cui versava il Conservatorio sin dal 2011/2012, per cui l'azione sarebbe prescritta.

5.2. Orbene, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, in ipotesi di responsabilità amministrativa da mancata riscossione di entrate è la perdita del diritto di credito che rende il danno erariale attuale e certo (cfr. C.d.C. Sez. I Centr. n.313/A/1999, Sez. III Centr. n. 182/2007), inteso questo come *deminutio patrimonii* e corrispondente al valore del credito perso, e quindi al denaro dovuto, oggetto della prestazione. Tale diritto viene meno, e finisce col costituire danno erariale risarcibile, quando si siano compiuti i termini prescrizionali “non occorrendo a tal fine una pronuncia giudiziale di accoglimento

dell'eccezione del debitore relativa all'intervenuta prescrizione" (C.d.C. SS.RR. 22 aprile 1992, n.764 e, più di recente, C.d.C. III Sez. App. n.369/2012).

Premesso quanto sopra, la condotta in contestazione consiste nella mancata riscossione di entrate per l'utilizzo, da parte di privati, di beni immobili appartenenti al patrimonio del Conservatorio. Di conseguenza, il danno è stato individuato nel mancato introito di una (adeguata) remunerazione all'uso del bene pubblico ed è divenuto concreto e attuale, ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità contabile, nel momento in cui la riscossione non è più effettuabile e il dovuto non più recuperabile.

Sia nel caso di immobili per i quali sia scaduto il termine di locazione e si registri una situazione di morosità del conduttore (indipendentemente dal fatto che i contratti debbano ritenersi risolti automaticamente o meno) che per gli immobili occupati abusivamente, il termine di prescrizione è quinquennale, trovando applicazione l'art. 2948, comma 1, n. 3, c.c. (qualora si voglia ritenere prorogato il contratto di locazione originario) oppure l'art. 2947 c.c. (integrando l'occupazione illegittima un fatto illecito da cui discende il diritto al risarcimento del danno).

In tal senso si sono espresse varie Sezioni Giurisdizionali di questa Corte le quali hanno rilevato, in fattispecie analoghe, che *"il danno erariale diventa concreto ed attuale solo quando le somme dovute all'ente locale da parte di terzi soggetti conduttori degli immobili devono considerarsi irrimediabilmente perse e non più recuperabili"* e che *"le*

somme dovute a titolo di indennità di occupazione relative, ad esempio, alla mensilità di gennaio dell'anno 2000 sono recuperabili fino al mese di gennaio 2005 (articolo 2948, comma 1, n. 3 c.c.); dal mese di gennaio 2005 la perdita della mensilità diventa definitiva per il maturarsi della prescrizione del diritto sostanziale di credito e, quindi, si concretizza quel danno erariale che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 20/94, è perseguibile dalla Procura contabile entro il quinquennio decorrente dal giorno in cui questo diritto risarcitorio poteva farsi valere (1° gennaio 2005), salvo eventuale interruzione del decorso del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità con specifico atto di costituzione in mora effettuato dall'ente locale creditore o dalla stessa Procura contabile con la notifica dell'invito a dedurre" (Sez. Giur. Lazio, sent. n. 627-2012; in senso conforme, Sez. Giur. Campania, sent. n. 408-2017).

5.3. Con riferimento alle prime tre poste di danno, la Procura ha considerato i seguenti periodi temporali (cfr. pag. 9 della citazione e pag. 81-82 in cui si rinvia ai fogli excel allegati alle relazioni della GdF):

1) per la prima tipologia di danno (pari ad euro 568.017,29) per mancato adeguamento dei canoni locativi ai valori OMI, è stato considerato il periodo temporale "dal gennaio 2016 al giugno 2020, visto che il pagamento effettuato dai conduttori in forza di un valido atto negoziale esclude la possibilità che il proprietario possa richiedere la differenza tra la somma introitata e quella che sarebbe stata adeguata ai valori di mercato, il che consente di considerare tale differenza una posta certa ed attuale di danno erariale"; nell'atto

di citazione si rinvia a tale riguardo agli all. 9 e 10 della relazione GdF 27.5.2022.

2) per l'ulteriore danno (pari ad euro 105.904,73) dato dal mancato introito di canoni fissati in contratto, ma non riscossi (e fatti colpevolmente prescrivere) "si è fatto riferimento al periodo da gennaio 2011 al dicembre 2015, tenuto conto del periodo di prescrizione per richiedere il pagamento dei fitti". L'atto di citazione fa riferimento alla relazione della Guardia di Finanza del 12.10.2021 all. 1.

