



SENT. 157/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Daniela ACANFORA Presidente

Ida CONTINO Consigliere

Roberto RIZZI Consigliere relatore

Nicola RUGGIERO Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. **60987**
del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio n.
356/2023, depositata in data 5/6/2023

promosso da

PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione
giurisdizionale regionale per il Lazio, in persona del Procuratore
regionale;

[APPELLANTE]

contro

1) BISANZIO Emanuela, nata a Roma il 24/9/1953, c.f.

	SENT. 157/2024	
	BSNMNL53P64H501F, rappresentata e difesa dall'Avv. Claudio	
	Tuveri, presso il cui studio, in Roma, via G.G. Belli n.27 è	
	elettivamente domiciliata, con richiesta di ricevere ogni	
	comunicazione all'indirizzo PEC	
	claudiotuveri@ordineavvocatiroma.org;	
	2) SARACINO Gabriella , nata a Roma l'8/5/1956, c.f.	
	SRCGRL56E48H501A, rappresenta e difesa dall'Avv. Manfredo	
	Piazza, presso il cui studio in Roma, via Faleria n. 17, è elettivamente	
	domiciliata, con richiesta di ricevere ogni comunicazione all'indirizzo	
	PEC manfredopiazza@pec.giuffre.it;	
	3) PALUMBO Valter , nato a Roma il 24/4/1952, c.f.	
	PLMVTR52D24H501H, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Alberto	
	Zito e Jacopo Vavalli, elettivamente ed elettivamente domiciliato	
	presso l'indirizzo PEC del secondo	
	jacopovavalli@ordineavvocatiroma.org, con richiesta di ricevere ogni	
	comunicazione ai seguenti indirizzi PEC: albertozito@legalmail.it e	
	jacopovavalli@ordineavvocatiroma.org;	
	4) MUSSUMECI Angela , nata a Catania il 9/6/1960, c.f.	
	MSSNGL60H49C351C, rappresentata e difesa dall'Avv. Donato	
	D'Angelo, presso il cui studio in Roma, via Po, n. 22, è elettivamente	
	domiciliata, con richiesta di ricevere ogni comunicazione all'indirizzo	
	PEC donatodangelo@ordineavvocatiroma.org;	
	5) GUASTELLA Giacomo , nato a Catania il 19/6/1968, c.f.	
	GSTGCM68H19C351Q, rappresentato e difeso dagli Avv.ti	
	Francesco Antonio Caputo e Antonino Galletti, elettivamente	
	2	

	SENT. 157/2024	
	domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Ugo Ogetti, n. 114,	
	nonché presso gli indirizzi PEC: studiolegalecaputoroma@pec.it,	
	antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org;	
	6) PEPE Gaetano , nato a Berna (CH) il 3/10/1967, c.f.	
	PPEGTN67R03Z133C, rappresentato e difeso dall'Avv. Enrico	
	Pierantozzi, presso il cui studio, in Roma, via degli Scipioni, n. 284 è	
	elettivamente domiciliato, con richiesta di ricevere ogni	
	comunicazione all'indirizzo PEC	
	enicopierantozzi@ordineavvocatiroma.org	
	[APPELLATI]	
	<u>e nei confronti di</u>	
	ROMA CAPITALE in persona del Sindaco e legale rappresentante	
	<i>pro tempore</i> , Dott. Roberto Gualtieri, rappresentata e difesa dall'Avv.	
	Enrico Maggiore dell'Avvocatura Capitolina, in virtù di procura	
	generale alle liti per atto Notaio Marco Forcella rep. 22416 del	
	23.06.2023, e presso lo stesso elettivamente domiciliata in Roma, Via	
	del Tempio di Giove n. 21 - PEC:	
	enrico.maggiore@pec.comune.roma.it;	
	[INTIMATA]	
	VISTO l'atto di appello.	
	VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.	
	UDITI , nell'udienza del 7 maggio 2024, con l'assistenza del segretario, Dott.	
	Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, il Pubblico	
	ministero, nella persona del V.P.G. Antongiulio Martina, l'Avv. Claudio	
	Tuveri, in rappresentanza di BISANZIO Emanuela, l'Avv. Manfredo Piazza,	
	3	

	SENT. 157/2024	
	in rappresentanza di SARACINO Gabriella, l'Avv. Jacopo Vavalli, in	
	rappresentanza di PALUMBO Valter, l'Avv. Donato D'Angelo, in	
	rappresentanza di MUSSUMECI Angela, l'Avv. Francesco Antonio Caputo,	
	in rappresentanza di GUASTELLA Giacomo, l'Avv. Enrico Pierantozzi in	
	rappresentanza di PEPE Gaetano, e l'Avv. Barbara Battistella, per delega	
	dell'Avv. Enrico Maggiore, in rappresentanza di Roma Capitale.	
	FATTO	
	Con la sentenza n. 356/2023, depositata in data 5/6/2023, la Sezione	
	giurisdizionale regionale per il Lazio definiva il giudizio di responsabilità	
	amministrativa promosso nei confronti degli odierni appellanti citati in qualità	
	di:	
	- Direttori amministrativi del Municipio IX del Comune di Roma	
	Capitale, BISANZIO Emanuela e SARACINO Gabriella,	
	- Direttori della Direzione tecnica del medesimo Municipio,	
	PALUMBO Valter, MUSSUMECI Angela e GUASTELLA Giacomo,	
	- Direttore del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative del	
	Comune di Roma Capitale, PEPE Gaetano	
	in relazione all'intervenuta prescrizione delle indennità che avrebbero dovuto	
	essere pretese dall'occupante abusivo delle aree, adibite a parcheggio, in via	
	Fermo Ognibene e via Sergio De Vitis, adiacenti all'ospedale IFO, per il	
	periodo dal 2012 al 2016.	
	Più in dettaglio, gli approfondimenti istruttori innescati dalla denuncia del	
	Corpo della Polizia Locale di Roma Capitale del 19 marzo 2018 avevano	
	condotto a rilevare che l'attività di guardiamacchine esercitata	
	dall'Associazione Guardiamacchine Autorizzati (A.G.A.) sulle indicate aree	
	4	

	SENT. 157/2024	
	di proprietà comunale, estese complessivamente circa 15.000 mq (12.890 mq	
	quella in via Fermo Ognibene; 2.500 mq quella in via De Vitis), benché	
	legittimamente iniziata nei primi anni 2000, era divenuta, a causa della	
	complessa stratificazione delle soluzioni gestorie via via adottate, non più	
	sorretta da un valido titolo abilitativo.	
	Secondo la Procura regionale, l'occupazione (divenuta) abusiva delle aree	
	avrebbe dovuto comportare il pagamento dell'indennità prevista dalla	
	disciplina in materia di occupazione di suolo pubblico, per le ipotesi di	
	occupazione in difetto di concessione.	
	Accedendo all'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il danno erariale	
	assume gli indispensabili connotati della certezza ed attualità con la	
	maturazione della prescrizione del diritto a riscuotere, l'Organo requirente,	
	ritenuto che l'indennità di occupazione abusiva di suolo pubblico fosse	
	assoggettata alla prescrizione quinquennale, perveniva alla conclusione che	
	era stato causato un ingente danno erariale « <i>da mancata entrata</i> », causalmente	
	riconducibile alla « <i>omessa vigilanza e controllo</i> » di soggetti operanti sia	
	presso gli uffici decentrati municipali, sia presso quelli centrali di Roma	
	Capitale, i quali né ne avevano richiesto il pagamento, né avevano assunto	
	iniziative finalizzate al recupero del dovuto e neanche avevano interrotto il	
	corso della prescrizione delle somme dovute dalla AGA.	
	Sempre ad opinione della Procura agente, era ininfluyente la circostanza che	
	talune particelle catastali della complessiva area adibita a parcheggio non	
	risultassero essere state iscritte nel registro circoscrizionale. Ciò in quanto il	
	registro era meramente ricognitivo e non condizionante l'esercizio delle	
	funzioni intestate al Municipio IX.	
	5	

