



REPUBBLICA ITALIANA

323/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Dott. Enrico TORRI	Consigliere
Dott.ssa Fernanda FRAIOLI	Consigliere
Dott. Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Dott.ssa Donatella SCANDURRA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi in appello in materia di responsabilità iscritti ai nn. **54827 + 3** del registro di segreteria

promossi da

DI MEZZA Ferdinando, nato a Castelvenere (BN) il 29.03.1955 e ivi residente alla via Tore, n. 35, (c.f. DMZFDN55C29C280Z), rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto di appello su foglio separato, dal prof. avv. Felice Laudadio (c.f.: LDDFLC47C11B180F - pec felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it) e dall' avv. Roberto De Masi (c.f. DMSRRT61E08F839L - pec robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it), i quali dichiarano di voler ricevere ogni comunicazione e notificazione, agli indirizzi pec indicati – *appellante principale*;

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza n. 22/2019 della Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, decisa nelle camere di consiglio del 19 ottobre e 14 dicembre 2017, pubblicata il 10 gennaio 2019 e notificata il 9 maggio 2019;

nei confronti di

- **PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI** presso le Sezioni Centrali in persona del Procuratore Generale pro tempore, domiciliato, per la carica, presso la sede in Roma alla via Baiamonti n, 25;
- **PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI — SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA**, in persona del Procuratore Regionale pro tempore, domiciliato, per la carica, presso la sede in Napoli alla via Piedigrotta n. 63;
- **DI MASO Corrado**, nato a Napoli il 09.6.1964, (c.f. DMSCRD64H09F839T), residente in San Giorgio a Cremano (Na) al Corso San Giovanni a Teduccio, n. 1018, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Ruggiero (c.f. RGGLCU77R09F839T - lucaruggiero@avvocatinapoli.legalmail.it fax 081/5853425 -5852946), presso il quale elegge domicilio in Napoli, alla Via Vittorio Veneto, n. 288/A - in sostituzione dell'avv. Domenica Coppola, legale rinunciatario - *appellante incidentale*;
- **D'APONTE Marcello** (c.f. DPNMCL69S29F839V), nato a Napoli il 29.11.1969 ed ivi residente alla Via Gian Lorenzo Bernini, n. 45, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine dell'atto di appello dall'avv. Enrico Soprano (c.f. SPRNRC55H12F839R) e con questi elettivamente domiciliato in primo grado presso il suo studio in Napoli alla via G. Melisurgo, n. 4, e in secondo grado presso il suo studio in Roma, Via degli Avignonesi, n. 5, fax n. 081.5528256, pec enrico.soprano@cnfpec.it, estratto dal registro INI-PEC - *appellante*

incidentale;

- **ANNUNZIATA Giovanni**, nato a Napoli il 27.02.1953 ed ivi residente alla via Divisione Siena, n. 46, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto di appello su foglio separato, dal prof. avv. Felice Laudadio (c.f. LDDFLC47C11B180F - pec felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it), e dall' avv. Roberto De Masi (c.f. DMSRRT61E08F839L - pec robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it) - ***appellante incidentale;***
- **APREA Maria**, nata a Napoli il 20.02.1962, rappresentata e difesa nel giudizio di primo grado dall'avv. Bruno Ricciardelli (CF. RCCBRN56B25F839P) e con questi elettivamente domiciliata presso il suo studio in Napoli alla P.zza Bovio, n. 8 (pec bruno.ricciardelli@ordineavvocatita.it, estratto dal registro INI-PEC) – non costituita;
- **D'ESPOSITO Natalia**, nata a Napoli il 26.04.1972, rapp.ta e difesa nel giudizio di primo grado, dall'avv. Domenica Coppola (c.f. CPPDNC67M57F839C) e con la stessa domiciliata presso il suo studio in Napoli alla via Dei Fiorentini, n. 61 (pec domenicacoppola@avvocatinapoli.legalmail.it, estratto dal registro INI-PEC) – non costituita;
- **FUCITO Alessandro**, nato a Napoli il 13.11.1972, rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dall'avv. Enrico Angelone (c.f. NGLNRC56E21F839B) e con questi elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli alla Piazza Municipio, n. 84 (pec enricoangelone@pec.it, estratto dal registro INI-PEC) – non costituito;
- **GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira**, nata a Napoli il 07.03.1953, rappresentata e difesa nel giudizio di primo grado dall'avv. Salvatore Della

Corte (C.F. DLLSVT66E06F839G) e con questi elettivamente domiciliata presso il suo studio in Napoli alla via Vittorio Veneto, n. 288/A (pec salvatoredellacorte@avvocatinapoli.legalmail.it, estratto dal registro IN1-PEC) – non costituito;

- **COPPEO Mario**, nato a Napoli il 10.04.1957, rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dagli avv.ti Silio Italice Aedo Violante e Giancarlo Violante Ruggi D'Aragona (C.F. VLNGCR57P28F839F), con i quali elettivamente domiciliato in Napoli alla via Tino di Camaino, n. 6 (pec giancarloviolanteruggidaragona@avvocatinapoli.legalmail.it, estratto dal registro INI-PEC) – non costituito;
- **COZZINO Anna**, nata Napoli il 10.01.1962, rappresentata e difesa nel giudizio di primo grado dall'avv. Antonio Parisi (C.F. PRSNTN75B27F839F), con il quale elettivamente domiciliata in Napoli alla via Carducci, n. 37 (pec avv.antonioparisi@pec.giuffre.it, estratto dal registro INI-PEC) – non costituita;