3) per la posta di danno (pari ad euro 633.710,65) riguardante il mancato introito di somme nei confronti di occupanti abusivi degli immobili "il periodo preso in considerazione è costituito da gennaio 2011 al dicembre 2015, visto che trascorsi cinque anni dalla mancata richiesta del canone periodico è preclusa qualunque azionabilità da parte del proprietario". L'atto di citazione fa riferimento all. 1 foglio 2 della relazione GdF 1.6.2021.

La Procura ha dunque allocato il dies a quo del termine di prescrizione dell'azione erariale alla data di inesigibilità (civilistica) dei canoni concessori ritenuti dovuti.

Infatti, il termine quinquennale per l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte della Procura contabile decorre dalla maturazione del termine quinquennale di prescrizione del diritto di credito: pertanto, occorre preliminarmente accertare, trattandosi di canoni di locazione e/o di indennità di occupazione abusiva di immobili, che tra la realizzazione della condotta omissiva in

contestazione (mancata richiesta del canone di locazione alla naturale scadenza da parte del titolare del diritto di credito, mancata richiesta di indennità per occupazione abusiva e mancata attivazione dei rimedi recuperatori) e la produzione dell'evento dannoso sia intercorso un ulteriore lasso di tempo che abbia comportato la definitiva e certa perdita economica dell'Ente pubblico.

Nel caso di specie, tuttavia, è innanzi tutto opinione di questo Collegio che la Procura non abbia fornito compiutamente una prova in tal senso.

Infatti, in disparte la difficoltà nel reperire i dati sulla base dei quali la Procura ha fondato l'atto di citazione (consistenti in file excel allegati alle diverse relazioni della Guardia di Finanza -elencate nell'atto di citazione come allegati alla stessa- e alle quali si fa rinvio nella parte relativa all'esame delle controdeduzioni dei convenuti, cfr. pag. 81-82), deve evidenziarsi che dalle relazioni della GdF sopra richiamate non si evince l'inesigibilità degli importi contestati; nelle relazioni della Guardia di Finanza si fa riferimento, peraltro, solo ad un possibile e potenziale danno.

In particolare, quanto alla prima posta di danno, la citazione fa riferimento agli allegati 9 e 10 (per la ripartizione ai componenti del CdA) della relazione GdF 27.5.2022 dove si quantifica la differenza tra la valutazione OMI e canoni previsti in contratto. Nella ripartizione della responsabilità tra i vari componenti del CdA (e dei funzionari USR per la correlata responsabilità da omesso controllo) si ha riguardo al

periodo relativo al “semestre antecedente la rinnovazione negoziale delle locazioni immobiliari dei cespiti in capo al Conservatorio”.

Quanto alla seconda posta di danno, la citazione fa riferimento alla relazione della Guardia di Finanza del 12.10.2021 che rinvia a sua volta all'all. 1, con riguardo ad un ammontare di euro 105.904,73 generato dal 2012 al 2015. Dall'allegato 1 si evince che l'importo del danno deriva dalla differenza, per tali anni, tra canoni previsti dal contratto e canoni pagati.

Quanto alla terza posta di danno l'atto di citazione fa riferimento all. 1 foglio 2 della relazione GdF 1.6.2021 che fa riferimento solo ad immobili con canoni non adeguati, parametrando i pagamenti non effettuati al valore OMI (come differenza rispetto all'incassato) e operando poi una suddivisione per anni.

Orbene, alla luce della documentazione in atti, anche a voler prendere in considerazione i dati risultanti dalle relazioni della Guardia di Finanza, non appare provata l'attualità del danno con riferimento a tutte e tre le fattispecie; a tal fine, infatti, non appaiono idonee le stesse relazioni della Guardia di Finanza e gli elenchi allegati (come evidenziato dai convenuti: cfr. pagg. 17-21 memoria BOUCHE', pag. 25 memoria ESPOSITO; pag. 15 memoria DE LISA; pag. 13-17 memoria FRANZESE jr; pagg. 29-32 memoria FRANZESE sr; pagg. 6-10 memoria FICO; pag. 11-14 memoria MUTO, AMBROSINO, GIFUNI).

Tali aspetti attengono a profili di merito relativi alla prova degli elementi della responsabilità erariale ma essi parimenti influiscono, tuttavia, anche sull'attualità del danno quale momento rilevante per

ancorare la decorrenza della prescrizione dell'azione erariale, oggetto di ulteriore eccezione da parte di molti convenuti.