		SENT. 157/2024	
		Nemmeno era ritenuta circostanza rilevante la destinazione urbanistica (verde pubblico e verde pubblico attrezzato) non congruente con l'impiego dell'area a parcheggi.	
		L'importo complessivamente non incamerato nelle annualità dal 2012 al 2016, all'esito del tormentato iter degli approfondimenti istruttori, era stimato in € 2.457.453,94 (€ 505.073,84 per il 2012; € 493.120,22 per il 2013; € 488.345,45 per il 2014; € 485.941,37 per il 2015; € 484.973,06 per il 2016).	
		Detto importo, nella prospettazione attorea, avrebbe dovuto essere ripartito in ragione della annualità prescritta, della durata dell'incarico da ciascuno ricoperto e della gravità della colpa, secondo le seguenti percentuali:	
		<i>«10% a carico dei capi dipartimento patrimonio; 60% a carico del direttore tecnico del Municipio IX e 30% a carico del direttore amministrativo del Municipio IX sino al 2019, quando la competenza sulle entrate comunali era dell'ufficio tributi posto sotto la direzione tecnica; dal 2020 in poi, da quando la competenza a riscuotere le entrate municipali era stata collocata nell'ambito della direzione amministrativa, le percentuali sono ripartite nella misura del 60% a carico del direttore amministrativo e 30% a carico del direttore tecnico, fermo restando il 10% a carico del dipartimento patrimonio»</i> (pagg.48-49 atto di citazione).	
		In definitiva:	
		- la porzione di danno relativa all'anno 2012, pari a € 505.073,84, era addebitata nella misura del 30%, pari a € 151.522,15, a BISANZIO, del 60%, pari a € 303.044,30, a PALUMBO, mentre il residuo 10%, pari a € 50.507,38, riferibile ai capi dipartimento patrimonio (OMISSIS e OMISSIS), era scomputata non essendo loro addebitabile	
		6	

	SENT. 157/2024	
	per assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave;	
	- la porzione di danno relativa all'anno 2013, pari a € 493.120,22, era	
	addebitata nella misura di 9/12 del 30%, pari a € 110.952,05, a	
	BISANZIO, nella misura di 3/12 del 30%, pari a € 36.984,02, a	
	SARACINO, di 11/12 del 60%, pari a € 271.216,12, a PALUMBO, di	
	1/12 del 60%, pari a € 24.654,01, a MUSSUMECI; il residuo 10%,	
	pari a € 49.312,02, riferibile ai capi dipartimento patrimonio	
	(OMISSIS e OMISSIS), era scomputata non essendo loro addebitabile	
	per assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave;	
	- la porzione di danno relativa all'anno 2014, pari a € 488.345,45, era	
	addebitata nella misura del 30%, pari a € 146.503,63, a SARACINO,	
	di 5/12 del 60%, pari a € 122.086,35, a MUSSUMECI, di 6/12 del	
	60%, pari a € 146.503,62, a GUASTELLA; il residuo 10%, pari a €	
	48.834,54, riferibile ai capi dipartimento patrimonio (OMISSIS e	
	OMISSIS), era scomputata non essendo loro addebitabile per assenza	
	dell'elemento soggettivo della colpa grave; non veniva addebitata la	
	somma di euro 24.417, 27 quale mensilità di giugno 2019 in cui	
	l'incarico di direttore tecnico risultava scoperto;	
	- la porzione di danno relativa all'anno 2015, pari a € 485.941,37, era	
	addebitata nella misura del 60%, pari a € 291.564,82, a SARACINO,	
	del 30%, pari a € 145.782,41, a GUASTELLA, di 1/12 del residuo	
	10%, pari a € 4.049,51, a PEPE; i residui 11/12 del 10%, pari a €	
	44.544,62 riferibile al capo dipartimento patrimonio (OMISSIS),	
	erano scomputati non essendo addebitabile per assenza dell'elemento	
	soggettivo della colpa grave;	
	7	

	SENT. 157/2024	
	- la porzione di danno relativa all’anno 2016, pari a € 484.973,06, era	
	addebitata nella misura del 60%, pari a € 290.983,37, a SARACINO,	
	nella misura di 8/12 del 30%, pari a € 96.994,61, a GUASTELLA, del	
	10%, pari a € 48.497,31, a PEPE; i residui 4/12 del 30%, pari a €	
	48.497,31, era scomputata non essendo addebitabile al direttore	
	tecnico per assenza dell’elemento soggettivo della colpa grave.	
	All’esito di questa articolata ripartizione, gli addebiti erano i seguenti:	
	- ai Direttori amministrativi del Municipio IX:	
	o BISANZIO Emanuela € 262.474,2;	
	o SARACINO Gabriella € 766.036,3	
	- ai Direttori della Direzione tecnica del Municipio IX:	
	o PALUMBO Valter € 574.260,42;	
	o MUSSUMECI Angela € 146.742,36;	
	o GUASTELLA Giacomo € 389.280,64;	
	- al Direttore del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative:	
	o PEPE Gaetano € 52.546,82.	
	Il primo giudice, per quanto di rilievo in questa sede, definiva il giudizio, in	
	base al principio della “ragione più liquida”, ritenendo non adeguatamente	
	provato l’elemento soggettivo della colpa grave.	
	In particolare, evidenziava una serie di circostanze fattuali che inducevano ad	
	escludere che la condotta dei convenuti fosse espressiva di colpa di intensità	
	tale da raggiungere la soglia della gravità e, segnatamente:	
	• il mancato accertamento dell’occupazione abusiva da parte di	
	personale del Corpo della Polizia Municipale;	
	• l’assenza di iscrizione delle particelle su cui insistevano i parcheggi	
	8	

	SENT. 157/2024	
	nel registro circoscrizionale;	
	il contenzioso amministrativo e civilistico in essere con riguardo alla	
	legittimità dell'utilizzo dell'area da parte dell'Associazione	
	Guardiamacchine Autorizzati (A.G.A.);	
	la destinazione a verde pubblico e verde pubblico attrezzato delle aree	
	adiacenti all'ospedale IFO.	
	Ha pertanto rigettato la domanda attrice e ha posto le spese di lite a carico di	
	Roma Capitale.	
	Avverso tale sentenza, in data 27/6/2023, proponeva appello la Procura	
	regionale.	
	Con il primo motivo di gravame (rubricato <i>«violazione di legge: atto solo</i>	
	<i>formalmente qualificabile come sentenza, ma costituente denegata giustizia,</i>	
	<i>art. 111, comma 1, 2 e 6 cost.; violazione dell'art. 44, comma 2, c.g.c.;</i>	
	<i>violazione delle regole del doppio grado di giudizio, con sostanziale</i>	
	<i>omissione del primo grado; violazione dell'art. 101, comma 3, c.g.c.;</i>	
	<i>violazione dell'art. 199, comma 2, c.g.c.; violazione artt. 112, 132 c.p.c. e 118,</i>	
	<i>disp. att. c.p.c.»</i>), il Pubblico ministero appellante si doleva della estrema	
	stringatezza della motivazione, talmente succinta da poter integrare gli estremi	
	del diniego di giustizia.	
	Infatti, pur se all'apparenza strutturata come sentenza, reputava difettassero,	
	sotto il profilo sostanziale, tutti i requisiti essenziali per potersi configurare	
	come decisione giudiziale, tanto da travalicare l'ordinaria soglia della carenza	
	di motivazione.	
	Innanzitutto, evidenziava che la ricostruzione del fatto era <i>«una superficiale</i>	
	<i>ripresa di elementi acriticamente ricopiati dagli atti, senza che traspaiano i</i>	
	9	

punti salienti del contendere».