VISTI gli atti di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 22 aprile 2021 il Consigliere relatore Donatella Scandurra, con l'assistenza del Segretario di udienza, Dott. Antonio Sauchelli, l'Avv. Francesco Mangazzo, su delega orale degli Avv. Felice Laudadio e Roberto De Masi, per Di Mezza Ferdinando; l'Avv. Francesco Mangazzo, su delega degli Avv. Felice Laudadio e Roberto De Masi, per Annunziata Giovanni; l'Avv. Enrico Soprano per D'Aponte Marcello e, su delega scritta dell'avv. Luca Ruggiero, per Di Maso Corrado; il V.P.G. Cons. Alessandra Pomponio per la Procura generale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

I. Con due distinti atti di citazione la Procura Regionale della Corte dei

conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania evocava in giudizio i signori DI MASO Corrado, D'APONTE Marcello, DI MEZZA Ferdinando, APREA Maria, D'ESPOSITO Natalia, FUCITO Alessandro, GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira, ANNUNZIATA Giovanni, COPPETTO Mario e COZZINO Anna per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Napoli, della somma complessiva di € 1.694.116,00, in ragione di un presunto danno erariale, quantificato in € 982.491 (giudizio n. 67405) e in € 711.625 (giudizio n. 67406), oltre interessi e rivalutazione, per l'indebita assegnazione e la gestione antieconomica di varie unità immobiliari di proprietà comunale.

La predetta somma attorea costituiva il pregiudizio erariale arrecato nelle rispettive qualità di:

- Assessori al patrimonio: D'APONTE Marcello, DI MEZZA Ferdinando e FUCITO Alessandro;
- Dirigente del Settore Assegnazione immobili (SAI): DI MASO Corrado;
- Direttore centrale del patrimonio: APREA Maria;
- Dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio: D'ESPOSITO Natalia;
- Dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio e del SAI: GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira;
- Presidenti del V e del VI Municipio: COPPETTO Mario e COZZINO Anna.

Si trattava, in particolare, dell'assegnazione, per finalità non abitative, di quattordici unità immobiliari (sette per il giudizio iscritto al n. 67405 e sette per il giudizio iscritto al n. 67406), sulle quali l'Ufficio di Procura aveva svolto istruttoria a seguito di ricevute *notitiae damni*, acquisendo varie informative della Polizia Municipale del Comune di Napoli (UO di Polizia

Investigativa).

L'ipotizzato danno era riconducibile, secondo l'Organo requirente, a due tipologie di danno: la prima, rappresentata dalla mancata messa a reddito degli immobili, parametrata ai canoni di locazione agevolati che il Comune avrebbe potuto riscuotere nello stesso arco temporale per beni di analoghe dimensioni e collocazione ovvero ai canoni individuati nei singoli atti deliberativi o attraverso le stime della società affidataria della gestione degli immobili (la "*Romeo gestioni*" fino al 2013 e la "*Napoli servizi*" per il periodo successivo); la seconda, corrispondente alla mancata riscossione dei tributi locali nei confronti degli assegnatari dei beni comunali, per i quali risultava ormai decorso il termine quinquennale, entro cui il Comune stesso avrebbe potuto esigerne la riscossione.

II. Con sentenza n. 22/2019 la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania condannava, a titolo di colpa grave:

- gli Assessori al patrimonio: DI MEZZA Ferdinando (in carica dal 1° giugno 2006 al 17 dicembre 2008) e D'APONTE Marcello (in carica dal 7 gennaio 2009 al 30 maggio 2011);
- i Dirigenti comunali: DI MASO Corrado (Dirigente del SAI dal 27 agosto 2001 al 30 giugno 2011) e ANNUNZIATA Giovanni (Direttore della Direzione Centrale Patrimonio e Logistica del Comune di Napoli dal 1° luglio 2002 al 22 marzo 2003 e Dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio del Comune di Napoli dal 1° gennaio 2003 al 30 giugno 2011)

al pagamento, in favore del Comune di Napoli, della somma complessiva di € 270.000,00, da ripartirsi nelle seguenti quote:

- D'APONTE Marcello e DI MASO Corrado: € 100.000,00 ciascuno;
- ANNUNZIATA Giovanni: € 50.000,00;

- DI MEZZA Ferdinando: € 20.000,00

oltre interessi e spese di giustizia, a favore dell'erario, liquidate in € 7.322,40.

La sentenza di primo grado accoglieva la tesi accusatoria della Procura limitatamente alla prima voce di danno, essendo stato documentalmente accertato che gli immobili comunali, oggetto di contestazione, erano stati tutti quanti illegittimamente assegnati in carenza dei prescritti presupposti; escludeva, invece, la sussistenza della seconda voce di danno, ritenendo che la mancata riscossione della TARSU si fondava su un presunto obbligo di servizio che sarebbe originato a partire dalla metà del 2007, mentre le poste di danno contestate ai convenuti si riferivano ad epoche precedenti, in cui tale obbligo ancora non sussisteva.

L'affidamento dei beni veniva motivato con scopi di rilievo sociale, quali la promozione di iniziative culturali o attività a rilevanza sociale a favore dei residenti o di particolari categorie di soggetti, come i minori o i ragazzi a rischio, e disposto a favore di associazioni, che, in larga misura, risultavano, però, prive del requisito soggettivo dell'iscrizione nei registri istituiti presso il Comune di Napoli e non in regola con i pagamenti e con le obbligazioni tributarie (contrariamente a quanto stabilito con direttiva formulata in sede di Relazione Previsionale e Programmatica 2007/2009, approvata con Deliberazione Consiliare n. 22 del 07.05.2007 ed integrata con la Deliberazione Consiliare n. 32 del 09.10.2008).

L'assegnazione avveniva, a volte, senza un'espressa formalizzazione contrattuale; in alcuni casi, in comodato, a titolo gratuito, e nei restanti casi, con decurtazione del canone al 10 per cento rispetto al valore di mercato. I canoni, seppure ridotti in maniera minima, non venivano, in larga misura, neanche riscossi.