Deve pertanto affermarsi che non è provata in atti la maturata prescrizione dei diritti di credito (e quindi la sussistenza di un danno certo ed attuale) in capo al Conservatorio: non emerge in effetti alcun obbligo giuridico di adeguamento del canone OMI (in quanto la legge non consente al locatore un aumento del canone diverso dalla applicazione dell'indice ISTAT, cfr. memoria BOUCHE') con la conseguenza che non è configurabile un profilo di danno per il mancato aggiornamento dei canoni locativi; inoltre, non viene provata la prescrizione dei canoni non riscossi e degli indennizzi per occupazione abusiva (affermata in via di principio e genericamente nell'atto di citazione, senza riferimento specifico alle iniziative assunte dal Conservatorio e portate all'attenzione della Procura, cfr. memoria BOUCHE' pagg. 19-21. Anche in tal caso sarebbe occorso un analitico esame dei singoli contratti per abbinarvi le rispettive iniziative recuperatorie nonché il monitoraggio del loro esito. Senza dire che, ovviamente, l'attribuzione di incarichi legali volti al recupero delle morosità potrebbe assumere altresì rilevanza scriminante delle condotte contestate in capo ai componenti del CdA.

5.4. Ma anche laddove si volesse superare la eccezione di inattualità del danno, il Collegio ritiene che in tal caso dovrebbero trovare comunque accoglimento le eccezioni di prescrizione dell'azione erariale avanzate dagli odierni convenuti, in considerazione del fatto che il criterio di imputazione delle poste di danno da parte della

Procura, come sopra specificato, segue il momento temporale della intervenuta prescrizione del diritto di credito delle somme contestate.

In particolare, sarebbe meritevole di accoglimento:

a) l'eccezione di prescrizione sollevata dal dott. Luigi GAMBARDELLA, Presidente del CDA del Conservatorio dal 2007 al 2011, per il danno erariale a lui ascritto (pari ad euro 38.615,75), trattandosi di condotte avvenute fino al 2011 in relazione alle quali il fascicolo istruttorio risulta essere stato aperto solo nel 2020.

b) l'eccezione sollevata dai componenti del secondo CdA, il dott. Vincenzo MONTORO – Presidente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 201.892,60 –, Il dott. Fulvio MORMILE – componente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 168.026,60 – e il dott. Domenico NASTO - componente del CdA dal 2011 al 2014, al quale viene contestato un danno erariale di euro 168.026,60. L'azione erariale risulta, infatti, prescritta in quanto l'invito a dedurre è stato notificato il 27.9.2022.

c) Quanto al successivo e terzo CdA (composto dalla Presidente Prof.ssa Annunziata MUTO, dal 2014 al 2018 e alla quale viene contestato un danno pari a 141.383,00, dott. Antonio AMBROSINO e il dott. Angelo GIFUNI, quali componenti del CdA e ai quali viene contestato un danno pari a 129.743,01 ciascuno), deve parimenti ritenersi prescritta l'azione erariale per i danni concretizzatisi prima del quinquennio antecedente la notifica dell'invito a dedurre (effettuata in data 27.9.2022).

d) Quanto ai rappresentanti dell'USR, l'eccezione di prescrizione da questi sollevata è meritevole di accoglimento, tenuto conto che la Procura aveva avuto già conoscenza del danno nel 2012 quando la relazione ispettiva dell'USR era stata inviata alla Corte dei conti (cfr. memoria BOUCHE' pag. 5 e doc. 2, recante "Istituto pubblico di Educazione Femminile Conservatorio Santa Rosalia di Atrani (SA) – Rif. V 2012 /00178/CTL" del 6.3.2012 inviata alla Procura Regionale della Corte dei conti, che fa riferimento, tra l'altro, ad una precedente denuncia inoltrata alla Procura della Corte dei conti da parte dell'USR Campania prot. n. 5912 del 27.4.2011).

Sul presupposto che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta", è chiaro che nel caso di specie non si può ritenere che si sia verificata un'ipotesi di occultamento doloso che avrebbe consentito di spostare in avanti nel tempo l'inizio del termine prescrizionale.