Ma la parte dell'atto ritenuta dalla Procura regionale appellante maggiormente carente era quella della motivazione. In primo luogo, attraverso lo «stratagemma della “ragione più liquida”», riteneva che il primo giudice si fosse sottratto dall'approfondimento delle numerose questioni, preliminari e pregiudiziali, che pure avevano occupato gran parte del contraddittorio (la più rilevante delle quali era quella della prescrizione dell'indennità di occupazione abusiva).

Nel far ciò aveva finito per alterare le fisiologiche dinamiche processuali: attraverso una pronuncia apparentemente di merito, aveva sostanzialmente privato le parti del doppio grado di giudizio.

Inoltre, argomentando l'insussistenza della palmare evidenza del difetto della prova della colpa grave, negava la ricorrenza della condizione legittimante il ricorso al principio della “ragione più liquida”.

In ogni caso, per le quattro “circostanze” di fatto da cui era stata desunta l'insussistenza della colpa grave, non erano state minimamente considerate le diffuse argomentazioni che la Procura regionale attrice aveva ampiamente esposto in citazione.

In definitiva, l'appellante riteneva che la decisione fosse priva dei requisiti indispensabili al raggiungimento del suo scopo e che, perciò, fosse configurabile la nullità di cui all'art. 44, comma 2, c.g.c.

Sottolineava, poi, secondo il principio del giusto processo, anche ai sensi dell'art. 6 CEDU, divenuto punto costante di riferimento dell'esegesi delle norme processuali, che non è mai consentito al giudice eludere norme processuali improntate alla realizzazione dei valori in cui si sostanzia il

	SENT. 157/2024	
	processo equo, quali per l'appunto il diritto di difesa, il diritto al	
	contraddittorio e, in definitiva, il diritto ad un giudizio nel quale le parti siano	
	poste in condizione di interloquire con completezza nelle varie fasi in cui si	
	articola, consentendo un giusto appello.	
	Sicché, ad avviso della Procura regionale, avrebbe dovuto essere disposto	
	l'annullamento della decisione e il rinvio al primo giudice.	
	Con il secondo motivo, per l'eventualità in cui non fosse stata condivisa la	
	ricostruzione operata con il primo motivo di gravame al fine del rinvio della	
	causa al primo giudice, censurava la motivazione ritenendola <i>«carente,</i>	
	<i>illogica e apparente (nonché) in contrasto con gli atti».</i>	
	Sosteneva che il giudice di prime cure, nell' elencare le circostanze che a suo	
	dire sarebbero utili ad escludere la colpa grave, non aveva spiegato né le	
	ragioni, ossia il percorso argomentativo, per le quali dette circostanze si	
	riverberavano sulle condotte dei convenuti, né esplicitato con riferimento ad	
	ogni singolo convenuto il motivo per cui le stesse avrebbero funzionato da	
	attenuante. Inoltre, non aveva confutato le argomentazioni della Procura che	
	nell'atto introduttivo aveva preso posizione su ogni profilo considerato ai fini	
	della decisione.	
	Quindi, con riferimento a ciascuna delle quattro circostanze valutate dal primo	
	giudice per escludere la colpa grave, articolava diffuse argomentazioni tese ad	
	evidenziarne l'erroneità.	
	Concludeva chiedendo l'annullamento della decisione con rinvio al primo	
	giudice o, in subordine, la sua riforma, con condanna di tutti i convenuti	
	secondo le richieste avanzate con la citazione introduttiva del giudizio.	
	In data 15/4/2024 si costituiva Roma Capitale svolgendo brevi considerazioni	
	11	

	SENT. 157/2024	
	adesive all'impugnazione della Procura regionale, della quale chiedeva l'accoglimento.	
	Tra il 15/4/2024 ed il 23/4/2024 si costituivano, separatamente, tutti gli appellati contestando diffusamente le ragioni dell'impugnazione.	
	In rito, il GUASTELLA eccepiva la <i>«nullità e/o inammissibilità dell'atto di appello per violazione dell'art. 190, comma 1 del codice di giustizia contabile, letto combinatamente al precedente art. 86, comma 2, lett. c). Rilevanza e violazione dell'art. 193, comma 1 dello stesso codice in ragione di una spiegata domanda dell'appellante procuratore regionale diversa da quella originariamente proposta nella citazione di primo grado. Genericità ed indeterminatezza della domanda per cui vi è qui causa»</i> . E tanto sulla base della considerazione che mentre nella citazione in primo grado <i>«a fronte di sei imputati di responsabilità erariale che non rivestono un omologo (e paritetico) status (sia per quanto attiene al ruolo, sia per quanto afferisce al ricoperto periodo temporale) – è proposto (e specificato) il criterio di riparto (e di quantificazione per ciascuno), nella seconda (e quindi nella richiesta giustiziale oggetto del presente libello) non v'è siffatto riferimento»</i> .	
	Con riferimento al merito, tutti escludevano la ricorrenza della prospettata nullità della sentenza, tenuto conto del fatto che quest'ultima, valorizzando la <i>“ragione più liquida”</i> - tecnica decisoria pacificamente impiegabile in ogni plesso giudiziario e legittimamente utilizzata nel caso di specie in considerazione della ricorrenza delle condizioni individuate dalla giurisprudenza - esponeva in modo congruo le ragioni della decisione, in linea con il disposto dall'art. 39, comma 2, lett. d), c.g.c.	
	Inoltre, negavano che l'impianto argomentativo posto a giustificazione del	
	12	

	SENT. 157/2024	
	rigetto della domanda fosse carente, illogico o in contrasto con le risultanze istruttorie.	
	Infatti, per ciascuno dei quattro profili, che il primo giudice aveva ritenuto significativi per escludere la sussistenza della colpa grave, argomentavano minuziosamente la portata neutralizzante dell'indispensabile elemento soggettivo della fattispecie della responsabilità amministrativa.	
	Chiedevano, quindi, il rigetto dell'appello e la conseguenziale conferma della sentenza impugnata.	
	Per l'eventualità dell'accoglimento del gravame riproponevano, poi, tutte le difese, in rito e di merito, articolate per avversare l'atto di citazione innanzi al giudice di primo grado, di seguito sintetizzate, singolarmente per ciascun appellato.	
	Con memoria depositata in data 15/4/2024 SARACINO Gabriella, citata in veste di Direttore amministrativo del Municipio IX del Comune di Roma Capitale, col patrocinio dell'Avv. Manfredo Piazza, avversava la prospettazione della Procura regionale per i motivi di seguito compendati:	
	- manifesta infondatezza della domanda attorea per insussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi della condotta ascritta;	
	- impossibilità e illegittimità di emissione di una determina nei confronti dell'occupante dell'area anche per la mancanza di un valido accertamento da parte dell'amministrazione mediante contestazione della relativa infrazione di occupazione abusiva del suolo pubblico;	
	- incertezza sulla legittimità dell'operato di A.G.A. e dubbi sul carattere abusivo dell'occupazione, anche alla luce della contraddittorietà degli atti e provvedimenti amministrativi (e giurisdizionali) inerenti la	
	13	