La decisione di primo grado assolveva, invece, Aprea Maria (Direttore

centrale del patrimonio dal 1° febbraio 2013), Gaudioso Capecelatro Elvira (Dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio da luglio 2011 a giugno 2013 nonché Dirigente del SAI da luglio 2011 al 26 dicembre 2011 e da luglio 2012 a giugno 2013), Natalia D'Esposito (Dirigente del servizio demanio dal 1° gennaio 2014), Alessandro Fucito (Assessore al patrimonio dal 22 maggio 2013), Coppeto Mario e Cozzino Anna (Presidenti del V e del VI municipio) per mancanza dell'elemento soggettivo.

III. Avverso la sentenza DI MEZZA, DI MASO, D'APONTE e ANNUNZIATA proponevano separati atti di appello nei confronti di ciascun convenuto in primo grado.

Tutti gli appellanti deducevano eccezioni e motivi di impugnativa, in parte, sovrapponibili a quelli già sollevati in primo grado; in particolare, contestavano la decisione di primo grado nella parte in cui ha rigettato le eccezioni di inammissibilità dell'azione erariale per ritenuto superamento dei limiti di sindacabilità delle scelte discrezionali compiute dall'Amministrazione comunale riguardo a beni che appartenevano al patrimonio indisponibile (D'APONTE, sotto forma di carenza di giurisdizione). DI MASO eccepiva l'inammissibilità dell'azione fondata su un'asseritamente impropria "*parcellizzazione della domanda*", a fronte di una vicenda fattuale sostanzialmente unitaria; lamentava "*Erroris in iudicando et in procedendo*" per mancata dichiarazione della nullità dell'atto di citazione, in violazione degli artt. 7, 86 ed 87 del Codice della giustizia contabile (c.g.c.), approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, per assoluta genericità ed indeterminatezza delle contestazioni, per assoluta incertezza e mancanza del requisito previsto dall'art. 163, comma 3, nn. 3 e 4, c.p.c.. DI MEZZA per violazione dell'art. 95 c.g.c. e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 per omesso esame di punti decisivi del giudizio.

Tutti gli appellanti contestavano la prescrizione dell'azione: DI MASO, faceva presente che risulta in atti dalle difese degli altri convenuti che sono stati posti in essere idonei atti interruttivi della prescrizione; DI MEZZA e D'APONTE sostenevano che l'evento con il quale si materializza la fattispecie dannosa non coincide con l'omessa esazione dei canoni, ma con il perfezionarsi del procedimento di assegnazione; ANNUNZIATA, DI MASO e D'APONTE rilevavano la non attualità del danno erariale.

Nel merito, tutti gli appellanti affermavano la legittima valorizzazione dei beni, non utilizzati per finalità istituzionali del Comune, mediante l'affidamento degli stessi in comodato gratuito ad associazioni di promozione sociale ed alle organizzazioni di volontariato senza finalità di lucro portatrici di interessi costituzionalmente tutelati.

Tutti gli appellanti, infine, eccepivano la mancanza di un valido nesso causale tra la propria condotta ed i presunti danni contestati dal requirente contabile nei due atti di citazione, l'insussistenza dell'elemento soggettivo, il difetto di motivazione della sentenza e l'erronea quantificazione del danno. DI MASO riferiva di essere cessato dal rapporto alle dipendenze dell'Amministrazione Comunale, nel giugno del 2011; D'APONTE che i pareri dell'avvocatura municipale più volte sollecitati e gli apporti del servizio ispettivo interno del Comune - i quali hanno approfondito la vicenda ed hanno definitivamente chiarito l'esatto ambito applicativo del regolamento comunale del 1995, disciplinante l'assegnazione degli immobili ad uso non residenziale - sono stati resi tutti a partire da dicembre 2011, allorquando egli era già cessato dalla carica di Assessore al Patrimonio del Comune di Napoli.

DI MEZZA e ANNUNZIATA eccepivano l'erroneità della sentenza, in punto di quantificazione del danno, anche a causa della mancata valutazione

dell'*utilitas* derivata alla comunità locale dall'affidamento degli immobili ad associazioni che svolgevano attività di promozione sociale.

DI MEZZA osservava di essere stato condannato al pagamento di € 20.000 (e cioè ad una somma maggiore di quella richiesta dalla Procura).

DI MEZZA e ANNUNZIATA eccepivano anche l'erronea e sproporzionata determinazione delle spese di giustizia a causa dell'omessa distinzione delle diverse posizioni.

Tutti gli appellanti chiedevano l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

IV. Si costituiva la Procura Generale, contestando con un'ampia ed articolata memoria, i singoli motivi di appello; osservava, tra l'altro, che *“detti immobili erano spesso utilizzati in modo del tutto alieno da qualunque finalità sociale o collettiva, ma destinati ad attività commerciale a pagamento e, in alcuni casi, anche adibiti a residenza privata dei rappresentanti dell'associazione assegnataria, nonostante i cespiti non fossero destinati all'uso abitativo ... l'applicazione di un canone ridotto - al 50% di quello di mercato - ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, lett d), del Regolamento comunale approvato con delibera consiliare n. 20-3-1995, n. 60 e 6, 8 e 18 del Regolamento comunale approvato con delibera consiliare 12-10-1995, n. 323, era applicabile solo alle associazioni regolarmente iscritte nei registri di cui ai predetti artt. 6 ed 8 del regolamento comunale da ultimo citato ... la facoltà di assegnare gli immobili in comodato gratuito è stata introdotta dal Comune di Napoli, per casi ed ipotesi eccezionali, solo con le delibere consiliari 10-12-2012, n. 62 e 29-01-2013, n. 26 e, quindi, non era possibile prima del 2013”*. In conclusione, chiedeva, previa riunione dei giudizi, il rigetto delle impugnative, la conferma della sentenza di primo grado con condanna alle spese di giudizio, anche del presente grado.