In particolare, ai fini dell'esordio del termine di prescrizione estintiva, assume rilievo la conoscibilità oggettiva della fattispecie dannosa da parte dell'Amministrazione danneggiata - con conseguente iniziativa per la tutela dei propri interessi o diritti di credito - o dal titolare esclusivo dell'azione di responsabilità amministrativa finalizzata al conseguimento del diritto al risarcimento del danno, esercitata nell'interesse della legge-ordinamento o della comunità, vale a dire

dalla Procura regionale. L'occultamento doloso non coincide con la commissione dolosa del fatto dannoso, ma richiede un *quid pluris*, vale a dire un'ulteriore condotta indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto, inclusiva di atti specificamente volti a prevenire il disvelamento di un danno ancora in fieri oppure a nascondere un danno ormai prodotto.

Al contrario, nella fattispecie, l'attore pubblico non ha offerto elementi probatori utili, dai quali sia dato desumere, incontrovertibilmente, un comportamento dei convenuti, teleologicamente volto all'occultamento del danno provocato (Corte dei conti, PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 141 del 02/07/2020).

5.5. Quanto al danno (pari ad euro 84.121,75) per spese non giustificate e per pagamento di prestazioni- non risultate funzionalizzate a necessità e/o finalità dell'Ente-, sono stati considerati i pagamenti effettuati dal gennaio 2010 all'agosto 2014, e, per le operazioni effettuate con bonifico, i bonifici effettuati negli anni 2017-2018.

Il danno è ascritto ai convenuti GAMBARDELLA-MONTORO-MUTO, presidenti del CdA avvicendatisi nel tempo, ed è riportato nella tabella a pag. 25 dell'atto di citazione per un importo complessivo pari ad euro 84.121,75.

Quanto alle posizioni di GAMBARDELLA Luigi e MONTORO, rispettivamente presidenti del CdA dal 2007 al 2011 e dal 2011 al 2014, i danni contestati devono ritenersi prescritti afferendo a spese

sostenute nei periodi del loro incarico (pp. 21-22 e 24-25 atto di citazione).

Per quanto attiene alla posizione della prof.ssa MUTO, deve accogliersi l'eccezione di prescrizione dalla stessa sollevata con riguardo ai soli rimborsi spese effettuati prima del 27.9.2017 (avuto riguardo alla data della notifica dell'invito a dedurre del 27.9.2022) consistenti in euro 2.800,00 residuando quindi a suo carico un danno di euro 8.840,00.

6. Resta, infine, da esaminare la fondatezza della quarta fattispecie di danno, nei limiti della prescrizione sopra dichiarata.

A tale riguardo, la prof.ssa MUTO va condannata alla restituzione dell'importo di euro 8.840,00 relativo ad operazioni effettuate con bonifici a partire dal 27.9.2017 (tenuto conto dello scomputo dell'importo di euro 9.040,00 riferito ai due componenti del CdA Ambrosino e Gifuni – cfr. atto citazione pagg. 84- e del fatto che le poste antecedenti al 27.9.2017 devono ritenersi prescritte, cfr. par. 6.5). Trattasi, infatti, queste di spese effettuate con bonifico prive di documentazione idonea a ritenere che le stesse siano state effettivamente sostenute in collegamento con le esigenze istituzionali (pag. 84 atto citazione).

Si fa riferimento in particolare alla tabella riportata a pag. 23 dell'atto di citazione con riguardo agli importi – dal 6.12.2017- intestati al beneficiario MUTO e PROTA, condividendosi quanto affermato in citazione a pagg. 84-85 in merito: a) alla idoneità dei verbali allegati dalle difese di Gifuni e Ambrosino -alla luce di quanto disposto nel

verbale del 9.11.2015 che prevede un rimborso forfettario per le trasferte fuori dal comune di residenza- stante la circostanza che i due convenuti non risiedevano a San Giorgio a Cremano, sede della scuola diretta dalla MUTO dove si sono svolte le trasferte (al contrario per la MUTO va esclusa la possibilità di considerare trasferta la circostanza di recarsi sul proprio principale posto di lavoro); b) alla contestazione del rimborso di 720,00 euro riconosciuto alla PROTA, docente presso lo stesso istituto dove prestava servizio la preside MUTO e per la cui attività non vi sono indicazioni che possano costituire una plausibile giustificazione.

Né, come rappresentato dalla Procura, rileva a tal fine l'archiviazione in sede penale richiesta in data 23.3.2023 e disposta dal GIP in data 18.5.2023, con riguardo ad una fattispecie di peculato, prodotta dalla Difesa della MUTO. Invero, come rilevato dal P.M., la dimostrazione penalistica risponde a logiche probatorie diverse da quelle della responsabilità erariale e comunque nella richiesta di archiviazione si afferma che "non può ritenersi raggiunta la prova in ordine al fatto che tali pagamenti siano avvenuti per finalità non legate da un nesso funzionale con il funzionamento e le esigenze del Conservatorio, invero, trattandosi di rimborso forfettario, tale prova lungi dall'essere "automatica", non può desumersi neppure dalla omessa presentazione di fatture e scontrini".