	SENT. 157/2024	
	vicenda;	
	- assoluta carenza di prova del profilo soggettivo della grave	
	colpevolezza della condotta;	
	- non intervenuta prescrizione dell'indennità di occupazione <i>sine titulo</i> ,	
	in quanto si applica il termine decennale, e quindi il danno difetta del	
	requisito oggettivo.	
	Con memoria depositata in data 17/4/2024, PALUMBO Valter, convenuto in	
	giudizio quale Direttore della Direzione tecnica del Municipio IX, col	
	patrocinio degli Avv.ti Alberto Zito e Jacopo Vavalli, ribadiva l'infondatezza	
	della pretesa attorea, sulla base delle seguenti ragioni:	
	- in via principale, la assoluta inconfigurabilità dell'elemento soggettivo	
	della colpa grave a fronte di precisi elementi volti ad escludere una	
	qualsivoglia forma di responsabilità, quali: la mancata consegna al	
	Municipio IX delle aree oggetto di giudizio; la destinazione	
	urbanistica, a verde pubblico e a verde pubblico attrezzato, delle dette	
	aree; la competenza del soggetto deputato ad avviare il procedimento	
	sanzionatorio da (presunta) occupazione illegittima ai sensi dell'art. 14	
	<i>bis</i> , comma 3, Regolamento COSAP, in capo al Corpo di Polizia locale	
	di Roma Capitale; la natura della effettiva violazione asseritamente	
	posta in essere dagli appartenenti all'AGA; le plurime manifestazioni	
	in tutte le sedi competenti dell'AGA in ordine alla propria legittima	
	occupazione delle aree in questione;	
	- in via subordinata, il difetto di concretezza e attualità del danno	
	erariale, a fronte della mancata prescrizione delle domande aventi ad	
	oggetto le indennità da occupazione abusiva delle aree per le annualità	
	14	

	SENT. 157/2024	
	2012 e 2013;	
	- in via ulteriormente subordinata, la erronea quantificazione del danno	
	erariale, sia sotto il profilo dei criteri utilizzati per determinarne la	
	consistenza, sia sotto il profilo della percentuale del medesimo	
	ascrivibile alla appellata.	
	Con memoria depositata in data 22/4/2024, GUASTELLA Giacomo,	
	all'epoca dei fatti Direttore della Direzione tecnica del Municipio IX, col	
	patrocinio degli Avv.ti Francesco Antonio Caputo e Antonino Galletti,	
	riproponeva i « <i>quattro cespiti di inquadramento oppositivo</i> » enucleati in	
	primo grado:	
	- « <i>l'effettivo ruolo e gli ambiti di competenza e responsabilità che sono</i>	
	<i>afferiti all'Arch. Guastella, nel periodo per cui è causa, donde</i>	
	<i>l'inquadramento della vicenda erariale al cospetto di un'analisi che</i>	
	<i>non può (e non deve, nel limbo della "democrazia di giustizia")</i>	
	<i>prescindere dallo sbarramento di principio contenuto nel brocardo</i>	
	<i>"ad impossibilia nemo tenetur"»;</i>	
	- « <i>l'attività comunque svolta dall'imputato (...) ed inopinatamente</i>	
	<i>espunta dal processo cognitivo che ha condotto all'avverso atto di</i>	
	<i>citazione, di talché dare evidenza all'input procedimentale di propria</i>	
	<i>competenza»;</i>	
	- l'insussistenza del danno erariale per assenza di intervenuta	
	prescrizione;	
	- « <i>l'assenza di nesso eziologico di responsabilità per come</i>	
	<i>(asseritamente) causa di danno erariale, anche nella denegata ipotesi</i>	
	15	

	SENT. 157/2024	
	<i>che l’addebito di anodino comportamento possa essere – in una qualche misura – ascritto(gli)».</i>	
	Con memoria depositata sempre in data 22/4/2024, MUSSUMECI Angela,	
	convenuta in giudizio quale Direttore della Direzione tecnica del Municipio	
	IX, col patrocinio dell’Avv. Donato D’Angelo, dopo aver evidenziato di aver	
	avuto formale conoscenza della vicenda controversa solo nel marzo 2019 ed	
	essersi immediatamente attivata nonostante i numerosi incarichi assegnati dal	
	Comune di Roma Capitale, a contrasto dell’addebito di responsabilità	
	amministrativa esponeva considerazioni in ordine ai seguenti aspetti:	
	- il mancato accertamento dell’occupazione abusiva da parte del	
	personale del Corpo della Polizia municipale;	
	- l’assenza di iscrizione delle particelle su cui insiste il parcheggio nel	
	registro Circoscrizionale;	
	- il contenzioso amministrativo e civilistico in essere con riguardo alla	
	legittimità dell’area da parte dell’Associazione Guardiamacchine	
	Autorizzati (AGA);	
	- la destinazione a verde pubblico e a verde pubblico attrezzato delle	
	aree adiacenti all’ospedale IFO.	
	Con memoria depositata in data 23/4/2024, BISANZIO Emanuela, citata in	
	veste di Direttore amministrativo del Municipio IX, col patrocinio dell’avv.	
	Claudio Tuveri, contestava l’ascritta responsabilità amministrativa	
	formulando estremamente estese osservazioni sui seguenti profili:	
	- il mancato accertamento dell’occupazione abusiva da parte del	
	personale del Corpo della Polizia municipale;	
	- l’assenza di iscrizione delle particelle su cui insiste il parcheggio nel	
	16	

	SENT. 157/2024	
	registro circoscrizionale	
	- la classificazione delle aree di proprietà comunale e l'individuazione	
	delle competenze tecnico-amministrative relative alla gestione delle	
	stesse;	
	- il contenzioso amministrativo e civilistico in essere con riguardo alla	
	legittimità dell'utilizzo dell'area da parte dell'Associazione	
	Guardiamacchine Autorizzati (A.G.A.);	
	- la destinazione a verde pubblico e verde pubblico attrezzato delle aree	
	adiacenti all'ospedale IFO;	
	- la non intervenuta prescrizione del diritto di credito di Roma Capitale	
	derivante dalla mancata percezione dell'indennità di occupazione <i>sine</i>	
	<i>titulo</i> e quindi sulla non attualità del danno azionato	
	- l'incarico svolto dalla appellata presso il Municipio IX e	
	l'organizzazione <i>ratione temporis</i> della struttura territoriale;	
	- l'assenza di nesso causale;	
	- l'assenza dell'elemento soggettivo della grave colpevolezza della	
	condotta ascrittale.	
	Con memoria depositata in data 23/4/2024, Gaetano PEPE, coinvolto nel	
	giudizio nella veste di Direttore del Dipartimento Patrimonio e Politiche	
	Abitative di Roma Capitale, col patrocinio dall'Avv. Enrico Pierantozzi,	
	respingeva gli addebiti sostenendo:	
	- la non intervenuta prescrizione dell'indennità di occupazione <i>sine</i>	
	<i>titulo</i> e, quindi, la non attualità del danno azionato;	
	- l'incompetenza del Dipartimento Patrimonio di Roma Capitale nel	
	procedimento di richiesta della Cosap e la conseguenziale assenza del	
	17	