V. In replica alle argomentazioni formulate dal Procuratore Generale, D'APONTE provvedeva al deposito di memoria conclusiva, contrastando la tesi della Procura, secondo cui non vi sarebbe stata alcuna invasione della c.d. riserva amministrativa, tale da escludere la giurisdizione della Corte dei Conti; ai fini della prescrizione, ribadiva che l'evento causativo del presunto danno erariale e quindi il fatto dannoso va individuato nel momento in cui si è proceduto alle rispettive assegnazioni degli immobili di proprietà comunale. Quanto alla prospettata violazione dell'art. 95, comma 1, del d.lgs. n. 174/2016, insisteva sul valore della perizia estimativa prodotta in primo grado, dall'Ing. Marco Clemente Basile, noto esperto di estimo e sull'infondatezza nel merito delle domande attoree.

VI. All'odierna udienza pubblica le parti si sono sostanzialmente riportate alle conclusioni in atti. La causa è, quindi, passata in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare, va disposta, ai sensi dell'art. 184 del codice di giustizia contabile, approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, la riunione degli appelli indicati in epigrafe, per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva, trattandosi di impugnazioni proposte separatamente avverso la stessa sentenza di condanna.

2. La questione all'esame riguarda l'indebita assegnazione e la gestione antieconomica di quattordici unità immobiliari di proprietà comunale, affidate ad enti associativi senza scopo di lucro, a titolo gratuito o a canone ridotto, in violazione della normativa e della disciplina regolamentare, adottata dal Comune di Napoli.

3. Con distinti motivi di impugnazione tutti gli appellanti contestano la decisione di primo grado, nella parte in cui non ha accolto le eccezioni di inammissibilità dell'atto di citazione per ritenuto superamento dei limiti di

sindacabilità delle scelte discrezionali compiute dall'Amministrazione comunale. I ricorrenti sostengono che sarebbe stato impropriamente sindacato, da parte della Procura regionale, il merito di scelte discrezionali, riguardanti beni che appartenevano al patrimonio indisponibile; osservano, altresì, che l'assegnazione degli immobili ha consentito di esonerare il Comune dalle attività di gestione e di manutenzione degli immobili e garantito la loro conservazione in buono stato, impedendone il totale disuso. Il motivo è infondato.

Gli appellanti lamentano un'asserita invasione della c.d. riserva amministrativa, tale da escludere la giurisdizione della Corte dei Conti per superamento dei "limiti esterni" della sfera giurisdizionale.

Correttamente, i Giudici di prime cure hanno ritenuto che le scelte della pubblica amministrazione devono conformarsi a criteri di legalità e che la principale censura mossa agli odierni appellanti, nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare comunale, è proprio quella di non avere rispettato la disciplina normativa e regolamentare in materia.

L'insindacabilità delle scelte discrezionali presuppone che il decisore pubblico compia una scelta tra più soluzioni possibili, prendendo in considerazione distinte possibilità, tutte legittime e finalizzate al soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito; non comprende, al contrario, scelte funzionalmente deviate rispetto al superiore e fondamentale principio del buon andamento.

Nel caso in esame, le disposizioni normative e i regolamenti adottati dal Comune di Napoli (approvati con delibere consiliari 20.03.1995, n. 60 e 12.10.1995, n. 323) consentivano di affidare ad enti senza scopi di lucro, iscritti nel registro comunale delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, la gestione degli immobili di proprietà del Comune a canone

ridotto non superiore al 50 per cento rispetto al valore di mercato; non prevedevano, invece, alcuna possibilità di concedere detti immobili né a titolo gratuito, in comodato, né con riduzioni maggiori al 50 per cento.

Il sindacato del giudice contabile si è limitato nel caso in esame a verificare che l'attività amministrativa posta in essere fosse congruente rispetto al contesto normativo di riferimento e alle modalità che la stessa amministrazione aveva disciplinato in sede regolamentare.

Invero, la discrezionalità amministrativa non può, di per sé, legittimare scelte arbitrarie e diseconomiche, in violazione dei principi di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa, assumendo rilievo la valutazione da parte del giudice contabile di scelte che si palesano devianti rispetto al quadro normativo di riferimento e ai preminenti principi che regolano l'azione dei soggetti pubblici.

Le sollevate eccezioni non possono, dunque, trovare accoglimento, in quanto il mancato rispetto dei parametri normativi realizza un vizio della funzione che rende l'azione posta in essere soggetta al sindacato del giudice contabile.

4. DI MASO contesta la decisione di primo grado nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'azione fondata su un'asseritamente impropria "*parcellizzazione della domanda*", a fronte di una vicenda fattuale sostanzialmente unitaria.

Invero, la vicenda in esame si inserisce in un filone di indagini avviate dalla Procura contabile sulla base di segnalazioni rese dalla polizia municipale del Comune di Napoli, esitate in distinti giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, definiti dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania.

A tale riguardo, è bene evidenziare che non sussistono preclusioni nell'attività di Procura ad avviare, in relazione ad una medesima, complessa vicenda, più

giudizi, laddove ciascuna frazione possa dare luogo a distinte fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile, riguardanti distinte unità immobiliari, con diversi livelli di cura della redditività e differenti modalità di gestione.

Al contrario, il divieto di frazionamento presuppone l'unicità del rapporto sostanziale, dal quale si generano distinti rapporti, situazione che appunto non ricorre nel caso di specie, trattandosi di fattispecie diverse.

L'esame delle singole ipotesi non influisce, del resto, sulla quantificazione del danno, che resta parametrato alle violazioni commesse.

5. Lo stesso DI MASO lamenta, poi, l'assoluta genericità ed indeterminazione delle contestazioni mosse con gli atti di citazione in giudizio, in violazione degli artt. 7, 86 ed 87 del c.g.c. nonché l'assoluta incertezza e mancanza dei requisiti previsti dall'art. 163, comma 3, nn. 3 e 4, c.p.c..

Anche questi motivi di appello non possono trovare accoglimento.