A tale riguardo il Collegio rammenta che anche nel caso di previsione di rimborsi forfettari, l'amministrazione è tenuta a rimborsare esclusivamente le spese effettivamente sostenute e dimostrate

mediante le appropriate ricevute, nel caso di specie non depositate. Per giurisprudenza costante, infatti, sono ritenuti irregolari i rimborsi disposti su spese soltanto dichiarate, e non accompagnate da alcun documento che attesti l'avvenuta acquisizione, anche solo come fatto storico, di una utilità. Infatti, *"qualunque esborso esulante o non adeguatamente riconducibile alle finalità espresse dalla legge manifesti una inutilità iuris et de iure e, non rientrando nelle previsioni di spesa divise dal Legislatore, sia di per sé dannoso"* (Corte dei conti, MOLISE, SENTENZA n. 14 del 06/04/2022). D'altronde la convenuta non ha richiesto all'amministrazione il riconoscimento di un rimborso forfettario ma ha ottenuto dei rimborsi senza allegare la documentazione giustificativa (Corte dei conti, PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 498 del 28/12/2023).

6.1. Ne consegue che la convenuta MUTO dev'essere condannata al pagamento di euro 8.840,00 mentre per gli altri convenuti le domande proposte dall'attore pubblico devono essere respinte.

Gli importi della condanna dovranno essere maggiorati della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo, fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulle somme così rivalutate, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo. Le spese di giudizio, per tale capo, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, definiti-

vamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti dei convenuti in epigrafe;

dichiara

la contumacia di Stanzione Salvatore; nulla per le spese.

Respinge le domande proposte nei confronti di:

- Bouchè Diego; Franzese Luisa senior De Lisa Maria Teresa; Franzese Luisa junior; Romeo Giovanni; Esposito Paolo; Gambardella Luigi; Montoro Vincenzo, Nasto Domenico, Mormile Fulvio; Muto Annunziata, Gifuni Angelo, Ambrosino Antonio, Fico Pietro; Vecchi Walter; Gambardella Gabriele dalle contestazioni mosse dal pubblico ministero;

Condanna, in accoglimento parziale dell'atto di citazione:

- la convenuta MUTO Annunziata al pagamento di euro 8.840,00 in favore del Conservatorio di Santa Rosalia in Atrani con rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici i.s.t.a.t., dal giorno del pagamento e fino al giorno del deposito della presente sentenza, nonché con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo;

liquida, tenuto conto delle tabelle di cui ai d.m. 55/2014 e 147/2022 e dei parametri di cui all'art. 4, con applicazione del comma 4 per i casi in cui l'avvocato assista più soggetti aventi la stessa posizione processuale, ai predetti convenuti -compresa la convenuta MUTO in ragione del prevalente rigetto dell'atto di citazione- le spese di lite, ponendole a carico del Conservatorio Santa Rosalia in Atrani, nei seguenti importi, oltre il 15% per spese generali e il rimborso delle spese

documentate, IVA e CPA: euro 2.199,00 per GAMBARDELLA Luigi, euro 2.206,00 per MONTORO Vincenzo, euro 2.206,00 per MUTO Annunziata, euro 1.238,00 per FICO Pietro, euro 2.206,00 per NASTO Domenico, euro 2.206,00 per MORMILE Fulvio, euro 2.206,00 per GIFUNI Angelo, euro 2.206,00 per AMBROSINO Antonio, euro 1.238,00 per VECCHI Walter, euro 2.199,00 per GAMBARDELLA Gabriele, euro 3.151,00 per BOUCHÉ Diego, euro 3.151,00 per FRANZESE sr. Luisa, euro 3.151,00 per DE LISA Maria Teresa, euro 2.199,00 per FRANZESE jr. Luisa, euro 3.151,00 per ROMEO Giovanni, euro 3.151,00 per ESPOSITO Paolo. Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 11.1.2024.

Il Relatore

Flavia D'Oro

F.to digitalmente

Il Presidente

Paolo Novelli

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria 19/03/2024

Il Direttore della Segreteria

Dott. Maurizio Lanzilli

F.to digitalmente