	SENT. 157/2024	
	nesso causale;	
	- l'assenza dell'elemento soggettivo.	
	Tutti concludevano chiedendo il rigetto della domanda della Procura regionale. Gli appellati BISANZIO, GUASTELLA e PEPE invocavano, in via	
	gradata, anche l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito.	
	All'udienza del 7/5/2024, il Pubblico ministero illustrava le argomentazioni	
	svolte nell'atto di appello. In particolare, precisava che il municipio di	
	competenza era a conoscenza dell'attività svolta dalla società, così come	
	dell'assenza di un valido titolo di occupazione del suolo. Sul punto,	
	richiamava le pronunce del giudice amministrativo, le quali avevano chiarito	
	le circostanze fattuali e di diritto dell'odierna fattispecie (citava le pronunce	
	del T.A.R. Lazio, n. 3316/23 e del C.d.S., n. 600/24). Argomentava, poi, sulla	
	presunzione di demanialità stabilita dall'art. 22 della legge n.2248/1865,	
	allegato F. Si soffermava sull'eccezione sollevata dal difensore del Guastella	
	richiamando, sul punto, le pagg. 10 e 11 dell'appello. Infine, contrariamente a	
	quanto affermato nella sentenza gravata, riteneva sussistere l'elemento	
	psicologico della colpa grave, concludendo come in atti.	
	L'Avv. D'Angelo, per MUSSUMECI, preliminarmente, affermava che le	
	pronunce del giudice amministrativo non erano rilevanti ai fini del presente	
	giudizio. Evidenziava, altresì, l'insussistenza dell'elemento soggettivo della	
	colpa grave, sottolineando il ruolo del tutto marginale della sua assistita che,	
	comunque, si era sempre adoperata in maniera diligente (richiamava la	
	documentazione prodotta in atti, doc. dal n. 28 al 34). Infine, evocava l'art. 68	
	del Regolamento sul decentramento amministrativo del Comune di Roma.	
	Concludeva come in atti.	
	18	

L'Avv. Tuveri, per BISANZIO, illustrava le argomentazioni svolte nei propri scritti difensivi, in particolare evidenziando che non sussiste alcuno dei vizi eccepiti dalla Procura in relazione all'invalidità della sentenza gravata. In relazione alla posizione della propria assistita, rilevava che la Procura non aveva valorizzato adeguatamente gli aspetti peculiari della sua posizione, non potendosi addebitarsi alla stessa alcun profilo di omessa vigilanza. Si soffermava sulla qualificazione del bene, ritenendo rilevante la destinazione dell'area e non la proprietà pubblica. Insisteva per il rigetto dell'appello.

L'Avv. Piazza, per SARACINO, richiamava le argomentazioni della propria memoria di costituzione, in particolare, si soffermava sull'evidente contrasto tra le contestazioni avanzate dalla Procura e i numerosi provvedimenti emanati dall'Amministrazione, ivi comprese le successive proroghe, con le quali era stato autorizzato l'esercizio dell'attività di parcheggiatori sulle aree oggetto di causa, evidenziandone la natura assistenziale. Sosteneva che la sua assistita si era diligentemente adoperata al fine di segnalare la situazione agli organi competenti e che non era stata mai accertata la situazione di occupazione abusiva delle aree (sul punto, richiamava il contenuto dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio, ord. n. 3188/22). Concludeva come in atti.

L'Avv. Vavalli, per PALUMBO, si soffermava sull'eccepita carenza e illogicità della motivazione, asseritamente in contrasto con gli atti di causa. Richiamava il divieto di *nova* in appello, in relazione alla destinazione urbanistica delle aree, non essendo stata oggetto di contestazione nell'originario atto di citazione e ripercorreva le circostanze fattuali

dell'odierna vicenda, sottolineando la scrupolosa osservanza dei doveri d'ufficio da parte del proprio assistito, durante l'esercizio della sua funzione di Direttore. Concludeva come in atti.

L'Avv. Caputo, per GUASTELLA, nel richiamare le argomentazioni svolte nei propri scritti difensivi, eccepiva l'inammissibilità dell'atto di citazione, in ragione della sua genericità e, richiamando i presupposti della responsabilità amministrativa, riteneva non configurabile una responsabilità da posizione (richiama le pronunce dell'Ad. Pl. del C.d.S. n. 5/2018 e n. 5/2005, nonché la pronuncia della Corte di cass., n. 26242/14). Concludeva come in atti.

L'Avv. Pierantozzi, per PEPE, si riportava al contenuto dei propri scritti difensivi. In particolare, rilevava la genericità dell'atto di appello che non differenziava le diverse posizioni. Infine, si soffermava sull'assenza di certezza e attualità del danno. Concludeva come in atti.

L'Avv. Battistella si riportava agli scritti depositati chiedendo la conferma della sentenza gravata.

Dopo una breve replica del P.M., la causa veniva posta in decisione.

DIRITTO

1. Asserita inammissibilità dell'appello

In via pregiudiziale, deve essere valutata l'ammissibilità dell'appello, contestata dal GUASTELLA sostenendo che, in conseguenza della mancata specificazione, diversamente da quanto fatto nella citazione introduttiva del giudizio, del criterio di riparto del danno fra i diversi appellati, sarebbe stato violato l'art. 190, comma 1, c.g.c., letto in combinazione con il disposto dell'art. 86, comma 2, lett. c), del medesimo codice di giustizia contabile. Inoltre, sempre ad opinione dell'appellante, sarebbe stata proposta una

	SENT. 157/2024	
	«domanda (di fatto) nuova) rispetto a quella di cui all'introduttivo atto di citazione» e, comunque, l'addebito risulterebbe indeterminato e generico.	
	La doglianza è palesemente infondata.	
	In disparte la circostanza che la nullità della citazione (sia in primo grado – art. 86, comma 6, c.g.c. – che in appello – attraverso il rinvio che l'art. 190, comma 1, c.g.c. opera all'art. 86) è comminata per l'omissione o l'assoluta incertezza della quantificazione del danno o dell'indicazione dei criteri per la sua determinazione e non anche per l'omissione o l'assoluta incertezza dei criteri di riparto nell'ipotesi di concorrenti nelle condotte dannose, dirimente è la constatazione che nell'atto di appello è stata puntualmente indicata la consistenza del danno a ciascuno riferita (cfr. pag. 9 e seg.) come chiesta nell'atto di citazione, cui è stato conclusivamente fatto espresso ed integrale rinvio.	
	Dunque, nessuna carenza contenutistica è ravvisabile nell'atto di gravame e quanto in quest'ultimo prospettato è pienamente sovrapponibile alle contestazioni formulate nel primo grado del giudizio, il che esclude anche l'eccezione di novità, indeterminatezza e genericità dell'addebito.	
	2. Asserita nullità della sentenza per omessa motivazione	
	Con il primo motivo di gravame, il Pubblico ministero ha eccepito la nullità della sentenza.	
	A opinione dell'appellante, l'estrema stringatezza della motivazione, anche frutto della scelta del giudicante di avvalersi della valorizzazione della “ragione più liquida”, avrebbe reso la decisione inidonea a raggiungere lo scopo tipico e, perciò, nulla ai sensi dell'art. 44, comma 2, c.g.c., comportando la necessità di rimessione degli atti al primo giudice per consentire la	
	21	