In base alla richiamata normativa, l'atto di citazione è nullo se sono omessi o risultano assolutamente incerti l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione ovvero se manca l'esposizione dei fatti, della qualità in cui sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda con le relative conclusioni; quando sia, cioè, assolutamente impossibile procedere all'identificazione del *petitum* o della *causa petendi*.

Nel caso di specie, la sentenza di primo grado ha correttamente evidenziato che i due atti di citazione contengono la prova dei fatti costitutivi degli illeciti ascritti agli odierni appellanti ed offrono un'articolata, puntuale ed esaustiva deduzione dei fatti allegati a fondamento dell'azione di responsabilità, specificando le ipotesi di danno erariale contestate e le ragioni poste a fondamento dell'azione attorea. Dalla lettura della sentenza e degli atti

introduttivi del giudizio, infatti, emerge con estrema chiarezza che l'Attore pubblico ha correttamente e ampiamente esposto le vicende che hanno determinato a carico del Comune di Napoli considerevoli perdite economiche; il danno risarcibile e il riparto di responsabilità in ragione del differente grado di incidenza della condotta posta in essere dallo stesso Di Maso e dagli altri, del differente ruolo rivestito e dell'arco di svolgimento delle funzioni. Esattamente, la Sezione territoriale ha rilevato che i due atti di citazione contenevano, in definitiva, tutti gli elementi essenziali per consentire al Di Maso e a ciascuno dei chiamati di comprendere gli addebiti e di approntare la propria difesa. Non può, dunque, in alcun modo, sostenersi che essi siano generici o indeterminati.

Sempre DI MASO lamenta violazione degli artt. 1 e 45 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, non avendo il Procuratore adeguatamente replicato alle difese del convenuto.

La doglianza è priva di pregio, in quanto non sussiste alcun onere per la Procura di contestare espressamente nell'atto di citazione le controdeduzioni svolte nella fase pre-processuale.

6. DI MEZZA deduce, poi, "*Error in iudicando et in procedendo*" della sentenza di primo grado per violazione dell'art. 95 c.g.c. e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, per omesso esame di punti decisivi del giudizio.

Anche questa censura è priva di fondamento.

La sentenza di prime cure ha tenuto conto delle difese rese dalle parti e ha ben articolato, con motivazione coerente, che si condivide pienamente, le ragioni che hanno portato i Giudici di primo grado all'accoglimento parziale della pretesa attorea, valorizzando gli elementi, adottati dalle parti, in relazione al ruolo svolto da ciascuno di essi, al contesto di riferimento, entro il quale gli stessi si trovavano ad operare, caratterizzato da gravi disfunzioni

amministrative e dallo stato di grave confusione che ha contraddistinto per lungo tempo la gestione del patrimonio immobiliare di Napoli.

DI MEZZA, D'APONTE e ANNUNZIATA contestano, in particolare, la sentenza nella parte in cui non avrebbe esaminato la perizia tecnica sulla congruità dei canoni locativi, posti a base della quantificazione del preteso danno erariale, redatta dall'Ing. Marco Clemente Basile, professionista esperto in materia estimativa.

Sul punto, è bene evidenziare che il mancato esame da parte dei Giudici di primo grado di elementi di difesa non integra, di per sé, il vizio di omessa o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia, occorrendo che la risultanza processuale non esaminata attenga a circostanze che con un giudizio di certezza e non di mera probabilità avrebbero potuto indurre ad una decisione diversa da quella adottata.

Nel caso di specie, per quanto riguarda la ritenuta omessa valutazione della perizia di parte, è indubbio che le risultanze in essa contenute non potevano influire né sul giudizio di colpevolezza, né sulla quantificazione in concreto del danno.

Esattamente, i Giudici di prime cure hanno osservato che il danno dedotto in giudizio è riconducibile al mancato rispetto della normativa di riferimento, che consentiva, a certe condizioni, non rispettate, l'affidamento degli immobili al canone ridotto del 50 per cento del valore di mercato e non a titolo gratuito o al canone ridotto del 10 per cento.

L'affidamento e la gestione degli immobili sono avvenuti in spregio alle più elementari regole dell'azione amministrativa, consentendo una diseconomica ed illegittima gestione dei beni, a canoni, comunque, irrisori.

Né le risultanze della perizia di parte avrebbero potuto determinare una diversa quantificazione del danno, che i Giudici di prime cure hanno valutato

in via equitativa.

Il danno, dapprima, calcolato sulla base della differenza tra il canone astrattamente dovuto e quello indebitamente stabilito, in misura pari al 10 per cento del valore di mercato, è stato, infatti, rideterminato dai Giudici di primo grado, in via equitativa, in relazione al reale stato dell'immobile, al grado di compromissione dello stato manutentivo degli immobili, al ruolo svolto da ciascuno soggetto e al contesto di riferimento in cui ciascuno di essi si è trovato ad operare.

7. Riguardo ai singoli motivi di appello, tutti gli appellanti deducono l'avvenuta prescrizione dell'azione.

DI MEZZA e D'APONTE sostengono che l'evento con il quale si materializza la fattispecie dannosa non coincide con l'omessa esazione dei canoni, ma con il perfezionarsi del procedimento di assegnazione (ovvero secondo Di Mezza, per la parte relativa agli immobili a questi addebitati, con la sottoscrizione del protocollo d'intesa del 31.07.2007 e l'approvazione delle delibere della giunta comunale 2-8-2007 n. 2700 e 7-8-2007 n. 2807), considerato che le contestazioni in esame nella maggior parte dei casi risalgono ad un periodo antecedente al 2010 e gli inviti a dedurre sono stati loro notificati solo il 29-9-2015.

Tali motivi non possono essere accolti.

Correttamente, i Giudici di primo grado hanno ritenuto che le fattispecie in esame integrano un'ipotesi di danno a formazione progressiva, per il quale occorre fare riferimento, ai fini dell'individuazione del termine prescrizione, al momento in cui si è realizzato l'effettivo depauperamento a causa della mancata entrata nelle casse comunali dei canoni di locazione.