	SENT. 157/2024	
	pronuncia nel merito della domanda risarcitoria.	
	Il motivo è infondato.	
	Invero, come questa Sezione ha già avuto modo di chiarire “in un contesto	
	<i>ordinamentale sempre più capillarmente orientato verso il canone della</i>	
	<i>sinteticità (elevato addirittura a principio generale, prima nell’ambito della</i>	
	<i>giustizia amministrativa – art. 3 del c.p.a. di cui al d.lgs. 104/2010 – e, poi,</i>	
	<i>nell’ambito della giustizia contabile – art. 5, comma 2, c.g.c. – e, da ultimo,</i>	
	<i>affermato esplicitamente anche nell’ambito del processo civile, con la novella</i>	
	<i>dell’art. 125, ad opera del d.lgs. n. 149/2022 – c.d. “riforma Cartabia”), la</i>	
	<i>stringatezza argomentativa non è più solo una delle possibili modalità</i>	
	<i>espositive, ma è divenuta indispensabile connotato di ogni forma di</i>	
	<i>esternazione, per tutti gli attori del processo e, dunque, anche per il giudice.</i>	
	<i>Peraltro, il paradigma argomentativo della sinteticità va coniugato con altri</i>	
	<i>concorrenti inderogabili principi, che devono conformare la modulazione</i>	
	<i>degli atti, tra cui viene in particolare rilievo, in questa sede, il principio della</i>	
	<i>congruità della motivazione. Di talché, l’osservanza del principio di</i>	
	<i>sinteticità non può trasmodare nell’apoditticità della decisione.</i>	
	<i>Il principio della congruità della motivazione ha, infatti, una valenza</i>	
	<i>sovraordinata rispetto al principio della sinteticità, essendo previsto dall’art.</i>	
	<i>111, comma 6, Cost., che dispone che «Tutti i provvedimenti giurisdizionali</i>	
	<i>devono essere motivati». Nell’ambito della disciplina del processo che si</i>	
	<i>celebra innanzi alla Corte dei conti, poi, detto principio è ribadito nell’art. 5,</i>	
	<i>comma 1, c.g.c. («Ogni provvedimento decisorio del giudice e ogni</i>	
	<i>provvedimento del pubblico ministero sono motivati»), nonché, quale</i>	
	<i>ulteriore declinazione riferita ai prodotti decisorî che assumono la forma</i>	
	22	

della sentenza, nell'ambito degli artt. 39 c.g.c e 17 delle norme di attuazione dello stesso testo legislativo. In particolare, l'art. 39 c.g.c., nel comma 2, disciplina il contenuto della sentenza prevedendo che debba contenere, fra l'altro, «d) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui si intende conformare».

Tale porzione di contenuto è di rilievo tale che la sua mancanza rende la decisione nulla: l'art. 39, comma 3, c.g.c prevede, infatti, che «La decisione è nulla (...) se mancano (...) gli elementi di cui alle lettere (...) d) (...) del comma 2 (...)», ossia la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. Ulteriori elementi di conformazione della motivazione della sentenza sono, poi, rinvenibili nelle norme di attuazione (allegato 2 del c.g.c.), il cui art. 17, al comma 1, dispone «1. La motivazione della sentenza di cui all'articolo 39 del codice consiste nella concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata, anche con esclusivo riferimento a precedenti conformi ovvero mediante rinvio a contenuti specifici degli scritti difensivi o di altri atti di causa». In tale scenario, la pur doverosa sinteticità della motivazione , corollario del principio della ragionevole durata del processo, a sua volta collegato al principio del giusto processo (art. 111 Cost., art. 6 CEDU), deve coniugarsi con l'esigenza che le basilari ragioni di qualunque genere di decisione giudiziale siano debitamente esplicitate, tanto per i profili di fatto che per i profili di diritto, rendendo percepibile l'architettura logica e giuridica del percorso argomentativo che sostiene le statuizioni conclusive, nella prospettiva sia della comprensibilità del decisum che della sua eventuale verificabilità in sede di impugnazione (Cass. ord. n. 7180/2021, ord. n. 29721/2019, ord. n. 920/2015).Al di là delle

	SENT. 157/2024	
	<i>minute modalità adottate dal giudicante per dar contezza della soluzione cui</i>	
	<i>è pervenuto (redigendo una articolata motivazione, ricorrendo al riferimento</i>	
	<i>a precedenti conformi ovvero facendo rinvio a contenuti specifici degli scritti</i>	
	<i>difensivi o di altri atti di causa), ciò che costituisce connotazione inderogabile</i>	
	<i>della motivazione della sentenza è che il complesso degli elementi grafici in</i>	
	<i>essa contenuti integri un apparato giustificativo e congruo, siccome idoneo a</i>	
	<i>consentire la chiara percezione dell'essenza del percorso logico–giuridico</i>	
	<i>seguito nella definizione della controversia ed a permettere la verifica della</i>	
	<i>congruenza delle premesse con le conclusioni” (sentenza n. 70/2024),</i>	
	Ebbene, nella vicenda in esame, i “ <i>motivi della decisione</i> ”, cui sono dedicate	
	circa quattro (eccettuando la parte relativa all’esame di una richiesta	
	istruttoria) delle complessive trentatré di cui si compone la sentenza,	
	sostanzialmente, soddisfano il requisito di cui all’art. 39, comma 2, lett. d),	
	c.g.c.	
	Con la doverosa premessa che il dato quantitativo non costituisce un	
	esauriente parametro valutativo, deve constatarsi che nella vicenda in esame	
	il dato qualitativo della motivazione risulta influenzato dalla scelta del	
	giudicante di ricorrere al principio della ragione più liquida.	
	Tale opzione era certamente utilizzabile da parte del primo giudice per	
	l’elaborazione del prodotto decisorio, avendo ritenuto che, pur in presenza di	
	questioni che, in base all’ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero	
	meritato prioritario esame, vi era un profilo di merito in grado di assicurare	
	l’immediata definizione del giudizio.	
	Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 cost., è volto ad assicurare	
	effettività e celerità alla tutela giurisdizionale, valorizzando le esigenze di	
	24	

	SENT. 157/2024	
	economia processuale.	
	Con specifico riguardo alla giustizia contabile, plesso giudiziario nel quale	
	detto principio è di pacifica applicabilità (fra le tante, più di recente, cfr. Corte	
	dei conti: Sez. I App, sent. 91/2024; Sez. II App., sent. n. 370/2023, Sez. III	
	App, sent. n. 122/2024, Sez App. Sicilia, sent. 52/2024), esso consente di	
	modificare l’ordine con cui, secondo il disposto dell’art. 101, comma 2, c.g.c.	
	(che replica, peraltro, il contenuto dell'art. 276 c.p.c.), le questioni andrebbero	
	decise, permettendo di esaminare profili della controversia in grado di	
	condurre all’immediata definizione del giudizio.	
	E ciò, come chiarito dalla Corte di cassazione (cfr. sent. n. 11458/2018), « <i>in</i>	
	<i>considerazione del fatto che si impone un approccio interpretativo con la</i>	
	<i>verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su</i>	
	<i>quello della coerenza logico sistematica, ed è consentito sostituire il profilo</i>	
	<i>di evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, di cui all'art. 276</i>	
	<i>cod. proc. civ., in una prospettiva aderente alle esigenze di economia</i>	
	<i>processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 Cost.,</i>	
	<i>con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione</i>	
	<i>ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata - senza</i>	
	<i>che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. Sez. U, n. 9936 del</i>	
	<i>08/05/2014; Cass. n. 12002 del 28/05/2014)».</i>	
	Nella vicenda in esame, il ricorso al principio della “ <i>ragione più liquida</i> ” ha	
	consentito al Collegio giudicante di primo grado di procedere direttamente alla	
	valutazione del dirimente profilo del connotato soggettivo della grave	
	colpevolezza della condotta, ritenuto manifestante criticità di più immediata	
	percepibilità ed in grado di condurre ad una celere definizione del giudizio.	
	25	

Ed infatti, essendo la colpa grave un requisito indispensabile per integrare la fattispecie della responsabilità amministrativa, ai sensi dell'art.1, comma 1, della l. n. 20/1994, anche a prescindere da ogni altra valutazione, la sua assenza era, nell'ottica del giudicante, destinata a pregiudicare l'esito del giudizio imponendo il rigetto della domanda attorea.

L'esito di tale valutazione ha condotto la Corte territoriale a selezionare circostanze fattuali ritenute tali da neutralizzare la prospettata grave colpevolezza.

Sebbene a tanto sia pervenuta attraverso una modalità espositiva molto sintetica, con l'elencazione delle circostanze escludenti la colpa grave, non v'è dubbio che la ragione della decisione sia chiaramente percepibile, consentendo di comprendere il processo deliberativo compiuto. D'altra parte, tale impianto argomentativo non ha compromesso la possibilità di articolare compiutamente le ragioni di dissenso innanzi al giudice del gravame.

3. Asserita carenza ed illogicità della motivazione

Il non condiviso esito del primo grado di giudizio non può essere sovvertito nemmeno in base al secondo motivo di gravame formulato dalla Procura regionale, sempre afferente alla motivazione della decisione.

Quest'ultima è ritenuta dall'appellante «*carente, illogica, o, quantomeno, non sufficientemente argomentata*» (cfr. pag. 28 dell'atto di appello) in ordine ai quattro profili valorizzati dal primo giudice per escludere che le condotte ascritte ai convenuti fossero espressive di colpa connotata da intensità tale da raggiungere la soglia della gravità.

L'impianto argomentativo è condensato nella preliminare enunciazione dei connotati essenziali dell'elemento soggettivo della colpa grave (per come

	SENT. 157/2024	
	tralatizamente sedimentatisi in giurisprudenza: “ <i>intensa negligenza</i> ”,	
	“ <i>sprezzante trascuratezza dei propri doveri</i> ”, “ <i>atteggiamento di grave</i>	
	<i>disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni</i> ”, “ <i>macroscopica</i>	
	<i>violazione delle norme</i> ”, “ <i>comportamento che denoti dispregio delle comuni</i>	
	<i>regole di prudenza</i> ”) e nella conseguente individuazione di circostanze fattuali	
	in grado di depotenziare la riprovevolezza dell’operato di tutti i soggetti attinti	
	dalla contestazione al di sotto della soglia di significativa intensità richiesta	
	per integrare la fattispecie della responsabilità amministrativa (« <i>il mancato</i>	
	<i>l'accertamento dell'occupazione abusiva da parte di personale del Corpo</i>	
	<i>della Polizia Municipale</i> », « <i>l'assenza di iscrizione delle particelle su cui</i>	
	<i>insistevano i parcheggi nel registro circoscrizionale</i> », « <i>il contenzioso</i>	
	<i>amministrativo e civilistico in essere con riguardo alla legittimità dell'utilizzo</i>	
	<i>dell'area da parte dell'Associazione Guardiamacchine Autorizzati (A.G.A.)</i> »	
	e « <i>la destinazione a verde pubblico e verde pubblico attrezzato delle aree</i>	
	<i>adiacenti all'ospedale IFO</i> »).	
	A ben vedere, il fatto che dette circostanze siano state solo indicate nella loro	
	essenzialità fenomenica e non siano state accompagnate da ulteriori	
	spiegazioni è sintomatico della ritenuta portata autoesplicativa delle stesse,	
	tale da escludere, ad avviso del giudice di prime cure, la colpevolezza degli	
	amministratori coinvolti nella vicenda.	
	Non v'è dubbio che l’Organo requirente che, all’esito di complessi	
	approfondimenti istruttori, si è determinato ad esercitare, con un atto di	
	citazione oculatamente modulato, l’azione di responsabilità per un danno di	
	ingente consistenza in relazione ad una vicenda gestoria che si protrae da	
	decenni, abbia la ragionevole aspettativa di una quantomeno omogenea	
	27	

	SENT. 157/2024	
	profondità di valutazione da parte del giudice investito della cognizione della	
	controversia.	
	Tuttavia, anche valutazioni stringate possono valere per ostendere il motivo	
	del rigetto della domanda.	
	E ciò vale per il caso in esame, dove la succinta selezione di elementi del fatto	
	ha rappresentato (seppur in una prospettiva estremamente indulgente, per	
	quanto appresso si evidenzierà) un sufficiente impianto motivazionale per	
	l'esclusione della colpa grave.	
	Ne consegue che deve negarsi la sussistenza del lamentato vizio di	
	motivazione, in applicazione dell'art. 39, comma 3, c.g.c., e quindi ritenersi	
	inaccoglibile la richiesta della Procura appellante di annullamento della	
	decisione assolutoria, cui ha fatto seguito, peraltro impropriamente stante la	
	tassatività delle ipotesi contemplate dall'art.199 c.g.c., la richiesta principale	
	di rinvio della causa in primo grado.	
	Nel contempo, va respinta anche la richiesta, avanzata in subordine, di	
	riformare la decisione assolutoria, la quale al contrario va confermata sebbene	
	con una diversa motivazione.	
	Il profilo dell'assenza della colpa grave, sebbene si presti ad essere di pronta	
	decisione in un'ottica di valorizzazione della ragione più liquida - atteso che,	
	trattandosi di elemento coesenziale all'integrazione della fattispecie della	
	responsabilità amministrativa, la sua mancanza è inevitabilmente destinata a	
	pregiudicarne la configurabilità in concreto - integra, comunque, un elemento	
	che può venire in rilievo solo laddove si possa configurare un danno.	
	In altri termini, anche nella prospettiva della ragione più liquida, ha senso	
	predicare una condotta come non gravemente colposa solo quando la stessa	
	28	

	SENT. 157/2024	
	presenti connotati tali da farla apparire come ingiustamente causativa di danno per il pubblico erario.	
	Ebbene, analizzando la vicenda con più penetrante attenzione, emerge che il rigetto della domanda avrebbe dovuto essere l'effetto della constatata assenza del danno erariale.	
	In proposito, occorre prioritariamente chiarire che, per il modo in cui si è articolato il processo, è consentito al giudice dell'appello una riconsiderazione della vicenda in quanto, per effetto della decisione operata sulla base della ragione reputata più liquida, non è configurabile alcun giudicato implicito su profili della controversia interessati dal c.d. <i>“assorbimento improprio”</i> .	
	L'azione è stata costruita sull'assunto che la mancata entrata che gli odierni appellati avrebbero contribuito a cagionare fosse l'indennità per l'abusiva occupazione del suolo pubblico riconducibile ai regolamenti tempo per tempo vigenti adottati dal Comune di Roma.	
	Considerato che il periodo preso in considerazione della Procura regionale è il segmento temporale 2012-2016, la disciplina di riferimento è quella di cui ai regolamenti adottati dal Comune di Roma Capitale ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 15/12/1997, n. 446 e, segnatamente, alla deliberazione del Consiglio n. 75 del 30/7/2010 (vigente fino al 2014), poi modificata con deliberazione del medesimo organo n. 39 del 23/7/2014.	
	Non può, però essere ignorato che l'intera architettura della prospettazione attorea si fonda su un presupposto non corretto o quantomeno indimostrato e cioè che l'impiego delle aree in prossimità dell'ospedale IFO quali parcheggi ricadesse nel perimetro di applicazione delle norme in materia di occupazione di suolo pubblico: venuto meno il titolo abilitante all'uso, era venuta a crearsi	
	29	