Il *dies a quo* comincia a decorrere nel momento in cui si è realizzata l'omessa esazione dei canoni e non, come sostenuto dagli odierni appellanti, con il

perfezionarsi del procedimento di assegnazione.

Con riferimento alle singole fattispecie, DI MASO fa presente che sono stati posti in essere idonei atti interruttivi della prescrizione in ordine a morosità relative a canoni già definiti e ad ogni ulteriore somma che dovesse risultare dovuta, a qualsiasi titolo, al Comune di Napoli, indicando per i seguenti immobili le disposizioni dirigenziali *medio tempore* adottate:

1. diffida al rilascio dell'immobile, sito in via Rocco Lemma, n. 5, in comodato gratuito in favore della associazione "Pietro Costellino" - Disposizione Dirigenziale n. 13 del 22/02/2016;
2. diffida al rilascio dell'immobile, sito in piazza Cesarea, n. 5, in comodato gratuito in favore della associazione culturale "Dream's Theory" - Disposizione Dirigenziale n. 16 del 22/02/2016;
3. ordine di sgombero dell'immobile, sito in Vico Giuseppe Maffei, n. 18, assegnato al Centro culturale Città del Sole - Disposizione Dirigenziale n. 50 del 05/04/2016;
4. ordine di sgombero dell'immobile, sito in Via Decio Mure Console in comodato gratuito alla chiesa San Francesco e Santa Chiara - disposizione dirigenziale n. 18 del 22 febbraio del 2016;
5. Comunicazione di avvio del procedimento di riesame inerente l'assegnazione dei locali ad uso non abitativo, siti nell'immobile Castel Nuovo (Maschio Angioino) – 1° piano tra Torre San Giorgio e Torre di Mezzo, assegnato alla Fondazione Valenzi - Determinazione dirigenziale n. 21 del 26/02/2016.

A tale riguardo, è bene evidenziare che la sentenza di primo grado ha individuato il danno erariale con riferimento ai canoni non riscossi e agli interessi *medio tempore* maturati nel periodo 2010/2015 e che gli atti interruttivi, allegati dal Di Maso, si riferiscono a determinazioni dirigenziali

assunte nel 2016 (in epoca, dunque, successiva agli atti di citazione) dal Responsabile del Procedimento, Dott.ssa Natalia D'Esposito, e dal Responsabile della U.D.P., Dott.ssa Maria Aprea, assolte in primo grado e non costituite nel presente giudizio.

ANNUNZIATA, DI MASO e D'APONTE rilevano la non attualità del danno, atteso che all'epoca dell'instaurazione dei giudizi, il Comune di Napoli poteva ancora intraprendere iniziative di recupero dei canoni non riscossi o dei maggiori canoni dovuti.

Anche tale motivo di censura è infondato.

La circostanza che l'Amministrazione comunale può agire (com'è poi avvenuto), in via amministrativa o giudiziaria, per la riscossione dei canoni non esclude l'azionabilità della pretesa in sede di responsabilità amministrativo-contabile, considerati i diversi piani temporali e ben potendo dette iniziative convivere, fatta salva la possibilità, secondo i principi generali dell'ordinamento, di far valere, in sede di esecuzione, eventuali conguagli o indebiti.

8. Nel merito, tutti gli appellanti motivano l'agevolazione economica con le finalità di rilevanza sociale delle attività da svolgersi negli immobili assegnati ad associazioni di promozione sociale ed alle organizzazioni di volontariato senza finalità di lucro portatrici di interessi costituzionalmente tutelati.

DI MEZZA osserva l'irrilevanza della presunta antiggiuridicità della mancata iscrizione nei registri comunali nell'ipotesi in cui soggetto affidatario del bene sia un ente ecclesiastico o nel caso della stipula di protocollo di intesa, "finalizzato" alla gestione di un determinato bene senza finalità lucrative, essendo in questi casi l'Amministrazione stessa a verificare e a valutare i requisiti dell'associazione e l'idoneità della medesima allo svolgimento di

una determinata attività, rendendo del tutto irrilevante il dato meramente formale dell'iscrizione dell'associazione nei registri comunali.

DI MASO sostiene che il regolamento comunale all'epoca vigente afferiva unicamente ai beni del patrimonio disponibile, ritenendo che i beni in esame rientravano nel patrimonio indisponibile dell'Ente titolare, cosicché la loro regolamentazione è contenuta in disposizioni legislative diverse da quelle indicate nella sentenza di primo grado e, in ogni caso, che gli immobili in questione non avrebbero potuto essere locati a prezzo pieno secondo il valore di mercato, in considerazione sia dello stato in cui si trovavano, che per la collocazione territoriale e finalità sociale.

Con riferimento a singole fattispecie, ANNUNZIATA ribadisce di aver reso parere contrario all'abbassamento del canone locativo al 10 per cento nel caso dell'immobile assegnato all'associazione Dreams Theory e di essere rimasto completamente estraneo all'affidamento di altri immobili.

Riassunti in questi termini, i motivi di doglianza, giova ribadire che i regolamenti comunali, approvati con delibere di Consiglio Comunale (n. 60 del 20 marzo 1995 e 323 del 12.10.1995), prevedevano la possibilità di concedere in locazione strutture ad uso non residenziale ad associazioni senza scopo di lucro, iscritte al registro comunale delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, applicando un canone agevolato nella misura del 50 per cento del valore di mercato; non erano, invece, previsti casi di gratuità o affidamenti a canoni ulteriormente ridotti.

Tutte le assegnazioni, esaminate nel presente giudizio, sono, tuttavia, avvenute o in comodato gratuito o applicando, ingiustificatamente, un canone di locazione pari al 10 per cento, anziché al 50 per cento del valore di mercato, mediante un'estensione analogica delle disposizioni riferite ai beni dello Stato.

Correttamente, i Giudici di primo grado hanno ritenuto che le disposizioni statali, di cui all'art. 32 della legge n. 383/2000 (concernente l'affidamento in comodato gratuito di beni mobili ed immobili ad associazioni di promozione sociale) e al d.P.R. 13/09/2005, n. 296 (recante "*Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato*"), riguardante unicamente ai beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del demanio, non trovano applicazione ai casi oggetto del presente giudizio, stante il diverso ambito di applicazione.

Le disposizioni nazionali non sono suscettibili di applicazione analogica, nè possono sostituirsi alla disciplina regolamentare del Comune.

Il diverso perimetro applicativo impedisce ogni possibile utilizzo del criterio temporale e dei principi che regolano la gerarchia delle fonti, secondo cui il decreto del Presidente della Repubblica, prevarrebbe sul regolamento comunale.

Né assume valore l'obiezione relativa alla natura del bene, dal momento che un bene, quand'anche appartenente al patrimonio disponibile, non è liberamente utilizzabile dall'amministrazione.

Parimenti, priva di pregio è l'osservazione di Di Maso, secondo cui gli immobili in questione non potevano essere locati a prezzo pieno, in quanto il danno erariale è stato parametrato ai canoni non riscossi, nella misura individuata dalla società di gestione, prendendo a riferimento il canone di locazione previsto, nel mercato di riferimento, per beni di analoghe dimensioni e collocazione, nello stesso arco temporale.

Inoltre, le assegnazioni sono state disposte senza l'espletamento di procedure di evidenza pubblica ed in favore di soggetti privi dei requisiti prescritti, motivando l'agevolazione economica unicamente con le finalità di rilevanza

sociale delle attività da svolgersi negli immobili assegnati, non sempre rispettate, senza alcun rispetto dei parametri normativi.

Con riferimento ai singoli motivi di doglianza, ANNUNZIATA ha sottolineato come nel caso relativo all'assegnazione dell'immobile all'associazione Dreams Theory avesse manifestato per iscritto la propria rimostranza circa l'abbassamento del canone locatizio al 10 per cento, dovendosi, poi, comunque, sottomettere alla difforme volontà politica degli organi politici.

Sul punto, è bene sottolineare che la sentenza di primo grado ha evidenziato che a fronte di ripetute richieste di intervento della Romeo gestioni, datate 09.12.2004, 08.08.2006, 29.06.2010 e 08.03.2011, tutte adottate nel periodo in cui Annunziata esercitava funzioni di Dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio del Comune di Napoli (dal 1° gennaio 2003 al 30 giugno 2011), nessuna iniziativa o semplice segnalazione, volta al ripristino dello stato dei luoghi dell'immobile (oggetto, tra l'altro, di lavori edilizi abusivi), alla stipula di un regolare contratto di locazione, alla riscossione dei canoni dovuti e, in ultima analisi, alla revoca della assegnazione, stante il proseguire dell'inadempimento da parte della assegnataria, è stata da questi intrapresa. La sentenza ha chiarito che Annunziata ha, anzi, tollerato sia l'occupazione *sine titolo* che il mancato pagamento dei canoni.

Riguardo all'ulteriore circostanza, evidenziata dallo stesso Annunziata, secondo cui egli sarebbe rimasto completamente estraneo all'affidamento sia dell'immobile, sito in Vico Maffei, n. 18, disposto con delibera di G.M. n. 511 del 23.04.2009, a favore del centro culturale "Città del Sole" che dell'immobile, sito in via Esopo, n. 139, in base al protocollo di intesa, intercorso, in data 13.07.2010, tra le associazioni assegnatarie ("ARCI MOVIE e altri) e l'amministrazione comunale, con decurtazione del canone

al 10 per cento, esattamente, la sentenza di primo grado ha evidenziato che Annunziata non si è mai interessato delle vicende, nonostante non risultasse sottoscritto alcun contratto formale e l'ufficio di ragioneria del Comune avesse dato (riguardo all'immobile, sito in via Esopo) parere negativo, omettendo quantomeno di denunciare la fattispecie verosimilmente dannosa all'Ufficio di Procura, in violazione degli obblighi di cui all'art 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214.

Riguardo, infine, all'ultima circostanza, evidenziata sempre da Annunziata, secondo cui egli si sarebbe limitato a sottoscrivere i contratti di locazione dell'immobile interno dell'ex albergo dei poveri in piazza Carlo III, con decurtazione del canone al 10 per cento a favore dell'associazione sportiva Kodokan e dell'immobile in via Traiano, n. 92, con decurtazione del canone al 10 per cento, a favore della cooperativa sociale "Orsa maggiore", quale atto dovuto, a fronte delle legittime e incensurabili determinazioni assunte dagli organi politici, la sentenza di prime cure ha ribadito l'illegittima riduzione del canone e ha ben evidenziato che Annunziata ha comunque sottoscritto il contratto relativo all'affidamento del secondo immobile a canone ridotto al 10 per cento nonostante il parere contrario del Servizio di Ragioneria del Comune di Napoli.

9. Tutti gli appellanti lamentano, infine, la mancanza di un valido nesso causale tra la propria condotta ed i presunti danni contestati dal requirente contabile nei due atti di citazione, l'insussistenza dell'elemento soggettivo e l'erronea quantificazione del danno.

Ai fini dell'individuazione dell'effettivo apporto causale, la sentenza di primo grado ha differenziato la posizione di ciascuno, graduandone le responsabilità in relazione al maggiore coinvolgimento di alcuni di essi, al ruolo apicale ricoperto nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare

dei Comune di Napoli e all'arco temporale di riferimento.

Quanto all'elemento soggettivo, tutti gli appellanti sostengono che non sarebbe ravvisabile alcun censurabile atteggiamento, espressivo di disprezzo delle comuni regole di prudenza e di diligenza.

Nel valutare le singole responsabilità, anche alla luce di un esame complessivo della vicenda, la sentenza di prime cure ha ritenuto, con motivazioni che si condividono, di *“dover scindere le responsabilità di coloro che nella maggior parte dei casi hanno direttamente causato, con grave negligenza, le assegnazioni illegittime assegnando immobili a titolo gratuito o a un costo notevolmente inferiore a quello previsto dal regolamento comunale (Marcello D'APONTE, Corrado DI MASO, Ferdinando DI MEZZA e Giovanni ANNUNZIATA), da quelle degli amministratori e dirigenti intervenuti successivamente”* e dei rappresentanti comunali, *“rispetto ai quali può essere ipotizzato un grado di colpa non tale da assurgere a colpa grave, anche alla luce delle gravi disfunzioni amministrative e lo stato di grave confusione che hanno caratterizzato per lungo tempo la gestione del patrimonio immobiliare di Napoli ed il tormentato passaggio di consegne, nel 2013, tra le due società incaricate della gestione degli immobili (Romeo gestioni e Napoli Servizi)”*.

Ad essi la sentenza di primo grado rimprovera di non avere assunto idonee iniziative per porre riparo alle evidenziate illegittimità, di non essersi adoperati, affinché venissero eliminate le protratte morosità delle esigue pretese dell'amministrazione e venisse, di conseguenza, dichiarata la decadenza dall'assegnazione, come prescritto nei regolamenti comunali.

Ai fini della quantificazione dell'addebito, D'APONTE sottolinea che i pareri dell'avvocatura municipale, più volte sollecitati, e le determinazioni del servizio ispettivo interno del Comune che hanno approfondito la

vicenda e che hanno definitivamente chiarito l'esatto ambito applicativo del regolamento comunale del 1995, disciplinante l'assegnazione degli immobili ad uso non residenziale - sono stati tutti resi a partire da dicembre 2011, allorquando egli era già cessato dalla carica di Assessore al Patrimonio del Comune di Napoli. Anche DI MASO riferiva di essere cessato dal rapporto alle dipendenze dell'Amministrazione Comunale, nel giugno del 2011.

Tali circostanze non rilevano, considerato che entrambi erano a conoscenza delle difficoltà connesse alla gestione antieconomica degli immobili, senza aver, peraltro, intrapreso, entro un arco temporale connesso all'ufficio da essi ricoperto (di oltre due anni per quanto riguarda D'Aponte e di circa 10 anni per quanto riguarda Di Maso) alcuna utile iniziativa volta a ripristinare la corretta ed utile gestione dei cespiti; entrambi, inoltre, erano ben a conoscenza dell'esistenza del regolamento comunale, approvato con delibera consiliare n. 60/1995, nel quale era stato previsto, fra l'altro, che, previo espletamento di bandi di concorso, le associazioni senza scopo di lucro che avessero voluto ottenere l'assegnazione di strutture comunali ad uso non residenziale, avrebbero dovuto formalizzare una pertinente istanza, corredandola anche con la certificazione di iscrizione nel registro comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato e che in caso di perdurante inadempienza nel pagamento dei canoni, l'associazione decadde dall'assegnazione.

Sempre in punto di quantificazione del danno, DI MEZZA e ANNUNZIATA contestano la sentenza, nella parte in cui omette qualsiasi valutazione dell'*utilitas*, comunque, derivata alla comunità locale dall'affidamento degli immobili ad associazioni di promozione sociale.

Anche questo motivo di doglianza non può essere accolto.

Nessuno degli appellanti ha, infatti, fornito convincenti elementi e pertinenti

riscontri per fondare valutazioni maggiormente indulgenti.

10. Merita di essere accolta la richiesta del DI MEZZA, volta a ottenere la riduzione della condanna al pagamento di € 14.884,98 (corrispondente alla somma di € 6.884,98 per gli immobili inseriti nell'atto di citazione, esitato nel giudizio n. 67405 e di € 8.000 per gli immobili inseriti nell'atto di citazione, esitato nel giudizio n. 67406) a fronte della condanna ad € 20.000,00, stabilita con sentenza qui impugnata.

11. Tutti gli appellanti chiedono l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Anche questa richiesta non può essere accolta, considerata la gravità dei comportamenti addebitabili a ciascun appellante.

12. Sussistono, dunque, tutti i presupposti per confermare la responsabilità degli odierni appellanti per le gestione antieconomica dei beni sopra individuati, per non essersi adoperati a rimuovere dette illegittimità e a evitare le conseguenze dannose, derivanti dalla mancata riscossione dei canoni dovuti.

13. Quanto alle spese di giustizia DI MEZZA e ANNUNZIATA lamentano l'erronea e sproporzionata determinazione delle stesse a causa dell'omessa distinzione delle diverse posizioni.

Anche questa richiesta non può essere accolta, considerato che dette spese sono state addebitate, in misura eguale ai convenuti soccombenti, con riferimento alle spese di cancelleria e di iscrizione della causa a ruolo e non a quello, reclamato, dell'ammontare della condanna.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli indicati in epigrafe,

- rigetta gli appelli proposti da Di Maso Corrado, Annunziata Giovanni e D'Aponte Marcello e, per l'effetto, conferma nei loro confronti la sentenza n. 22/2019 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania;
- accoglie parzialmente l'appello proposto da Di Mezza Ferdinando e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, lo condanna al risarcimento del danno di € 14.884,98 in favore del Comune di Napoli, oltre interessi dalla data del deposito fino al soddisfo.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza e si liquidano a favore dell'erario in € 208,00 (duecentotto/00).

Manda alla Segreteria, per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 22 aprile 2021.

L'ESTENSORE

F.to Donatella Scandurra

IL PRESIDENTE

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata il 27 luglio 2021

Il Dirigente

F.to Sebastiano Alvise Rota