	SENT. 157/2024	
	una occupazione abusiva che avrebbe comunque imposto il pagamento	
	dell'indennità da occupazione abusiva di cui all'art. 14 bis dei citati	
	regolamenti.	
	A ben vedere, però, l'intera disciplina evocata dalla Procura regionale si	
	applica esclusivamente (per quanto di rilievo in questa sede) alle occupazioni	
	di aree e spazi <i>«che appartengono al demanio o al patrimonio indisponibile</i>	
	<i>del Comune di Roma»</i> , presupposto tipizzato dell'obbligo di corrispondere	
	l'indennità.	
	Le aree considerate ai fini della contestazione sono site nel comune di Roma,	
	località Mostacciano B, precisamente nella via Fermo Ognibene, adiacente	
	l'ospedale IFO e nella via Sergio De Vitis, in prossimità del cavalcavia del	
	Grande Raccordo Anulare, a circa 400 mt dall'ingresso principale	
	dell'ospedale.	
	Tali aree erano all'epoca dei fatti e continuano ad essere distinte al Catasto	
	Terreni di Roma con i seguenti dati:	
	- Via Fermo Ognibene: Foglio 869 – (per lo più ricadente, come indicato	
	a pag. 35 dell'atto di citazione in primo grado e considerato	
	nell'elaborato dell'Agenzia delle Entrate del 27/10/2021, impiegato	
	per la quantificazione del danno, nella Particella 262 – Superficie	
	12.890 mq;	
	- Via Sergio De Vitis: Foglio 869 – Particella 748 – Superficie 104.318	
	mq (di cui solo la porzione di 2.500 mq adibita a parcheggio).	
	Risulta documentato in atti che le aree in questione sono pervenute in proprietà	
	a Roma Capitale per effetto di una cessione gratuita (Notaio Misurale rep.	
	288962 del 17/6/1970), la prima, e convenzione urbanistica (Notaio Misurale	
	30	

	SENT. 157/2024	
	rep. 291698 del 20/7/1970), la seconda, relative alla trasformazione	
	urbanistica della zona in località Mostacciano, con soggetto attuatore la	
	società N.I.R. (Nuova Immobiliare Romana).	
	Dall’analisi delle evidenze documentali in atti risulta che le suddette aree non	
	hanno natura né destinazione funzionale di strada (demaniale o del patrimonio	
	indisponibile) né di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio,	
	atteso che esse sono morfologicamente estranee alla sede stradale e	
	posizionate ben oltre la sede destinata al marciapiede oltrech� debitamente	
	perimetrate.	
	In definitiva, le aree in questione sono suoli di propriet� pubblica	
	(segnatamente di propriet� dell’ente pubblico territoriale Roma Capitale) ma	
	non risultano appartenenti “ <i>al demanio o al patrimonio indisponibile</i> ”,	
	nell’accezione rilevante ai fini della disciplina sopra richiamata, rientrando nel	
	patrimonio disponibile di Roma Capitale, suscettibile di soddisfare l’interesse	
	pubblico in via mediata attraverso contratti attivi che comportino un’entrata	
	per Roma Capitale.	
	D’altra parte, proprio in tale prospettiva, con la nota del 12/10/2021 (in all. 18	
	all’atto di citazione), il Dipartimento Patrimonio e Politiche abitative del	
	Comune di Roma Capitale aveva provveduto a quantificare la “ <i>indennit�</i>	
	<i>d’uso e non da occupazione abusiva</i> ” per le due aree applicando parametri	
	diversi da quelli previsti per la determinazione dell’indennit� di occupazione	
	abusiva di suolo pubblico. Tuttavia, tale stima era ritenuta inappagante dalla	
	Procura procedente, tanto da indurla a chiedere una diversa valutazione	
	estimativa all’Agenzia delle Entrate (i cui risultati – macroscopicamente pi�	
	elevati anche perch� comprendenti anche somme dovute a titolo di sanzioni	
	31	

ed interessi - sono stati utilizzati per quantificare il danno erariale).

Peraltro, per pervenire alla conclusione che quelle aree erano “*suolo pubblico*”, quindi un bene pubblico rientrante nel campo di applicazione dell’indennità per l’occupazione abusiva nemmeno potrebbe accedersi alla tesi, sostenuta per la prima volta nell’odierna udienza di discussione in appello, che troverebbe applicazione la presunzione di demanialità ex art. 22 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F.

In proposito occorre innanzi tutto considerare che alla valorizzazione di una simile argomentazione osterebbe la preclusione di cui all’art.193 c.g.c. trattandosi di profilo estraneo alla prospettazione iniziale e, come tale, sfuggita totalmente al fisiologico contraddittorio tra le parti.

Inoltre, rilevante è anche la considerazione che tale presunzione non si riferisce ad ogni area contigua e/o comunicante con la strada pubblica, ma solo a quelle aree che per l'immediata accessibilità appaiono integranti della funzione viaria della rete stradale, così da costituire una pertinenza della strada stessa: di simile connotazione manca qualsiasi riscontro in atti.

In conclusione, ciò che rende non utilmente scrutinabile la prospettazione nella sua interezza, in aderenza al principio della “ragione più liquida”, non è l’assenza di colpa predicabile come grave, bensì la non configurabilità del danno per come in concreto è stato prospettato.

Risultano, conseguentemente, assorbite le ulteriori questioni controverse (fra cui, quella del regime della prescrizione): ogni approfondimento, infatti, risulterebbe superfluo alla luce della suesposta conclusione.

L’appello, pertanto, deve essere respinto e, per l’effetto, confermata la statuizione di rigetto della domanda originariamente spiegata, sebbene

	SENT. 157/2024	
	attraverso un percorso argomentativo diverso.	
	Ai sensi dell’art. 31, comma 2, c.g.c. a beneficio delle difese degli appellati	
	sono liquidate, tenendo conto dei parametri per la liquidazione dei compensi	
	di cui al d.m. 13 agosto 2022 n. 147, le spese del grado nella misura per	
	ciascuna di seguito indicata:	
	alla difesa di BISANZIO Emanuela € 5.387,00;	
	alla difesa di SARACINO Gabriella € 7.700,00;	
	alla difesa di PALUMBO Valter € 7.003,00;	
	alla difesa di MUSSUMECI Angela € 3.828,00;	
	alla difesa di GUASTELLA Giacomo € 5.925,00;	
	alla difesa di PEPE Gaetano € 2.757,00	
	oltre accessori di legge, come e se dovuti, ponendo il relativo onere a carico	
	del Comune di Roma Capitale, Amministrazione di appartenenza dei	
	medesimi all’epoca dei fatti contestati.	
	PQM	
	la Corte dei conti Sezione seconda centrale d’appello	
	definitivamente pronunciando, respinge l’appello e conferma l’impugnata	
	sentenza con diversa motivazione.	
	Liquida, ai sensi dell’art. 31, comma 2, c.g.c. a beneficio delle difese degli	
	appellati, le spese del grado nella misura per ciascuna di seguito indicata:	
	alla difesa di BISANZIO Emanuela € 5.387,00;	
	alla difesa di SARACINO Gabriella € 7.700,00;	
	alla difesa di PALUMBO Valter € 7.003,00;	
	alla difesa di MUSSUMECI Angela € 3.828,00;	
	alla difesa di GUASTELLA Giacomo € 5.925,00;	
	33	

SENT. 157/2024

alla difesa di PEPE Gaetano € 2.757,00

oltre accessori di legge, come e se dovuti, ponendo il relativo onere a carico

del Comune di Roma Capitale.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 maggio 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott.ssa Daniela Acanfora

f.to digitalmente

f.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 17 GIU. 2024

p. IL DIRIGENTE

Dott.ssa Luciana Troccoli

f.to digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani