



SENT. 353/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Luciano CALAMARO	Presidente
Dott. Domenico GUZZI	Consigliere
Dott. Roberto RIZZI	Consigliere relatore
Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO	I Referendario
Dott.ssa Erika GUERRI	I Referendario

pronuncia la seguente

SENTENZA

sugli appelli, in materia di responsabilità amministrativa, iscritti ai **nn. 53345, 53492, 53523, 53524, 53538, 53618, 53612, 53621** del registro di segreteria avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania n. 425/2017, depositata il 6/12/2017 e notificata il 13-14/3/2018;

promossi da:

- 1) **il n. 53345 da PATRUNO Alberto**, nato a Napoli il 15/11/1972, c.f. PTRLRT72S15F839F, rappresentato e difeso, dagli Avv.ti Riccardo Marone e Giuseppe Maria Perullo, elettivamente domiciliato in Roma, via Sicilia, 50, presso lo studio dell'Avv. Luigi Napolitano;
- 2) **il n. 53492 D'APONTE Marcello**, nato a Napoli il 29/11/1969, c.f. DPNMCL69S29F839V, rappresentato e difeso dall'Avv. Enrico

Soprano, elettivamente domiciliato in Roma, via degli Avignonesi, n.

5;

3) il n. 53523 da DI MEZZA Ferdinando, nato a Castelvenere (BN) il

29/3/1955, c.f. DMZFDN55C29C280Z, rappresentato e difeso dagli

Avv.ti Prof. Felice Laudadio e Roberto De Masi, elettivamente

domiciliato in Roma, via Valadier, n. 44;

4) il n. 53524 da ANNUNZIATA Giovanni, nato a Napoli il 27/2/1953

c.f. NNNGNN53B27F839T, rappresentato e difeso, dagli Avv.ti Prof.

Felice Laudadio e Roberto De Masi, elettivamente domiciliato in

Roma, via Valadier, n. 44;

5) il n. 53538 da APREA Maria, nata a Napoli il 20/2/1962, c.f.

PRAMRA62B60F839J, rappresentata e difesa dall'Avv. Bruno

Ricciardelli, elettivamente domiciliata in Roma, via Barnaba

Tortolini, 30, presso lo studio dell'Avv. Alfredo Placidi;

6) il n. 53612 da DI MASO Corrado, nato a Napoli il 9/6/1964, c.f.

DMSCRD64H09F839T, rappresentato e difeso dall'Avv. Domenica

Coppola, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli, via

dei Fiorentini, 61;

7) il n. 53618 da FUCITO Alessandro, nato a Napoli il 13/11/1972, c.f.

FCTLSN72HF839W, rappresentato e difeso, dall'Avv. Enrico

Angelone, e con questi elettivamente domiciliato in Roma, via

Barnaba Tortolini, 30, presso i Dott.ri Alfredo e Giuseppe Placidi;

8) il n. 53621 CAPECELATRO Elvira Gaudioso, nata a Napoli il

7/3/1953, rappresentata e difesa dall'Avv. Salvatore Della Corte e con

questi elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli alla via

Vittorio Veneto n. 288/A;

nei confronti di:

- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore Generale pro tempore;
- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale pro tempore.

VISTI gli atti d'appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 28 maggio 2019, il relatore Cons. Roberto Rizzi, l'Avv. Riccardo Marone, in rappresentanza dell'appellante PATRUNO Alberto, l'Avv. Enrico Soprano, in rappresentanza dell'appellante incidentale D'APONTE Marcello, l'Avv. Roberto De Masi, in rappresentanza degli appellanti incidentali DI MEZZA Ferdinando e ANNUNZIATA Giovanni, l'Avv. Bruno Ricciardelli, in rappresentanza dell'appellante incidentale APREA Maria, l'Avv. Domenica Coppola, in rappresentanza dell'appellante incidentale DI MASO Corrado, l'Avv. Enrico Angelone, in rappresentanza dell'appellante incidentale FUCITO Alessandro, l'Avv. Luca Ruggiero, in rappresenta dell'appellante incidentale CAPECELATRO GAUDIOSO Elvira, nonché il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Sergio Auriemma.

FATTO

Con la sentenza n. 425/2017, depositata il 6 dicembre 2017 e notificata tra il 13 ed il 14 marzo 2018, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, definiva il giudizio riguardante il danno patito dal Comune di Napoli,

derivante dalla gestione diseconomica di 4 immobili ad uso non abitativo di proprietà del medesimo Comune.

L'ipotizzato danno, avente consistenza pari ad € 685.350,45, era riconducibile, secondo l'Organo requirente, a due tipologie di situazioni.

Nella prima erano annoverabili quelle situazioni nelle quali era stata disposta l'assegnazione di talune unità immobiliari a titolo di comodato gratuito, pur in assenza di una previsione regolamentare che autorizzasse tale specifica modalità di utilizzo, in favore di associazioni private che, in realtà, non svolgevano attività di rilievo sociale, ma utilizzavano le strutture per attività lucrative.

In tali casi, la Procura regionale, secondo una valutazione prudentiale, reputava che il danno erariale non scaturisse automaticamente dall'assegnazione non consentita dalle previsioni regolamentari, ma venisse ad esistenza solo quando difettesse l'effettivo perseguimento delle finalità sottese all'assegnazione (cfr. pag 10 della citazione).

Pertanto, per l'ipotesi di accertato, omesso perseguimento delle predette finalità, il danno si assumeva rappresentato dalla mancata redditività del cespite patrimoniale e veniva quantificato in misura pari ai canoni locatizi previsti per immobili analoghi, secondo il valore di mercato, non introitati nel segmento temporale compreso tra settembre 2010 e dicembre 2015.

Nella seconda tipologia, l'Organo requirente assumeva rientrassero le assegnazioni di unità immobiliari, in favore di associazioni private, con previsione di canoni locatizi fortemente ridotti rispetto a quelli di mercato (10% del canone di mercato).

Per tali casi, venivano distinte le situazioni nelle quali era stato stipulato un

contratto tra l'amministrazione comunale concedente e l'associazione fruitrice dell'immobile e situazioni in cui un simile contratto non era stato formalizzato.

In presenza di contratto, nelle ipotesi in cui era emerso il possesso in capo all'associazione assegnataria del requisito dell'iscrizione nei registri comunali, necessario per accedere all'uso delle strutture comunali, il danno veniva ipotizzato nella differenza tra il 50% ed il 10% del canone ordinario di mercato.

Ove, invece, detta iscrizione non era stata rinvenuta ovvero era stata constatato il perseguimento di scopi di lucro da parte del soggetto utilizzatore erano state ipotizzate due quote di danno: una prima quota parametrata al 90% di quel medesimo canone mensile, quale introito illecitamente perso nel segmento temporale di riferimento, ed una seconda quota individuata nel canone (10%) eventualmente non riscosso relativa al periodo giugno 2005 - 31/12/2010 (posta provvista del carattere della attualità *«una volta decorso il termine di prescrizione quinquennale entro cui l'amministrazione avrebbe potuto fare esigere il proprio diritto di credito»*: cfr. pag. 12 della citazione).

Per contro, in assenza di contratto formalmente sottoscritto, non sussistendo alcun canone locatizio convenzionalmente stabilito e trattandosi, dunque, di una occupazione *sine titulo*, l'ipotizzato pregiudizio erariale era parametrato al 100% del canone di locazione di mercato previsto per beni della medesima tipologia, detratte le somme eventualmente riscosse nel medesimo arco temporale.

In tutti i casi in trattazione, inoltre, sempre secondo la prospettazione attorea, gli immobili erano stati concessi in uso senza il previo espletamento delle

indispensabili procedure di evidenza pubblica preordinate alla individuazione degli assegnatari ed era stato omesso di adempiere agli obblighi di cui alla direttiva c.d. “programma 100”, per verificare l’eventuale esistenza di pendenze tributarie pregiudicanti la fruizione degli immobili comunali.

In tale scenario, venivano ipotizzati articolati concorsi di persone alla causazione di ingenti danni erariali al Comune di Napoli in relazione a quattro immobili:

a) Immobile in vico Avellino a tarsia 15/16, nel parco Ventaglieri, immobile, assegnato, senza il previo esperimento di procedure di evidenza pubblica, in comodato gratuito all’associazione “OMISSIS”, priva dell’iscrizione al registro comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato e non effettivamente operante per il perseguimento di finalità sociali; in relazione a tale immobile venivano ipotizzate concorrenti responsabilità per un danno complessivo di € 235.650,30 (€ 202.884,00 per canoni di mercato - € 3.498,00/mese - da settembre 2010 a dicembre 2015 ed € 32.766,30 a titolo di interessi):

- dell’assessore al patrimonio dal 1/6/2006 al 17/12/2008, DI MEZZA Ferdinando, quale firmatario del protocollo d’intesa del 5/5/2008 e proponente la delibera di giunta 1108 del 25/7/2008 di approvazione del medesimo protocollo (€ 50.000,00, pari al 21,22% dell’intero);

- del dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del Comune di Napoli dal 27/8/2001 al 30/6/2011, DI MASO Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica

SENT. 353/2019

sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta (€ 165.650,30, pari al 70,29% dell'intero);

- del presidente della II Municipalità PATRUNO Alberto, sottoscrittore dell'indicato protocollo (€ 15.000,00, pari al 6,37% dell'intero);

- della dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio da luglio 2011 a giugno 2013 nonché del Servizio Assegnazioni Immobili dal luglio al dicembre 2011 e dal luglio 2012 al giugno 2013, GAUDIOSO CAPELELATRO Elvira, la quale pur informata della criticità non aveva intrapreso alcuna iniziativa per ripristinare la corretta ed utile gestione del cespite (€ 5.000,00, pari al 2,12%);

b) Auditorium ex scuola OMISSIS in viale Traiano, n. 92, immobile assegnato, senza stipulazione del pertinente contratto, con canone di conduzione al 10% del valore di mercato, all'associazione "OMISSIS", priva dell'iscrizione al registro comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato; in relazione a tale immobile venivano ipotizzate concorrenti responsabilità per un danno complessivo di € 209.372,91 (€ 185.277,00 quale differenza tra il canone dovuto - € 4.090,00/mese - e quello effettivamente corrisposto nel periodo da luglio 2011 a giugno 2015, ed € 24.095,91 a titolo di interessi:

- dell'assessore al patrimonio dal 7/12/2009 al 30/5/2011, D'APONTE Marcello, quale firmatario del protocollo d'intesa del 9/3/2011 e proponente la delibera di giunta n. 591 del

3/5/2011 di approvazione del medesimo protocollo (€

85.000,00, pari al 40,60% dell'intero);

- del dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del

Comune di Napoli dal 27/8/2001 al 30/6/2011, DI MASO

Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica

sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta (€

85.000,00, pari al 40,60% dell'intero);

- della dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio da luglio

2011 a giugno 2013 nonché del Servizio Assegnazioni

Immobili dal luglio al dicembre 2011 e dal luglio 2012 al

giugno 2013, GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira, la quale

pur informata della criticità non aveva intrapreso alcuna

iniziativa per ripristinare la corretta ed utile gestione del cespite

(€ 12.000,00, pari al 5,97% dell'intero);

- del Direttore Centrale del Patrimonio dal 1/2/2013 e fino

all'emissione dell'atto di citazione, APREA Maria, in quanto,

sebbene edotta delle gravi problematiche (siccome coinvolta,

nell'aprile 2013, nella predisposizione della delibera di giunta

con la quale si intendeva autorizzare l'annullamento in

autotutela, da parte del dirigente del Servizio Demanio e

Patrimonio, talune assegnazioni illegittime già oggetto di

denuncia alla Procura regionale), rimaneva inerte nonostante la

struttura diretta avesse ricevuto in assegnazione, ai sensi

dell'art. 38 del regolamento di organizzazione degli uffici e

servizi del Comune di Napoli, con i PEG relativi agli anni dal

2012 al 2014, l'obiettivo della regolarizzazione delle assegnazioni immobiliari intervenute nel quadriennio 2008/2011 (€ 12.000,00, pari al 5,97% dell'intero);

- dell'assessore al Patrimonio in carica dal 22/5/2013 e fino all'emissione dell'atto di citazione, FUCITO Alessandro, poiché, avendo conoscenza delle difficoltà connesse alla gestione antieconomica dell'immobile (cfr. nota PG/2013/895441 del Responsabile del Servizio Demanio e Patrimonio, OMISSIS), ricevuta la proposta di delibera di giunta appena indicata, ancorché debitamente istruita, non assumeva alcuna iniziativa per consentirne l'approvazione in data 19/4/2013 (€ 12.000,00, pari al 5,97% dell'intero);

c) Immobile in piazza Mercato, n. 110, assegnato, senza formalizzare l'accordo contrattuale, con canone di conduzione al 10% del valore di mercato, all'associazione "OMISSIS ", priva dell'iscrizione al registro comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato; in relazione a tale immobile venivano ipotizzate concorrenti responsabilità per un danno complessivo di € 103.470,30 (€ 89.242,69 quale differenza tra il canone dovuto - € 1.656,20/mese - e quello effettivamente corrisposto nel periodo da settembre 2010 a giugno 2015, ed € 14.227,61 a titolo di interessi:

- dell'assessore al patrimonio dal 7/12/2009 al 30/5/2011, D'APONTE Marcello, quale firmatario del protocollo d'intesa del 25/3/2010 e proponente la delibera di giunta n. 1488 del 6/9/2010 di approvazione del medesimo protocollo (€

36.735,15, pari al 35,50% dell'intero);

- del dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del

Comune di Napoli dal 27/8/2001 al 30/6/2011, DI MASO

Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica

sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta (€

36.735,15, pari al 35,50% dell'intero);

- nonché, per le medesime ragioni appena evidenziate della

dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio GAUDIOSO

CAPECELATRO Elvira, (€ 10.000,00, pari al 9,66%

dell'intero), del Direttore Centrale del Patrimonio APREA

Maria (€ 10.000,00, pari al 9,66% dell'intero), dell'assessore

al Patrimonio FUCITO Alessandro (€ 10.000,00, pari al 9,66%

dell'intero);

d) Immobile in viale della Resistenza, adiacente al 10° circolo didattico

“OMISSIS ” assegnato, senza formalizzare l'accordo contrattuale, con

canone di conduzione al 10% del valore di mercato, all'associazione

sportiva dilettantistica “OMISSIS ” priva dell'iscrizione al registro

comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato; in

relazione a tale immobile venivano ipotizzate concorrenti

responsabilità per un danno complessivo di € 136.856,94 (€

120.047,44 quale differenza tra il canone dovuto - € 2.318,22/mese - e

quello effettivamente corrisposto nel periodo da marzo 2011 alla data

di emissione della citazione, ed € 16.809,50 a titolo di interessi:

- dell'assessore al patrimonio, D'APONTE Marcello, quale

firmatario del protocollo d'intesa del 25/3/2010 e proponente

la delibera di giunta n. 1488 del 6/9/2010 di approvazione del

medesimo protocollo (€ 40.000,00, pari al 29,23% dell'intero),

- del dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del

Comune di Napoli, DI MASO Ferdinando, che aveva espresso

il parere di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione

sottoposta alla giunta (€ 60.000, pari al 43,84% dell'intero);

- dell'allora dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio,

ANNUNZIATA Giovanni, concretamente coinvolto (cfr.

informativa Polizia Municipale del 29/7/2014, in All. 196

dell'atto di citazione) nella gestione dell'immobile (€ 10.000,

pari al 7,31% dell'intero);

- nonché, per le medesime ragioni appena evidenziate della

dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio GAUDIOSO

CAPECELATRO Elvira, (€ 8.950,00, pari al 6,54%

dell'intero), del Direttore Centrale del Patrimonio APREA

Maria (€ 8.950,00, pari al 6,54% dell'intero), dell'assessore al

Patrimonio FUCITO Alessandro (€ 8.950,00, pari al 6,54%

dell'intero).

In sintesi, la Procura regionale ipotizzava un danno al Comune di Napoli pari, complessivamente, ad € 685.350,45, così ripartiti:

- DI MASO Corrado: € 347.385,45 (165.650,30 + 85.000,00 + 36.735,15 + 60.000,00);

- D'APONTE Marcello: € 161.735,15 (85.000,00 + 36.735,15 + 40.000,00);

- DI MEZZA Ferdinando: € 50.000,00;

SENT. 353/2019

- APREA Maria: € 31.450,00 (12.500,00 + 10.000 + 8.950,00);
- FUCITO Alessandro: € 31.450,00 (12.500,00 + 10.000 + 8.950,00);
- GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira: 38.322,91 (5.000,00 + 14.372,91 + 10.000,00 + 8.950,00);
- ANNUNZIATA Giovanni: € 10.000,00;
- PATRUNO Alberto: € 15.000,00.

La Sezione territoriale, in parziale accoglimento (in ordine al quantum) della richiesta attorea, condannava, a titolo di colpa grave, gli assessori al patrimonio del Comune di Napoli, in carica nel periodo settembre 2010 - dicembre 2015, Marcello D'APONTE, Ferdinando DI MEZZA e Alessandro FUCITO, nonché il dirigente del Settore Assegnazione immobili [S.A.I.], Corrado DI MASO, il direttore centrale del patrimonio, Maria APREA, il dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio da luglio 2011 a giugno 2013 nonché dirigente del Servizio Assegnazione Immobili da luglio 2011 al 26.12.2011 e da luglio 2012 a giugno 2013, Elvira GAUDIOSO CAPECELATRO, il dirigente del Servizio Patrimonio, Giovanni ANNUNZIATA, ed il Presidente della II municipalità, Alberto PATRUNO al pagamento, in favore del Comune di Napoli, della somma complessiva di € 452.267,36, disomogeneamente distribuita nelle seguenti quote: € 226.437,52 (= € 99.390,18 + € 51.000,00 + € 22.041,09 + € 54.006,25) a carico di Corrado DI MASO, € 109.041,09 (= € 51.000,00 + € 22.041,09 + € 36.000,00) a carico di Marcello D'APONTE, € 30.000,00 a carico di Ferdinando DI MEZZA, € 9.000,00 ciascuno a carico di Giovanni ANNUNZIATA e di Alberto PATRUNO, € 21.555,00 (= € 7.500,00 + € 6.000,0 + € 8.055,00) ciascuno a carico di Maria APREA e di Alessandro FUCITO, € 25.678,25 (= € 3.000,00

SENT. 353/2019

+ € 8.623,75 + € 6.000,00 + € 8.055,00) a carico di Elvira GAUDIOSO

CAPECELATRO. Il tutto, oltre interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo.

A tanto perveniva dopo aver respinto l'istanza d'integrazione del contraddittorio nei confronti dei componenti della Giunta Comunale che espresso voto favorevole alle assegnazioni degli immobili o che, comunque, avevano immotivatamente omesso di rimuovere le rilevate situazioni illegittime (formulata da GAUDIOSO CAPECELATRO), le eccezioni d'inaffidabilità, sotto diversi profili, dell'atto di citazione (formulate da D'APONTE, ANNUNZIATA, APREA e GAUDIOSO CAPECELATRO) nonché le eccezioni di prescrizione del diritto al risarcimento del danno (formulate da DI MASO, DI MEZZA e FUCITO).

Nel merito, il giudice di prime cure, all'esito dell'analisi della disciplina di settore, riteneva sussistenti le condotte illecite prospettate in capo a tutti i convenuti ravvisando, per ciascuno dei quattro immobili considerati, in ragione del diverso grado di incidenza sul procedimento di assegnazione dei soggetti di volta in volta coinvolti, apporti causali disomogenei nella determinazione del pregiudizio.

Con riferimento al danno, affermatane l'attualità e certezza nonostante fosse, all'epoca dell'instaurazione del giudizio ancora possibile intraprendere iniziative per rimediare al nocimento, operava riduzioni del mancato introito riconosciuto illecito (40% per tre degli immobili e 10% per il restante quarto immobile) tenendo conto delle condizioni di degrado delle strutture assegnate alle associazioni. Inoltre, escludeva la ricorrenza di vantaggi da porre a compensazione del danno nonché la valutabilità dello stesso al netto degli

oneri fiscali.

Avverso la sentenza proponeva appello (n. 53345) il PATRUNO (Presidente della 2^a Municipalità), rilevando che non erano connessi alla carica esercitata doveri di controllo sull'associazione OMISSIS, assegnataria dell'immobile in vico Avellino a Tarsia 15/16 – P.co Ventaglieri. E ciò in quanto simili poteri non erano previsti nella disciplina della funzione (art. 35 del Regolamento delle Municipalità adottato con deliberazione del Consiglio comunale 21/9/2005, n. 68), né erano stati delegati dal Comune in occasione della concessione dell'immobile comunale in comodato d'uso gratuito.

Si doleva, inoltre, della mancata considerazione della documentazione versata in atti, attestante l'alto valore sociale delle attività svolte dall'associazione.

Chiedeva, pertanto, la riforma della sentenza impugnata con l'assoluzione da ogni addebito.

Con appello incidentale, iscritto al n. 53492 del registro di segreteria, D'APONTE (ex assessore al patrimonio del Comune di Napoli dal 7/1/2009 al 30/5/2011) deduceva il mancato accoglimento dell'eccezione di inammissibilità della domanda per carenza di giurisdizione, formulata in relazione all'insindacabilità delle scelte discrezionali compiute dall'Amministrazione Comunale di Napoli nella gestione della vicenda oggetto di contestazione. Secondo l'appellante, infatti non poteva essere condivisa l'affermazione del giudice di prime cure secondo cui il limite dell'insindacabilità non poteva venire in rilievo trattandosi di scelte discrezionali contrarie alla disciplina di riferimento e incongrue, sotto diversi profili, e segnatamente:

- l'attività amministrativa era da ritenere totalmente sottratta alla

disciplina regolamentare comunale, ricadendo nel perimetro di applicazione del d.P.R. 296/2005;

- con la locazione a canone agevolato, si perseguiva un duplice obiettivo: veniva imposto alle associazioni di sottoporre gli immobili che versavano in condizioni di abbandono ed estremo degrado ad interventi manutentivi volti al recupero ed al risanamento dei locali, sollevando il Comune dai pertinenti oneri e si otteneva la conservazione in buono stato dei beni comunali;
- l'assegnazione di un immobile per consentire lo svolgimento di attività con finalità sociali rispondeva ad un interesse prevalente su quello dello sfruttamento della redditività del bene pubblico.

Con il secondo motivo, si doleva del mancato accoglimento dell'eccezione di inammissibilità della domanda per mancanza della prova del danno: secondo l'appellante, infatti, la Procura regionale attrice aveva utilizzato criteri di quantificazione della fattispecie dannosa del tutto generici ed indefiniti e, quindi, inidonei a dimostrare il valore di mercato dei singoli immobili di proprietà comunale all'epoca dell'assegnazione.

Con il terzo motivo di appello, censurava la fondatezza nel merito della domanda attorea, assumendo che:

- la riduzione del canone al 10% del valore di mercato (anziché al 50%, come previsto dal regolamento comunale) era consentita dal d.P.R. 296/2005, applicabile in via analogica;
- la parametrizzazione del danno ad una frazione del valore di mercato era errata perché gli immobili non potevano essere locati a prezzo pieno in considerazione delle finalità sociali a cui erano adibiti;

- difettava l'attualità del danno per le annualità dal 2011 in poi perché amministrazione comunale avrebbe avuto ancora titolo per agire in giudizio per la riscossione dei crediti non percepiti, non essendo ancora maturata la prescrizione per la pertinente azione;
- era insussistente il nesso di causalità tra la condotta e la fattispecie dannosa, in quanto le assegnazioni degli immobili erano frutto di una regolare istruttoria alla quale l'assessore D'APONTE non aveva partecipato nè fornito alcun apporto collaborativo non avendo competenze riguardo. Pertanto, le eventuali responsabilità sarebbero dovute ricadere esclusivamente sui dirigenti in virtù delle norme generali in tema di separazione tra le funzioni di indirizzo politico, spettanti agli amministratori, e compiti gestione amministrativa riservati dell'apparato dirigenziale ed amministrativo;
- non era configurabile la colpa grave, avendo confidato nel parere di regolarità tecnica reso dal competente dirigente e tenuto conto delle disposizioni regolamentari datate e anacronistiche che apparivano di dubbia e incerta applicazione.

Concludeva auspicando la dichiarazione di inammissibilità della domanda per difetto di giurisdizione, dichiarazione di inammissibilità/infondatezza della domanda per insussistenza del danno erariale, il proscioglimento per insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa nonché, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo nella misura massima.

Con appello incidentale, iscritto al n. 53523 del registro di segreteria, il DI

MEZZA, ex assessore al patrimonio del Comune di Napoli, preliminarmente, impugnava la sentenza nella parte in cui aveva respinto l'eccezione di prescrizione. Sosteneva, al riguardo, che la fattispecie dannosa si era manifesta non con l'omessa esazione dei canoni che si assumevano dovuti, bensì con il perfezionamento del procedimento di assegnazione dell'immobile all'associazione OMISSIS (delibera n. 1108 del 25/7/2008), attività temporalmente collocabile oltre la soglia del quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre (30/9/2015).

Con il secondo motivo di gravame, contestava l'affermata esistenza del danno erariale sostenendo che il principio dello sfruttamento economico di un bene comunale non aveva valenza assoluta, ma doveva essere temperato con altri principi, nel caso di specie, prevalenti.

Sicché era rimessa all'insindacabile discrezionalità dell'ente la scelta di disporre di un bene pubblico per finalità sociali. In questa prospettiva era stata condotta un'attenta istruttoria sfociata nel protocollo d'intesa stipulato in data 5/5/2008 che valeva quale "riconoscimento" del ruolo sociale dell'associazione, in grado di compensare l'assenza della prescritta iscrizione nel registro comunale.

Con il terzo motivo, per un verso, sosteneva l'inesistenza del nesso causale, asserendo che la stipulazione di un protocollo d'intesa avrebbe avuto portata derogatoria rispetto alla ordinaria procedura, per altro verso, rilevava l'assenza della colpa grave, tenuto conto del fatto che erano state inserite nel protocollo d'intesa e nel contratto condizioni a garanzia dell'effettiva finalità sociale dell'assegnazione, che l'interrogazione presentata da un consigliere dell'opposizione consiliare non poteva assurgere a prova dell'elemento

soggettivo e che non potevano assumere rilievo circostanze successive all'assegnazione.

In via gradata, si doleva del mancato riconoscimento delle utilità conseguite, chiedeva la riquantificazione del danno, attraverso il riconoscimento dell'applicabilità del canone ridotto al 50%, ed evidenziava l'omessa pronuncia sulla domanda di esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

Concludeva auspicando la dichiarazione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno e, nel merito, il proscioglimento da ogni addebito per inesistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. In via subordinata, chiedeva che fosse disposta un'ampia riduzione del danno, anche attraverso il ricorso al potere riduttivo.

Con appello incidentale iscritto al numero 53524 del registro di segreteria, ANNUNZIATA (dirigente del Servizio Patrimonio del Comune di Napoli) deduceva il mancato accoglimento dell'eccezione di inammissibilità della domanda per genericità, rilevando che a suo carico era stato prospettato un coinvolgimento nella gestione dell'immobile (scuola " OMISSIS ") ancorché fosse stata versata in atti un'unica nota avente ad oggetto una relazione tecnica ed il computo metrico estimativo dei lavori da eseguirsi.

Con il secondo motivo di gravame, reputava che il giudice di prime cure fosse incorso in errore circa l'esistenza dell'antigiuridicità della condotta, del nesso causale e della colpa grave. In particolare, riteneva che non potessero essere tratti elementi di valutazione da una nota del maggio 2011 riguardante un orientamento di carattere generale non valevole per le assegnazioni già perfezionale qual era quella per la quale era stato chiamato a rispondere.

Con il terzo motivo, criticava la ritenuta esistenza del danno erariale

affermando che l'assegnazione di un immobile per consentire lo svolgimento di attività con finalità sociali rispondeva ad un interesse prevalente rispetto a quello dello sfruttamento della redditività del bene pubblico, comunque valutato in un'attenta istruttoria nella quale vi era stato un implicito riconoscimento (con la stipulazione del protocollo d'impresa) dell'associazione che rendeva irrilevante la mancanza della formale iscrizione nel registro comunale.

Con il quarto motivo, disapprovava la ritenuta attualità del danno oggetto di contestazione.

Con il quinto motivo di appello, contestava la mancata valorizzazione delle utilità conseguite dal Comune e chiedeva la riquantificazione del danno, attraverso il riconoscimento dell'applicabilità del canone ridotto al 50%. Infine, evidenziava l'omessa pronuncia sulla domanda di esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

Conseguentemente, formulava richiesta di dichiarazione di inammissibilità della domanda, di inesistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, di inesistenza del danno nonché, in via subordinata, di rideterminazione in termini più favorevoli del danno e di applicazione del potere riduttivo nella misura massima.

Avverso la sentenza proponeva appello incidentale (n. 53538 del registro di segreteria) anche APREA (dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio da luglio 2011 a giugno 2013, dirigente del Servizio Assegnazione Immobili da luglio 2011 al 26.12.2011 e da luglio 2012 a giugno 2013 e direttore centrale del Patrimonio dal 1/2/2013), prioritariamente, criticando la ritenuta applicabilità del regolamento di cui alla delibera consiliare 60/1995 anche al

patrimonio indisponibile, in cui rientrava uno degli immobili considerati ai fini dell'azione di responsabilità.

Censurava, poi, la sussistenza del danno erariale ritenendolo inattuale per via della mancanza dell'asseritamente indispensabile requisito della irrecuperabilità.

Con il terzo motivo, riteneva che la Procura regionale non avesse ottemperato all'obbligo di dar conto nell'atto di citazione delle articolate deduzioni difensive, presentate in risposta alla contestazione preprocessuale degli addebiti, con le quali erano state messe in evidenza le iniziative promosse per mettere a reddito oltre 600 immobili di proprietà del Comune. Conseguentemente, censurava la mancata rilevazione, da parte del giudice di prime cure dell'inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio.

Con il quarto motivo, adduceva considerazioni in ordine all'assenza di colpa grave, valorizzando le attività svolte e ponendo anche in evidenza le ragioni del mancato esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 38 del Regolamento comunale (che peraltro, nel settembre 2015, con una nota indirizzata al Sindaco, si era resa disponibile ad esercitare), a cui il giudice di prime cure aveva annesso particolare rilievo ai fini dell'attribuzione della responsabilità.

Con il quinto motivo, criticava la modulazione delle richieste risarcitorie siccome sformite di adeguato supporto probatorio. Inoltre, riteneva immotivato l'abbattimento del prospettato danno per uno solo dei quattro immobili (quello di via della Resistenza) della percentuale del solo 10%, rispetto ad una riduzione del 40% per i restanti tre immobili considerati.

Infine, sosteneva l'erroneità della distribuzione delle responsabilità, in quando anche nei suoi confronti avrebbero dovuto essere estese le ragioni scriminanti

che la Procura regionale aveva ravvisato per giustificare il mancato coinvolgimento di taluni funzionari e dirigenti che avevano ricoperto la funzione per periodi molto brevi o che avevano formulato la denuncia di danno.

Concludeva invocando l'assoluzione da ogni addebito o, in subordine, una consistente riduzione della condanna.

Avverso la sentenza interponeva appello incidentale (iscritto al n. 53612 del registro di segreteria) anche DI MASO (all'epoca dei fatti, Direttore centrale del Patrimonio).

Con i primi due motivi di gravame riproponeva le eccezioni di inammissibilità della domanda respinte in primo grado: la prima era fondata su un'asseritamente impropria "parcellizzazione della domanda", a fronte di una vicenda fattuale sostanzialmente unitaria; la seconda era connessa al ritenuto superamento dei limiti di sindacabilità delle scelte discrezionali compiute dall'Amministrazione comunale con riferimento a beni che appartenevano al patrimonio indisponibile.

Con il terzo motivo, censurava la sentenza in ordine al nesso eziologico: gli atti adottati erano "squisitamente politici", giustificati da finalità meritevoli di tutela e, perciò, insuscettibili di essere sindacati sotto il mero profilo della corretta gestione economica dei beni considerati.

Con riferimento al danno, con il quarto motivo, ne criticava la configurabilità sostenendo che gli affidamenti dei beni erano funzionali al perseguimento di alti scopi sociali.

Con il quinto motivo, riproponeva, senza, però esplicitarne le ragioni, l'eccezione di prescrizione relativamente a tutte le somme asseritamente

dovute in epoca anteriore al quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre.

Ancora, censurava la sentenza per insussistenza della colpa grave, asserendo che non era a lui addebitabile alcuna responsabilità per i quattro immobili considerati. In particolare, evidenziava che il Servizio assegnazioni immobili che dirigeva si occupava principalmente dell'assegnazione degli immobili ad uso abitativo (E.R.P.) e, solo occasionalmente, di quelli ad uso diverso; inoltre, a norma della disciplina regolamentare di riferimento, egli non aveva competenza e di fatto non si occupava della gestione degli immobili in oggetto, non era tenuto al controllo delle condizioni manutentive ed ai conseguenti interventi, così come non era tenuto alla verifica ed al monitoraggio delle attività che si svolgevano al loro interno. Ipotizzava che l'erroneo convincimento in ordine a tale competenza fosse derivato dal fatto che nel periodo in cui era stata proposta la denuncia di danno erariale, il Servizio Assegnazione Immobili era confluito nel Servizio Demanio, Patrimonio e Politiche per la Casa, che pertanto faceva capo ad un unico dirigente. Di conseguenza si era erroneamente ritenuto, risalendo indietro nel tempo ai dirigenti che si erano avvicendati nella responsabilità di detto servizio, che anche il DI MASO ne avesse la titolarità. In ogni caso, in quanto dirigente con contratto a tempo determinato ex art. 110 TUEL, dal 30 giugno del 2011 non aveva rivestito più il ruolo di dirigente pubblico.

Deduceva, poi, l'assenza di attualità del danno affermando che, in caso di omessa riscossione di canoni di locazione, avrebbe potuto essere prospettato un danno erariale solo quando i pertinenti crediti sarebbero diventati inesigibili.

Infine, censurava la sentenza in ordine al computo del danno: secondo l'appellante, infatti, gli immobili in questione non potevano essere locati ad un canone superiore a quello in concreto preteso, sia per lo stato di degrado, sia per la collocazione territoriale, sia per le finalità sociali.

Formulava, pertanto, le seguenti conclusioni:

- dichiarare l'inammissibilità della domanda per difetto di giurisdizione;
- dichiarare l'inammissibilità e/o l'infondatezza della domanda per insussistenza del danno erariale;
- prosciogliersi integralmente l'appellante per inesistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa;
- in via subordinata e gradata, rideterminarsi il danno commisurandolo all'effettivo eventuale apporto causale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto di lavoro, nonché farsi applicazione del potere riduttivo nella misura massima.

Impugnazione incidentale veniva proposta (n. 53618 del registro di segreteria) anche da FUCITO (ex assessore al Patrimonio del Comune di Napoli).

Con il primo motivo, rilevava che gli era stata erroneamente ascritta la responsabilità assumendo che aveva ommesso di sottoporre alla Giunta l'approvazione il provvedimento deliberativo avente ad oggetto l'avvio del procedimento teso all'annullamento in autotutela di talune assegnazioni di immobili, predisposto dal predecessore nella carica di assessore al Patrimonio del Comune di Napoli e non approvato dalla Giunta Comunale. Atto, che era stato restituito, al fine della rinnovazione dell'istruttoria, al Servizio Demanio Patrimonio e Politiche per la Casa (e non all'Assessorato), con nota del

Servizio Segreteria della Giunta Comunale (prot. G/ 2013472014 del

13/6/2013) recante la specificazione *"La S. V., ove lo ritenga, restituirà l'atto*

a questo Ufficio munito della propria controfirma, e di quella del nuovo

assessore al Ramo, per la sottoposizione dello stesso all'esame della Giunta".

Pertanto, poiché il progetto di delibera era stato restituito al Servizio

Patrimonio e tenuto conto che sarebbe stato compito di questo Ufficio

procedere alla predisposizione di un nuovo progetto di delibera, da sottoporre

all'approvazione dell'assessore, nessun suo coinvolgimento era ipotizzabile.

Con il secondo motivo, censurava la motivazione della sentenza nella parte in

cui aveva rilevato l'omissione di sollecitare gli uffici per la risoluzione delle

molteplici fattispecie di "mala gestio" rilevate, nonostante che, con nota del

16/7/2013, il Responsabile del Servizio Patrimonio dell'Ente *«lo avesse reso*

partecipe delle difficoltà connesse alla gestione antieconomica delle

assegnazioni de quibus». Ad opinione dell'appellante, tale affermazione era

fondata su di una lettura distorta del contenuto dell'indicata nota: per espresso

riconoscimento fattone dal dirigente del Servizio Antiabusivismo, l'attività

diretta all'eliminazione delle criticità, infatti, costituiva attività gestionale, di

carattere obbligatorio, rientrando nella esclusiva competenza del dirigente

dell'Ente e, pertanto, sussistevano gli estremi per l'applicazione della c.d.

esimente politica di cui all'art. 1, comma 1ter, della l. 20/1994.

Inoltre, ad ulteriore dimostrazione dall'impegno profuso al fine della

razionalizzazione dell'utilizzo del patrimonio immobiliare del Comune di

Napoli, deponeva il fatto che era stato promotore dell'adozione della delibera

consiliare n. 29/2013 e della successiva stipula della convenzione, con la quale

l'Amministrazione aveva affidato alla Società in house OMISSIS la gestione

dell'intero patrimonio immobiliare del Comune, ivi comprese le attività relative alla riscossione dei canoni ed alla liberazione degli immobili.

Infine, atteso il marginale ruolo avuto nella causazione del contestato danno, chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

Concludeva per l'accoglimento dell'appello e per l'integrale riforma della sentenza impugnata e, in subordine, per la massima possibile riduzione dell'addebito.

Infine, la sentenza era gravata (appello incidentale iscritto al n. 53621 del registro di segreteria) da GAUDIOSO CAPECELATRO, all'epoca dei fatti dirigente del Servizio Patrimonio.

Con il primo motivo di gravame, deduceva l'insussistenza dell'antigiuridicità di condotta, rilevando che non si era affatto disinteressata della problematica oggetto di contestazione prestando, anzi, le dovute attenzioni, fra l'altro, in assenza di formali notizie circa criticità nell'assegnazione degli immobili.

Contestava, poi, la ritenuta sussistenza della colpa grave. E ciò in considerazione del fatto che era stata nominata dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio a far data dalla fine del mese di luglio 2011, e fino al giugno 2013, con assegnazione, a scavalco, della dirigenza del Servizio Assegnazione Immobili, per mesi cinque (fino a dicembre 2011), e da luglio 2012 a giugno 2013 (in ragione dell'unificazione di ambedue i Servizi in quello denominato "Demanio, Patrimonio e Politiche per la casa"). La complessità della realtà lavorativa cui era stata preposta (il patrimonio immobiliare dell'Ente era composto da circa 60.000 immobili), l'eterogeneità delle attività svolte dal Servizio, la situazione caotica incancrenitasi negli anni ed il "mutamento organizzativo di non facile ed immediata operatività" conseguente alla

chiusura del rapporto con la OMISSIS con il passaggio alla gestione in house providing a mezzo della OMISSIS , nonché l'inadeguatezza dell'organico erano circostanze che integravano un'oggettiva esimente, idonea ad escludere qualsivoglia connotazione colposa della condotta e, comunque, il carattere di gravità.

Con il terzo motivo rilevava l'*error in iudicando* in ordine all'attualità del danno nonché in ordine alla relativa quantificazione e ripartizione fra i corresponsabili.

Circa l'attualità del danno formulava considerazioni sovrapponibili a quelle degli altri appellanti. Per il resto, evidenziava, da un lato, l'assoluta incertezza in ordine alla concreta redditività degli immobili, peraltro, valutata al lordo della tassazione, e, dall'altro, che il danno nella quasi sua totalità era ascrivibile all'organo giuntale, unico competente ad approvare la proposta di delibera di annullamento di tutte le determinazioni illegittime precedentemente adottate, circostanza che aveva indotto a chiedere l'integrazione del contraddittorio, non accolta dal primo giudice.

Infine, criticava la decisione nella parte riguardante i quattro immobili cui era riferibile il danno sostenendo, fra l'altro, l'assenza di prova circa la conoscenza della specifica situazione di criticità che avrebbe dovuto indurre ad intraprendere iniziative di tutela dell'Amministrazione (attivazione della clausola risolutiva espressa, sgombero e/o regolarizzazione), che, in ogni caso, per taluni profili (controllo dell'effettivo perseguimento delle finalità sociali) spettavano ad altri soggetti.

Concludeva chiedendo, nell'ordine, la dichiarazione di inammissibilità ed improcedibilità della domanda, la dichiarazione di infondatezza della stessa

nel merito, e, in via gradata, la riduzione della condanna anche per effetto del potere riduttivo e della considerazione delle concorrenti responsabilità dei soggetti pretermessi.

Con conclusioni rassegnate in data 6/5/2019 la Procura generale, all'esito di una articolata confutazione dei motivi di appello raggruppati per similitudine delle contestazioni operate dagli appellanti (insussistenza della giurisdizione su scelte discrezionali, inammissibilità/improcedibilità della domanda, prescrizione del diritto al risarcimento del danno, proscioglimento a vario titolo dalla pretesa risarcitoria e, in via subordinata, rideterminazione in diminuzione del danno), chiedeva il rigetto dei gravami e la conseguente conferma della sentenza impugnata, con condanna degli appellanti, con vincolo di solidarietà, alla rifusione allo Stato delle spese del giudizio di secondo grado.

Con memorie depositate in data 17/5/2019, le difese di DI MEZZA e ANNUNZIATA formulavano ulteriori considerazioni anche con riferimento alle conclusioni della Procura generale.

Sempre in data 17/5/2019, la difesa di APREA formulava istanza di riunione del giudizio proposto con il giudizio 53539 la cui trattazione è calendarizzata nell'udienza del 12/9/2019 per evidente connessione soggettiva e oggettiva.

Evidenziava, poi, che:

- la Sezione giurisdizionale per la regione Campania, con sentenza 22/2019, nel definire un giudizio sostanzialmente sovrapponibile a quello deciso con la sentenza oggetto di impugnazione, l'aveva assolta per assenza di colpa grave;
- per i tre immobili, considerati ai fini dell'addebito, erano state

eseguite le costituzioni in mora per gli interi importi dovuti, in taluni casi erano state promosse iniziative anche giudiziarie per la tutela delle ragioni del Comune e, perciò, difettava l'attualità del danno (requisito la cui assenza aveva condotto la Procura regionale ad archiviare un procedimento istruttorio nei confronti dell'APREA).

All'udienza del 28/5/2019, i difensori degli appellanti ed il rappresentante della Procura Generale enunciavano le rispettive conclusioni svolgendone i motivi.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. Riunione appelli. Riunione di cause ed istanza di differimento

Pregiudizialmente, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., deve essere disposta la riunione degli appelli, iscritti ai nn. 53345, 53492, 53523, 53524, 53538, 53618, 53612, 53621 del registro di segreteria, trattandosi di impugnazioni proposte separatamente contro la stessa sentenza.

La difesa dell'appellante incidentale APREA, con memoria del 16/5/2018, ha chiesto che la trattazione dell'impugnazione fosse riunita, ai sensi dell'art. 84 c.g.c., con quella proposta avverso altra sentenza della Sezione Campania (426/2017) vertente su vicenda sovrapponibile, il cui esame è stato calendarizzato per l'udienza del 12/9/2019.

L'istanza non può essere accolta tenuto conto del fatto che, nonostante l'indubbia similitudine delle fattispecie analizzate nelle due diverse sentenze sotto il profilo tipologico, sussiste una rilevante diversità rappresentata dagli immobili concessi in uso per finalità non abitative.

Poiché la verifica della sussistenza della responsabilità amministrativa è incentrata proprio sull'esame delle azioni amministrative che hanno riguardato gli immobili, un'eventuale riunione delle cause finirebbe per rendere più complessi gli approfondimenti, finendo per comprometterne lo spedito corso.

D'altra parte, proprio la valorizzazione delle peculiarità delle situazioni di fatto è alla base della (ragionevole, per quanto oltre evidenziato) frammentazione dell'iniziativa della Procura regionale.

2. Difetto di giurisdizione

Gli appellanti D'APONTE (primo motivo di appello) e DI MASO (secondo motivo di appello) contestano il mancato accoglimento dell'eccezione di difetto di giurisdizione sostenendo che sarebbe stato impropriamente sindacato, da parte della Procura regionale, il merito di scelte discrezionali compiute nell'ambito della gestione degli immobili di proprietà del Comune.

Ed infatti, secondo gli appellanti, le modalità di concessione in uso delle strutture rappresentava la soluzione gestoria in grado di contemperare l'esigenza di disimpegnare il Comune dal compimento di indispensabili interventi manutentivi su immobili ammalorati e che versavano in condizioni di abbandono, attraverso il ribaltamento di tale onere sulle associazioni assegnatarie, con l'esigenza di perseguire scopi sociali di rilievo prevalente sul mero sfruttamento della redditività del bene pubblico.

La prospettata responsabilità, mettendo in discussione il risultato del bilanciamento di interessi compiuto dall'Amministrazione, sconfinerebbe nell'area di insindacabilità preservata dall'art. 1, comma 1, della l. 19/1994.

Tale doglianza è palesemente infondata.

Come correttamente rilevato dal primo giudice, la contestazione non riguarda il merito delle valutazioni compiute dagli operatori comunali - amministratori e dirigenti -, cioè, l'assetto concretamente dato ai diversi interessi la cui cura era di pertinenza del Comune (indiretto perseguimento di finalità di utilità sociale, realizzato mediante la concessione a terzi dell'uso di immobili comunali, e contemporaneo incremento delle attenzioni manutentive su detti immobili versanti in condizioni di imperfetto stato di conservazione).

Essa, in realtà, attiene esclusivamente al modo in cui tale assetto è stato realizzato, valorizzando il disallineamento dell'azione amministrativa rispetto ai pertinenti parametri normativi e regolamentari di riferimento nonché ai generali precetti di ragionevolezza, economicità ed efficacia.

La mancata canalizzazione dell'azione nel naturale alveo della legittimità realizza un vizio della funzione e rende il prodotto delle scelte discrezionalmente compiute possibile fonte di responsabilità amministrativa e, perciò, permeabile al sindacato del giudice contabile.

3. Inammissibilità per genericità

Gli appellanti D'APONTE e ANNUNZIATA hanno contestato la decisione di primo grado nella parte in cui è stata rigettata l'eccezione di inammissibilità (rectius, nullità) della citazione per genericità ed indeterminatezza delle contestazioni ai medesimi mosse.

Secondo gli appellanti, infatti, non sarebbero stati formulati addebiti di responsabilità sufficientemente circoscritti, non essendo individuate le singole condotte contestate e non sufficientemente delineati i criteri di quantificazione del danno.

La denunciata omessa rilevazione, da parte del giudice di primo grado, della

nullità dell'atto di citazione è infondata.

Preliminarmente, occorre rilevare che il parametro normativo cui occorre far riferimento per valutare l'eccezione è costituito dagli artt. 1 e 3 del r.d. 1038/1933, non essendo applicabile l'art. 86 c.g.c. per ragioni temporali (in quanto l'atto di citazione è stato depositato presso la segreteria della Sezione giurisdizionale in data 30/12/2015 ed il codice recante l'indicata disposizione è entrato in vigore il 7/10/2016).

A norma dell'art. 1 del r.d. n. 1038 del 1933, «Le istanze, i ricorsi e gli appelli da presentarsi alla Corte dei Conti devono contenere (...) la esposizione dei fatti e la qualità nella quale furono compiuti, l'oggetto della domanda e l'indicazione dei titoli su cui è fondata».

Il successivo art. 3 commina la sanzione della nullità per la «assoluta incertezza sull'oggetto della domanda».

L'architettura congegnata in tali norme è sostanzialmente replicata negli artt. 163 n. 3 e n. 4, e 164, n. 4, cpc.

La prima, infatti, dispone che l'atto di citazione debba contenere «3) la determinazione della cosa oggetto della domanda; 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni». La seconda prevede la nullità della citazione «se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito nel n. 3) dell'art. 163 ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al n. 4) dello stesso articolo».

Attesa la pressoché integrale sovrapposibilità delle evenienze assistite dalla previsione della nullità, utili elementi di valutazione possono essere attinti anche dalle pronunce della Corte di cassazione, quantitativamente ben più cospicue di quelle rinvenibili nella giurisprudenza di questa Corte.

La Corte di cassazione ha reiteratamente manifestato l'orientamento secondo cui la nullità della citazione di cui all'art. 164, quarto comma, cpc si produce solo quando *«l'esposizione dei fatti costituenti le ragioni della domanda, prescritta dal numero 4 dell'art. 163 cpc, sia stata omessa o risulti assolutamente incerta, con valutazione da compiersi caso per caso, occorrendo tenere conto sia che l'identificazione della "causa petendi" della domanda va operata con riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e dei documenti ad esso allegati, sia che la nullità della citazione deriva dall'assoluta incertezza delle ragioni della domanda, risiedendo la sua "ratio" ispiratrice nell'esigenza di porre immediatamente il convenuto nelle condizioni di apprestare adeguate e puntuali difese»* (per tutte, cfr. sent. n. 11751 del 15/05/2013).

Nel valutare il grado di incertezza della domanda, pertanto, occorre considerare la *«natura del relativo oggetto e la relazione in cui, con esso, si trovi la controparte, dovendosi stabilire se tale rapporto consenta comunque un'agevole individuazione di quanto l'attore richiede e delle ragioni per cui lo fa o se, viceversa, sia tale da rendere effettivamente difficile l'approntamento di una puntuale difesa»* (cfr. Cass. Sent. 12/11/2003, n. 17023; orientamento successivamente confermato: tra le tante sentt. 20/6/2011, n. 13448; 21/11/2008, n. 27670).

In linea con tale indirizzo, la consolidata giurisprudenza di questa Corte è dell'avviso che ricorrono l'incertezza del petitum e/o della causa petendi, di intensità tali da giustificare una pronuncia di nullità dell'atto introduttivo, *«qualora manchino del tutto le conclusioni in ordine all'oggetto della domanda o quando alcune delle indicazioni fornite siano talmente*

SENT. 353/2019

contraddittorie o carenti, da non consentire di dedurre, secondo il libero apprezzamento del giudice, l'elemento della domanda attrice richiesto dalla legge» (Corte dei conti, Sez. I App., n. 339 del 2013; Sez. III App., n. 746 del 2010); in buona sostanza, l'incertezza della domanda determina la nullità della citazione solo allorquando, per grave imprecisione dell'atto, il convenuto non sia posto in condizione di conoscere gli esatti termini della domanda giudiziale e non possa quindi validamente resistere alle pretese attoree (Corte dei conti, SS.RR. n. 36 del 1996; Sez. I App. n. 6 del 2017, n. 163 del 2016; Sez. II App. n. 154 del 2019).

Avuto riguardo al sintetizzato scenario di riferimento, è da escludere che l'atto introduttivo del giudizio presenti carenze contenutistiche in grado di comprometterne l'attitudine ad instaurare un pieno contraddittorio sulle vicende di causa: sono, infatti, assolutamente definiti la condotta censurata, il nocumento patrimoniale che da essa si assume generato, l'elemento soggettivo che ha connotato l'agire contestato e, in definitiva, tutti gli elementi strutturali della fattispecie della responsabilità amministrativa.

Peraltro, ogni possibile residuo dubbio viene meno considerando l'avvenuta costituzione in giudizio degli allora convenuti, oggi appellanti, e l'ampiezza e pertinenza delle difese spiegate.

Tali iniziative, sebbene in astratto, secondo l'orientamento giurisprudenziale più rigoroso (per tutte, cfr. sent. n. 17495 del 23/08/2011, che reputa la costituzione in giudizio adempimento inidoneo a sanare, a termini dell'art. 156, comma 3, cpc, i vizi, come quello di cui si discute), non costituirebbe elemento dirimente per valutare l'ammissibilità dell'azione, in concreto costituisce un indicatore particolarmente significativo che esclude la

sussistenza del denunciato vizio attinente alla editio actionis.

Gli indicati soggetti, infatti, non si sono limitati ad un timido ingresso nel processo (circostanza che potrebbe indurre ad ipotizzare una scarsa conoscenza della pretesa attorea e, dunque, a far propendere per l'applicazione dell'evocato, rigoroso, orientamento giurisprudenziale), ma vi hanno preso attivamente parte articolando puntuali difese sul merito dell'addebito.

L'ampiezza delle argomentazioni contenute nelle memorie di costituzione, inequivocabilmente, dimostra che il compendio documentale sulla cui base è stato introdotto il giudizio recava una compiuta ed esauriente rappresentazione dell'oggetto della domanda e delle ragioni su cui la stessa è stata fondata, assolutamente bastevole a garantire il rispetto del contraddittorio e il diritto di difesa.

Pertanto, correttamente, con la sentenza impugnata è stata rigettata l'eccezione di nullità.

4. Inammissibilità per parcellizzazione della domanda

L'appellante incidentale DI MASO ha contestato il mancato accoglimento dell'eccezione d'inammissibilità della domanda fondata su un asserito illegittimo frazionamento della pretesa in una pluralità di processi.

In particolare, ha evidenziato che sulla base degli esiti degli approfondimenti istruttori condotti prendendo spunto da un'unica notizia di danno, la Procura regionale aveva avviato una pluralità di azioni le quali presentavano quale unico elemento differenziale l'immobile concesso in uso.

La scomposizione della complessiva pretesa in più giudizi, nella dedotta prospettiva, se, da un lato, potrebbe sembrare una misura desiderabile perché funzionale alla semplificazione delle attività processuali, dall'altro,

confliggerebbe con i principi di correttezza e buona fede, incrementerebbe il pericolo di lievitazione artificiosa del danno e di interferenza tra giudicati e comporterebbe un aggravio degli oneri per approntare le molteplici difese nei diversi processi.

La doglianza non può essere accolta.

Invero, sotto un profilo generale ed astratto, non v'è dubbio che la concentrazione dell'esame di una vicenda fattuale sostanzialmente unitaria in un unico processo presenta indubbi vantaggi per tutti i soggetti coinvolti: consente al Pubblico ministero di evitare di diluire gli sforzi istruttori ed i conseguenti incombeni legati alla promozione e coltivazione di una pluralità di giudizi, minimizza gli adempimenti procedurali e gli oneri di difesa per i soggetti cui è ascritta la responsabilità, permette al giudice di avere una prospettiva d'insieme su fenomeni complessi e di modulare conseguentemente la decisione.

Tuttavia, a fronte di tali vantaggi, vi sono esigenze non meno rilevanti che sconsigliano la concentrazione in un unico processo di vicende molto articolate, con pluralità di soggetti variamente coinvolti.

Tant'è che non risulta positivizzato, né è implicitamente desumibile dal sistema, un principio di infrazionabilità delle vicende che – per utilizzare la terminologia della scienza idrografica -, imponendo al flusso informativo in possesso della Procura lo sbocco “a delta”, precluderebbe, al contempo, lo sbocco “ad estuario” con la scomposizione di quel flusso in una pluralità di rivoli, ciascuno provvisto di autonoma rilevanza ai fini della configurazione della responsabilità amministrativa.

Non essendo previsto il principio, è superfluo andare alla ricerca di una

sanzione processuale per la mancata ottemperanza ad esso (Sez. App. II, 625/2018).

Detto altrimenti, non vi sono preclusioni ad avviare, in relazione ad una medesima, complessa vicenda, una pluralità di giudizi laddove ciascuna frazione di quella vicenda presenti connotazioni tali da renderla idonea a integrare gli estremi della fattispecie della responsabilità amministrativa.

Rientra cioè nella fisiologia dell'attività della Procura segmentare l'esame processuale di una complessa vicenda in una pluralità di giudizi al fine, tutt'altro che irrazionale, di assicurare efficacia e tempestività all'azione di contrasto dei fatti di gestione non virtuosi.

D'altra parte, l'esame frazionato non ha riverberi negativi sugli incolpati ove si consideri, per un verso, che l'eventuale trattazione unitaria non eviterebbe la «lievitazione artificiosa del danno»: la consistenza del danno imputabile non è influenzata dall'unicità o pluralità giudizi, ma dipende solo dagli apporti causali delle singole condotte ascritte. Detto altrimenti, la misura del danno è totalmente insensibile al numero dei giudizi in cui è eventualmente frazionato l'esame dei molteplici addebiti ed è pari alla somma matematica del valore monetario dei nocuenti arrecati specificamente riferiti all'agente.

Per altro verso, una simile architettura dell'iniziativa del requirente nemmeno potrebbe arrecare significativi pregiudizi per gli incolpati in termini di maggiori oneri da sostenere per i molteplici giudizi («onere di dover corrispondere distinte competenze professionali al difensore per ciascuno dei giudizi in cui è coinvolto»), considerato che il corrispettivo per la prestazione professionale è parametrato al valore della controversia: sicché l'eventuale vantaggio di corrispondere un unico compenso professionale verrebbe ad

essere in larga misura neutralizzato dalla modulazione dello stesso sul valore della controversia risultante dalla somma dei valori delle plurime controversie frutto della frammentazione. In definitiva, cambiando l'ordine degli addendi il risultato non muterebbe significativamente.

Discorso diverso vale, invece, per le spese di giustizia, le quali sono strettamente correlate agli adempimenti processuali posti in essere nel corso dei singoli giudizi.

Non v'è dubbio che la consistenza di tali spese è influenzata dal numero dei giudizi celebrati: al maggior numero di giudizi corrisponderà un maggiore onere (si pensi, ad esempio, alla moltiplicazione delle spese di notifica dell'atto di citazione).

E tuttavia non può essere trascurato che esse hanno una incidenza solo eventuale, perché gravano sulle parti private solo in caso di soccombenza, e che, in ogni caso, non possono assurgere a variabile in grado addirittura di condizionare la strategia processuale che è un profilo, ove rispondente a canoni di ragionevolezza, rimesso ad insindacabili scelte del promotore dell'iniziativa giudiziaria.

5. Inammissibilità dell'atto di citazione per mancata esplicitazione delle deduzioni difensive

Con il terzo motivo di gravame, l'appellante incidentale APREA Maria ha contestato la mancata rilevazione, da parte del giudice di prime cure, dell'inammissibilità dell'atto di citazione conseguente alla violazione

dell'obbligo di dare adeguatamente conto, in tale atto, delle articolate deduzioni difensive presentate a seguito dell'invito.

La doglianza è palesemente infondata.

In proposito, è sufficiente rilevare che benché il ruolo di organo di giustizia, caratterizzante la funzione del Pubblico ministero, imponga a quest'ultimo di considerare le eventuali istanze difensive presentate dall'invitato nelle forme dal medesimo ritenute più idonee a mettere in luce le circostanze oppostive alla ricostruzione operata nell'invito a dedurre (deduzioni scritte e/o audizione personale), in base all'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di questa Corte (per tutte, SS.RR. sent. 16 febbraio 1998, n. 7/QM/1998), non è positivizzato un obbligo di esplicitare, nell'atto introduttivo del giudizio, le ragioni per le quali le deduzioni non sono state accolte.

L'esame valutativo delle deduzioni dell'invitato, infatti, potrà essere espresso in modo sintetico o addirittura in maniera implicita attraverso l'emissione dell'atto di citazione.

Peraltro, l'ipotetico obbligo (non legislativamente previsto e non elaborabile in via giurisprudenziale) di motivazione finirebbe per trasformare la fase istruttoria, di cui il Pubblico ministero è il dominus, in un'anomala dialettica tra il medesimo e l'invitato imponendo contemporaneamente al primo funzioni, nonché obblighi di motivazione, propri del giudicante travalicandosi in tal modo quella istituzionale di acquisizione degli elementi di valutazione da sottoporre poi alla valutazione del giudice.

Dunque, nessun effetto viziante l'attitudine della citazione ad instaurare il contraddittorio processuale può essere ricondotto alla mancata esplicitazione o alla non puntuale indicazione delle ragioni per le quali non sono state accolte le argomentazioni difensive presentate nella fase preprocessuale.

In ogni caso, comunque, nella vicenda in esame, il Pubblico ministero,

andando oltre l'indispensabile, ha articolato, nell'atto di citazione, per ognuna delle quattro fattispecie ritenute produttive di danno erariale, una puntuale confutazione degli argomenti difensivi addotti dagli allora invitati a dedurre.

Con la conseguenza che la doglianza, in realtà, verte non su aspetti procedurali, ma sul merito delle avversate contestazioni.

6. Prescrizione

L'appellante incidentale DI MEZZA ha contestato la sentenza di primo grado nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di prescrizione.

La doglianza è fondata sulla considerazione che l'evento con il quale si sarebbe materializzata la fattispecie dannosa coinciderebbe con il perfezionamento del procedimento di assegnazione dell'immobile in Vico Avellino a Tarsia (sottoscrizione del contratto di comodato il 14/9/2009) e non, invece, con l'omessa esazione dei canoni remunerativi dell'uso.

Contestazione di analogo genere è stata formulata anche dal DI MASO, senza, però, alcuna illustrazione delle ragioni di dissenso rispetto alle statuizioni del primo giudice (in continuità con l'estrema superficialità della contestazione operata in primo grado - cfr. pag. 37 della sentenza impugnata- l'appellante si è limitato ad affermare: *«Si ribadisce l'eccezione di prescrizione in ordine a tutte le somme asseritamente dovute in epoca anteriore al quinquennio rispetto alla notifica dell'invito a dedurre»*).

Operando una valutazione estremamente indulgente dell'ammissibilità del motivo di impugnazione proposto da DI MASO, ponendosi le ragioni sulle quali si fonda il gravame in estrema prossimità del margine della genericità, deve escludersi, per entrambi gli appellanti incidentali che abbia avuto luogo la prescrizione del diritto al risarcimento del contestato danno erariale.

Occorre in proposito rilevare che l'oggetto della pretesa è rappresentato dal mancato incameramento di canoni a fronte della concessione in uso di immobili di proprietà comunale o dall'incameramento di canoni di consistenza inferiore a quella che il Comune avrebbe avuto titolo di pretendere.

Ai fini della decorrenza della prescrizione, non è sufficiente il compimento della condotta illecita che ha dato luogo all'antecedente remoto del danno, ossia il perfezionamento dell'accordo tra l'Amministrazione comunale ed il soggetto cui è stato concesso in uso l'immobile. Occorre, invece, che la condotta *contra ius* abbia prodotto l'evento dannoso avente i caratteri della concretezza e della attualità (mancato pagamento dei canoni mensili o pagamento di canoni inferiori al dovuto).

In aderenza a quanto affermato dalle SS.RR. di questa Corte (sent. 5/2007/QM), nelle ipotesi in cui *«il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, l'individuazione del dies a quo della prescrizione non può essere effettuata con riguardo al momento in cui è insorto l'obbligo giuridico di pagare (...), dimenticando che l'illecito amministrativo-contabile – non diversamente, sotto tale profilo, dall'illecito civile – è l'esito di una fattispecie complessa che trova il suo compimento quando la condotta antiggiuridica abbia prodotto un danno concreto e attuale. In sostanza, (...) la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato – nel che consiste l'evento dannoso – assume i caratteri della concretezza e della attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo pagamento; è, quindi, da ogni singolo pagamento (...) che decorre il termine di prescrizione».*

Ebbene, in questa prospettiva, il danno azionato riguarda solo canoni riferibili al quinquennio antecedente la notifica degli inviti a dedurre e, perciò, nessuna inerzia è ravvisabile nell'esercizio dell'azione di responsabilità.

7. Merito

Nel merito gli appelli sono infondati e, come tali, devono essere rigettati, con la conseguente integrale conferma delle statuizioni di condanna contenute nella sentenza impugnata.

7.1 Contesto di riferimento

La vicenda per la quale v'è causa trae origine dall'adozione di soluzioni gestorie per la concessione in uso, per finalità non abitative, di immobili comunali ad enti associativi senza scopo di lucro non in linea con la disciplina regolamentare che il Comune aveva apprestato.

In particolare, con delibera consiliare n. 60 del 20/3/1995, 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.

Detto status condizionava anche la possibilità di accedere al beneficio della decurtazione del canone nella misura del 50% dei corrispettivi fissati secondo i parametri di cui alla l. 537/1997 (art. 4).

Ancora, il regolamento contemplava tra le ipotesi di decadenza dall'assegnazione la «morosità nel pagamento dei canoni per almeno tre mesi» (art. 7, n. 2).

Con regolamento approvato con delibera consiliare n. 323 del 12/10/1995,

disciplinante l'istituzione dei registri comunali delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, era stata, poi, ribadita la necessità dell'iscrizione nei predetti registri, ai fini dell'accesso all'uso delle strutture comunali ed imposto l'obbligo di depositare annualmente, presso il Comune, una relazione sulle attività svolte, strumentale alla verifica della permanenza dei presupposti necessari all'iscrizione nei registri e, quindi, all'accesso alle strutture comunali (art. 11).

Il medesimo regolamento ha, infine, statuito la decadenza dall'assegnazione per l'ipotesi di morosità nel pagamento dei canoni per almeno tre mesi (art. 7).

In definitiva, alla stregua delle richiamate disposizioni regolamentari, il riconoscimento del canone agevolato (con riduzione non superiore al 50% di quello determinato in conformità alle indicazioni di cui alla legge 537/1997), sarebbe stato possibile solo in favore delle associazioni senza scopo di lucro, iscritte nel registro comunale delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato.

Non era, invece, contemplata la possibilità di concedere gli immobili comunali a titolo di comodato gratuito né con riduzioni del canone di consistenza maggiore al 50%, come invece sostenuto da taluni appellanti, facendo riferimento alle previsioni contenute nel d.P.R. 13/9/2005, n. 296 rubricato "Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato".

E ciò in quanto esso presenta indubbi connotati di specialità, che ne precludono l'applicazione oltre i casi espressamente contemplati: la previsione di modalità di concessione in uso ad uso diverso da quello abitativo,

a titolo gratuito o a canone ridotto, che già rappresenta un significativo allontanamento dalla ordinarie regole di gestione economica dei beni pubblici, infatti, è esplicitamente circoscritta ai «*beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del demanio*».

Nessun appiglio è rinvenibile nel testo del decreto in grado di giustificare un'estensione dell'ambito applicativo della disciplina da esso recata, in grado di incidere, sostituendola, sulla regolamentazione emanata dal Comune: la diversità degli ambiti cui le due fonti si riferiscono, infatti, preclude ogni possibile valorizzazione del profilo della sequenzialità temporale fra le stesse e la posizione gerarchicamente sovraordinata del decreto del Presidente della Repubblica rispetto al regolamento comunale. In effetti, l'unico aspetto rilevante, che rende le due discipline vicendevolmente insensibili è la totale diversità dei perimetri entro cui sono destinate ad operare.

D'altra parte, a non diverse conclusioni era pervenuta l'Avvocatura municipale che si era espressa (cfr. nota del 12/12/2011, in atti) in termini di inestensibilità, in via analogica, agli immobili comunali, della disciplina contenuta nel d.P.R. 296/2005.

Ai fini della decisione della causa, poi, non assumono rilievo gli interventi emendativi che hanno interessato la disciplina regolamentare dettata dalla delibera consiliare 60/1995, nel periodo in cui si stavano generando i prospettati danni, adottati con le delibere consiliari nn. 62 del 10/12/2012 e 26 del 29/1/2013.

Ed infatti non occorre approfondire il rapporto di continuità (sostanzialmente piena, per i profili di rilievo in questa sede: indispensabile l'iscrizione delle associazioni presso i registri comunali per accedere alle strutture comunali,

necessaria attivazione del confronto concorrenziale tra aspiranti fruitori degli immobili comunali mediante la previa pubblicazione di apposito avviso pubblico, morosità protratta per oltre un trimestre quale causa di decadenza) o analizzare l'incidenza degli aspetti di discontinuità della disciplina dettata dalla vecchia fonte e quella prevista nel nuovo regolamento (in particolare la misura del canone ridotto decurtato fino all'80% e la limitata possibilità di concedere gli immobili in comodato gratuito al ricorrere di stringenti condizioni) considerato che la rimodulata regolamentazione delle assegnazioni per uso non abitativo degli immobili comunali non può che riferirsi alle nuove assegnazioni, cioè quelle operate a partire dall'entrata in vigore della nuova disciplina regolamentare.

In assenza di previsioni, di diritto intertemporale, abilitanti ad una riconsiderazione degli assetti d'uso cristallizzati prima dell'entrata in vigore delle nuove norme, il parametro cui occorre far riferimento per valutare le condotte non può che essere il regolamento per come conformato dalla delibera 60/1995.

Gli accadimenti successivi al momento di assegnazione in uso degli immobili, sono, dunque, in questa sede, irrilevanti.

Costituisce, invece, aspetto meritevole di considerazione, in quanto avente una rilevante incidenza sulla genesi della responsabilità amministrativa, il "programma 100", cioè la direttiva formulata in sede di Relazione previsionale e programmatica 2007/2009, approvata con delibera consiliare n. 22 del 07.05.2007 ed integrata con delibera consiliare n. 32 del 09.10.2008, con la quale, allo scopo di rafforzare il contrasto all'evasione dei tributi comunali, è stato previsto che, ai fini dell'assegnazione di immobili, gli

aspiranti beneficiari dovessero versare in una situazione di regolarità tributaria nei confronti del Comune di Napoli.

Tale condizione, da autocertificare nel momento dell'attivazione del rapporto e soggetta a verifiche successive a campione, ove insussistente, pregiudicava (e continua a pregiudicare) la possibilità di ottenere o mantenere in assegnazione in uso immobili comunali.

7.2. Le condotte antigiuridiche causalmente rilevanti

In tale, articolato ambito si inseriscono le diverse condotte degli appellanti i quali, in relazione alle quattro fattispecie considerate (corrispondenti ai quattro immobili presi in considerazione) hanno contribuito a realizzare assetti non consentiti dalle previsioni regolamentari di riferimento, in grado di ripercuotersi negativamente sul patrimonio dell'ente o attraverso la non disciplinata rinuncia ad entrate che ordinariamente avrebbero dovuto essere incamerate (per i casi di comodato gratuito) o attraverso la riduzione, oltre la soglia del consentito, della consistenza dei benefici economici ritraibili dalla concessione in uso degli immobili del patrimonio comunale (per i casi di canoni ultraridotti).

Ciò che assume rilievo ai fini della responsabilità amministrativa non sono, in realtà, i significativi vizi che minano la legittimità delle procedure di assegnazione: le assenze di bandi preventivi, l'insussistenza dei requisiti di legittimazione a fruire per usi non abitativi di immobili comunali, quali la mancata iscrizione nel registro del comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato, la mancata periodica dimostrazione di svolgimento di attività coerenti con lo scopo per il quale l'immobile era stato dato in uso, l'assenza di significative morosità, la mancata documentazione

dell'insussistenza di pendenze tributarie.

Tali aspetti sono il sintomo di un'azione dannosa, ma non presentano, da soli, un'attitudine a generare lo specifico prospettato danno per l'Amministrazione.

A ben vedere, il documento è riconducibile alle condizioni economiche cui gli immobili sono stati dati in uso (taluni a titolo gratuito, altri con canone "ultraridotto" al 10% del valore di mercato, altri ancora tollerando protratte morosità dell'esigua pretesa).

Attraverso la disciplina regolamentare delle assegnazioni degli immobili comunali per finalità diverse da quelle abitative, l'Amministrazione, nell'esercizio delle prerogative di autorganizzazione ad essa riconosciute dall'ordinamento degli enti locali, ha bilanciato le esigenze di utilità sociali (agevolando le attività di organizzazioni di natura privata che, senza scopo di lucro, sono dedite al perseguono finalità civiche o solidaristiche) e quelle della gestione profittevole dei cespiti (che rappresenta naturale espressione del più generale principio di economicità dell'azione amministrativa) prevedendo, per l'evenienza più favorevole per l'assegnatario, una riduzione del canone al 50%.

Riduzioni maggiori (al 10%) o addirittura l'esenzione dal pagamento di qualsiasi canone (comodato gratuito) non erano contemplate all'epoca delle assegnazioni.

È indubbio che l'assetto realizzato, essendo frutto di scelte discrezionali, sia insindacabile. Tuttavia, una volta che il prodotto di tali scelte sia stato, come nel caso in esame, cristallizzato in una previsione regolamentare, quest'ultima diviene regola cogente per l'agire dell'Amministrazione, la cui forza condizionante, peraltro, all'epoca dei fatti, nemmeno risultava attenuata dalla

tipizzazione di situazioni nelle quali può realizzarsi una deroga.

Sicché, anche a voler trascurare i pur significativi scostamenti dall'alveo della legittimità, residuano comunque azioni non coerenti con l'imperativa regolamentazione di settore, incidenti sulla consistenza dei canoni ritraibili dalla concessione in uso degli immobili.

In questa sede, può prescindersi dal compiere il minuzioso esame delle, qualitativamente disomogenee, condotte imputabili agli appellanti e dell'incidenza causale delle stesse sulla produzione degli ascritti danni.

E ciò in ragione del fatto che l'analisi compiuta dal primo giudice, ovviamente valutata alla luce delle contestazioni formulate negli appelli (che, in realtà, replicano, nella sostanza, doglianze già formulate nel precedente grado di giudizio e, come tali, pienamente metabolizzate nella motivazione della decisione impugnata), risulta immune da censure, integralmente condivisibile e, perciò, da confermare.

Al riguardo, non può essere ignorato che il codice della giustizia contabile ha imposto un canone di sinteticità per ogni prodotto degli attori del processo (art. 5).

La tecnica redazionale improntata al canone della sinteticità è imposta anche al giudice, i cui atti sono espressamente contemplati come soggetti all'indicato principio generale.

Inoltre, l'esigenza di sinteticità è ribadita, al fine di sottolineare l'imperatività del principio, con riferimento alla motivazione della sentenza (art. 17, comma 1 c.g.c.) che deve consistere nella «concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata».

Ebbene, la scelta legislativa di modellare l'architettura della motivazione sul

canone della sinteticità esclude che, allorquando i profili di gravame rappresentino la riproposizione di contestazioni già introdotte a contrasto della prospettazione elaborata nell'atto di citazione, possa farsi luogo al convogliamento nella decisione di secondo grado di tutto il condivisibile percorso argomentativo meticolosamente svolto dal primo giudice.

In definitiva, laddove i motivi di appello non appaiano in grado di condurre ad un apprezzamento dei fatti diverso da quello compiuto dalla Corte territoriale, sarebbe sommamente incoerente con il più volte menzionato precetto della sinteticità una motivazione che replicasse il condiviso percorso argomentativo, contenuto nella decisione impugnata, che ha condotto alle statuizioni di condanna.

D'altra parte, la piena conformità ai principi del processo civile (indubbiamente non dissimili da quello contabile, anche avuto riguardo alla previsione di cui all'art. 7, comma 2, c.g.c.) della descritta architettura della motivazione è pacificamente riconosciuta dalla Corte di cassazione (cfr. ord. n. 28139 del 5/11/2018; sent. n. 21037 del 23/8/2018; sent. n. 14786 del 19/7/2016; sent. n. 3636 del 16/2/2007).

Pertanto, di seguito, per ciascuna delle quattro fattispecie di danno, sono sintetizzate le ragioni su cui sono fondati gli addebiti.

Per l'immobile in vico Avellino a Tarsia 15/16, nel parco Ventaglieri, assegnato, in comodato gratuito, all'associazione "OMISSIS ", sono ravvisabili concorrenti responsabilità per la realizzazione di un danno complessivamente quantificato in primo grado in € 141,390,18 (pari all'importo del danno stimato dalla Procura regionale - € 235.650,30 - decurtato della percentuale del 40% per adeguare il canone determinato in

base al valore di mercato dell'immobile da OMISSIS alle condizioni di forte degrado in cui l'immobile medesimo si trovava al momento dell'assegnazione).

In particolare, risulta convincentemente dimostrato (cfr. paragrafo G1 della sentenza impugnata) che abbiano concorso, nelle misure percentuali determinate con criterio equitativo proposto dall'Organo requirente e risultante non irragionevole alla luce delle concrete dinamiche gestorie:

- l'ex assessore al patrimonio, DI MEZZA Ferdinando, quale firmatario del protocollo d'intesa del 5/5/2008 e proponente la delibera di giunta 1108 del 25/7/2008 di approvazione del medesimo protocollo, nella misura del 21,22% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 30.000,00;

- l'allora dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del Comune di Napoli, DI MASO Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta, nella misura del 70,29% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 99.390,18;

- l'allora presidente della II Municipalità PATRUNO Alberto, sottoscrittore dell'indicato protocollo, nella misura del 6,37% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 9.000,00;

- l'allora dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio nonché del Servizio Assegnazioni Immobili, GAUDIOSO CAPELELATRO Elvira, la quale pur informata della criticità

SENT. 353/2019

non aveva intrapreso alcuna iniziativa per ripristinare la corretta ed utile gestione del cespite, nella misura del 2,12% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 3.000,00.

Per l'Auditorium ex scuola OMISSIS in viale Traiano, n. 92, immobile assegnato, con canone di conduzione al 10% del valore di mercato, all'associazione "OMISSIS ", sono ravvisabili concorrenti responsabilità per la realizzazione di un danno complessivamente quantificato in primo grado in € 125.623,75 (pari all'importo del danno stimato dalla Procura regionale - € 209.372,91- decurtato della percentuale del 40% per adeguare il canone determinato in base al valore di mercato dell'immobile da OMISSIS alle condizioni di forte degrado in cui l'immobile medesimo si trovava al momento dell'assegnazione).

In particolare, risulta convincentemente dimostrato (cfr. paragrafo G2 della sentenza impugnata) che abbiano concorso, nelle misure percentuali determinate con criterio equitativo proposto dall'Organo requirente e risultante non irragionevole alla luce delle concrete dinamiche gestorie:

- l'ex assessore al patrimonio, D'APONTE Marcello, quale firmatario del protocollo d'intesa del 9/3/2011 e proponente la delibera di giunta n. 591 del 3/5/2011 di approvazione del medesimo protocollo, nella misura del 40,60% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 51.000,00;
- l'allora dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del Comune di Napoli dal 27/8/2001 al 30/6/2011, DI MASO Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica

sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta, nella misura del 40,6% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 51.000,00;

- l'allora dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio nonché del Servizio Assegnazioni Immobili, GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira, la quale pur informata della criticità non aveva intrapreso alcuna iniziativa per ripristinare la corretta ed utile gestione del cespite, nella misura del 5,97% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 8.623,75;

- l'allora Direttore Centrale del Patrimonio, APREA Maria, in quanto, sebbene edotta delle gravi problematiche (siccome coinvolta, nell'aprile 2013, nella predisposizione della delibera di giunta con la quale si intendeva autorizzare l'annullamento in autotutela, da parte del dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio, talune assegnazioni illegittime già oggetto di denuncia alla Procura regionale), rimaneva inerte nonostante la struttura diretta avesse ricevuto in assegnazione, ai sensi dell'art. 38 del regolamento di organizzazione degli uffici e servizi del Comune di Napoli, con i PEG relativi agli anni dal 2012 al 2014, l'obiettivo della regolarizzazione delle assegnazioni immobiliari intervenute nel quadriennio 2008/2011, nella misura del 5,97% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 7.500,00;

- l'ex assessore al Patrimonio, FUCITO Alessandro, poiché,

SENT. 353/2019

avendo conoscenza delle difficoltà connesse alla gestione antieconomica dell'immobile (cfr. nota PG/2013/895441 del Responsabile del Servizio Demanio e Patrimonio, OMISSIS), ricevuta la proposta di delibera di giunta appena indicata, ancorché debitamente istruita, nella misura del 5,97% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 7.500,00.

Per l'immobile in piazza Mercato, n. 110, assegnato, con canone di conduzione al 10% del valore di mercato, all'associazione "OMISSIS ", sono ravvisabili concorrenti responsabilità per la realizzazione di un danno complessivamente quantificato in primo grado in € 62.082,18 (pari all'importo del danno stimato dalla Procura regionale - € 103.470,30- decurtato della percentuale del 40% per adeguare il canone determinato in base al valore di mercato dell'immobile da OMISSIS alle condizioni di forte degrado in cui l'immobile medesimo si trovava al momento dell'assegnazione).

In particolare, risulta convincentemente dimostrato (cfr. paragrafo G3 della sentenza impugnata) che abbiano concorso, nelle misure percentuali determinate con criterio equitativo proposto dall'Organo requirente e risultante non irragionevole alla luce delle concrete dinamiche gestorie:

- l'ex assessore al patrimonio, D'APONTE Marcello, quale firmatario del protocollo d'intesa del 25/3/2010 e proponente la delibera di giunta n. 1488 del 6/9/2010 di approvazione del medesimo protocollo, nella misura del 35,50% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 22.041,09;

- l'allora dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del Comune di Napoli, DI MASO Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta, nella misura del 35,50% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 22.041,09;

- l'allora dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira, l'allora Direttore Centrale del Patrimonio APREA Maria, l'ex assessore al Patrimonio FUCITO Alessandro, i quali in relazione alle rispettive competenze, pur avendo conoscenza delle criticità non avevano intrapreso alcuna iniziativa per ripristinare la corretta ed utile gestione del cespite, ciascuno nella misura del 9,66% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 6.000,00 pro-capite.

Per l'immobile in viale della Resistenza, adiacente al 10° circolo didattico "OMISSIS " assegnato, con canone di conduzione al 10% del valore di mercato, all'associazione sportiva dilettantistica "OMISSIS", sono ravvisabili concorrenti responsabilità per la realizzazione di un danno complessivamente quantificato in primo grado in € 123.171,25 (pari all'importo del danno stimato dalla Procura regionale - € 136.856,94 - decurtato della percentuale del 10% per adeguare il canone determinato in base al valore di mercato dell'immobile da OMISSIS alle condizioni di moderato degrado in cui l'immobile medesimo si trovava al momento dell'assegnazione, risultanti dalla relazione tecnica del 30/9/2009 nella quale si ipotizzavano lavori di modesta entità per € 17.085,11).

In particolare, risulta convincentemente dimostrato (cfr. paragrafo G4 della sentenza impugnata) che abbiano concorso, nelle misure percentuali determinate con criterio equitativo proposto dall'Organo requirente e risultante non irragionevole alla luce delle concrete dinamiche gestorie:

- l'ex assessore al patrimonio, D'APONTE Marcello, quale firmatario del protocollo d'intesa del 25/3/2010 e proponente la delibera di giunta n. 1488 del 6/9/2010 di approvazione del medesimo protocollo, nella misura del 29,23% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 36.000,00;
- l'allora dirigente del Servizio Assegnazione Beni Immobili del Comune di Napoli, DI MASO Ferdinando, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione sottoposta alla giunta, nella misura del 43,84% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 54.006,25;
- l'allora dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio, ANNUNZIATA Giovanni, concretamente coinvolto (cfr. informativa Polizia Municipale del 29/7/2014, in All. 196 dell'atto di citazione) nell'assegnazione dell'immobile, nella misura del 7,31% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 9.000,00;
- l'allora dirigente del Servizio Patrimonio e Demanio GAUDIOSO CAPECELATRO Elvira, l'allora Direttore Centrale del Patrimonio APREA Maria, l'ex assessore al Patrimonio FUCITO Alessandro, i quali in relazione alle rispettive competenze, pur avendo conoscenza delle criticità

non avevano intrapreso alcuna iniziativa per ripristinare la corretta ed utile gestione del cespite, ciascuno nella misura del 6,54% dell'intero, corrispondente all'importo arrotondato di € 8.055,00 pro-capite.

Conclusivamente sul punto, deve affermarsi che, per le quattro ipotesi di danno, le condotte ad ognuno degli appellanti imputate presentano, per le condivisibili ragioni esplicitate nella sentenza oggetto di impugnazione (pagg. 53 e ss.), l'attitudine a contribuire alla generazione del danno erariale prospettato dalla Procura contabile, e ciascuna si pone come, parziale e concorrente con le altre, antecedente causale del pregiudizio subito dal Comune di Napoli. Ed infatti, contrariamente alle ricostruzioni operate negli atti di gravame, le condotte gestorie poste in essere ai diversi livelli dell'organizzazione nell'ambito della medesima sequenza procedurale, sono risultate in manifesto contrasto con le previsioni della disciplina regolamentare all'epoca vigente, avendo:

- taluni contribuito a concedere in uso immobili comunali, pur in assenza di inderogabili requisiti di legittimazione condizionanti l'assegnazione, dietro corrispettivi incongrui (canone ultraridotto) o senza pretendere alcun corrispettivo (nel caso di concessione in comodato gratuito);
- altri, pur consapevoli delle criticità che connotavano la gestione degli affidamenti degli immobili comunali ed addirittura destinatari di specifici obiettivi gestionali, oMESSO di intraprendere iniziative per ripristinare la fisiologia dell'azione macroscopicamente viziata.

7.3 Attualità dei danni e consistenza degli stessi

Gli appellanti incidentali ANNUNZIATA, APREA, DI MASO, GAUDIOSO

CAPECELATRO hanno contestato l'assenza degli indispensabili requisiti di certezza e attualità del danno, atteso che, all'epoca dell'instaurazione del giudizio, vi era ancora la possibilità di intraprendere, in via amministrativa o giudiziaria, iniziative per rimediare al prospettato nocumento (recupero dei canoni non riscossi o dei maggiori canoni dovuti)

Le doglianze sono infondate.

Con riguardo alla questione degli effetti, sull'azione di responsabilità amministrativa, dell'avvio o della possibilità di avviare azioni (amministrative o giudiziarie) di recupero delle somme di pertinenza dell'Amministrazione, deve ritenersi che il giudizio di responsabilità sia insensibile, nei limiti appresso specificati, rispetto alle vicende che, eventualmente, si innestano nell'ambito di fattispecie foriere di nocumento economico per il pubblico erario.

Non può revocarsi in dubbio che l'Amministrazione, titolare di un diritto credito avente fondamento legale oppure convenzionale può esigerne dal debitore – sino a che non sia maturata la relativa prescrizione - il pagamento in via amministrativa o, ricorrendone i presupposti, esperendo le ordinarie azioni legali.

Nell'eventualità in cui la sussistenza di siffatto credito sia diretta conseguenza della condotta almeno gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione di questa Corte (presupposto che appresso si ometterà di rievocare, ma che rappresenterà un dato imprescindibile delle riflessioni svolte), occorre verificare se sussistano, per quanto di rilievo in questa sede, rapporti di interferenza tra gli strumenti amministrativi e giudiziari che l'ordinamento appresta per consentire all'Amministrazione di soddisfare la

pretesa creditoria e lo strumento dell'azione di responsabilità amministrativa che, in ogni caso (a prescindere dalla dosimetria delle componenti risarcitorie e sanzionatorie che a questa azione si intendano riconoscere), a quel medesimo risultato consente di pervenire.

Che interferenza vi sia pare un dato imprescindibile: una volta che il credito sia stato integralmente soddisfatto, per effetto del pagamento in via amministrativa o, in conseguenza del fausto esperimento delle azioni legali, l'azione di responsabilità amministrativa è indubitabilmente da ritenere non più intentabile o, se già intentata, non oltre procedibile.

Se, invece, i rimedi alternativi non abbiano già o ancora condotto all'integrale soddisfacimento del credito occorre accertare quali conseguenze abbia, nei confronti dell'azione per il risarcimento del danno erariale, l'eventuale avvio di iniziative amministrative o giudiziarie di diritto comune (od anche solo la possibilità di intraprenderle).

In tale evenienza, la possibilità per l'Amministrazione di avvalersi di strumenti amministrativi (come ad esempio l'iscrizione a ruolo nelle ipotesi di indebiti sgravi di imposte) o di ricorrere a rimedi giudiziali ordinari per il soddisfacimento del credito non rappresenta circostanza idonea a precludere la proponibilità (né la procedibilità, a seconda dei casi) dell'azione erariale intestata al PM contabile nei confronti del soggetto la cui condotta (gravemente colposa o dolosa) quel credito (i.e. danno erariale) abbia generato.

Più in dettaglio, l'esistenza di presidi ordinamentali, ulteriori rispetto al giudizio di responsabilità, non esclude né la celebrazione né il buon esito di quest'ultimo.

In definitiva, i congegni apprestati dal legislatore non si pongono in rapporto di reciproca esclusione.

L'azione giudiziaria e quella amministrativa ben possono, provvisoriamente, marciare su binari paralleli e a velocità differenti: solo all'esito di entrambe potrà e dovrà porsi il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso agli ordinari strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti.

A tale conclusione deve pervenirsi ove si osservi che anche quando risulti possibile l'impiego di rimedi concorrenti, è certamente configurabile un danno erariale connotato, già allo stato, di quei caratteri (certezza, attualità e concretezza) che consentono, al ricorrere delle altre condizioni di legge, di adottare una sentenza di condanna al relativo risarcimento.

Sulla indispensabilità che il danno, per essere utilmente posto a fondamento di una richiesta risarcitoria innanzi al Giudice contabile, debba essere provvisto di tali connotazioni vi è unanime convincimento: il danno è «certo» allorché il depauperamento patrimoniale si sia verificato effettivamente in tutti i suoi elementi e cioè quando vi sono state condotte che hanno generato per l'Amministrazione una situazione patrimoniale deteriore, è «attuale» quando sussista al momento della proposizione della domanda e della decisione ed è «concreto» quando la perdita non sia semplicemente ipotetica.

Ai fini della configurazione del danno non occorre, invece, che il danno sia anche «irreversibile», nel senso che, per il proficuo esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, non è necessario che il pregiudizio risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi soddisfattori della pretesa creditoria.

Danno azionabile, infatti, va considerato anche il pregiudizio che possa ottenere ristoro in esito all'eventuale esazione in via amministrativa del credito oppure all'eventuale esplicazione, in funzione del medesimo risultato finale, degli altri rimedi contenziosi consentiti dall'ordinamento.

Peraltro, se si includesse il connotato della reversibilità, nell'accezione specificata, fra quelli necessari per la configurabilità del danno erariale, si arriverebbe alla paradossale conclusione che l'azione di responsabilità innanzi a questa Corte verrebbe ad essere paralizzata fino a quando le altre iniziative di recupero non possano più essere intraprese (ad esempio, per decadenza dal relativo potere) o fino a quando l'impiego di tali rimedi alternativi non abbia dato luogo a risultati appaganti cioè non abbia consentito il soddisfacimento, in tutto o in parte, della pretesa creditoria nei confronti del soggetto convenibile innanzi alla Corte dei conti.

Vi è poi un'ulteriore e non meno paradossale conseguenza: in base al disposto dell'art. 2935 cc (secondo cui la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere), la prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità inizierebbe a decorrere solo allo spirare del termine per tentare di esigere, in via amministrativa oppure esperendo le azioni legali, il pagamento del credito.

In definitiva, l'esercizio dell'azione innanzi a questa Corte verrebbe posticipata ad un momento di molto successivo rispetto al fatto dannoso, considerato nella sua materiale manifestazione.

È evidente che una simile impostazione si porrebbe in contrasto con i canoni del giusto processo che presidiano anche i giudizi innanzi a questa Corte, allontanando grandemente l'azione pubblica di risarcimento del danno erariale

dagli accadimenti che quest'ultimo abbiano generato.

Infine, non trascurabile è anche la circostanza che il mancato incameramento di un'entrata prevista in un determinato momento altera il ciclo della programmazione finanziaria, compromettendo inesorabilmente la sana gestione finanziaria, ostacolando il rispetto della regola del pareggio di bilancio nonché la cura degli interessi pubblici che avrebbe dovuto avvenire anche con l'impiego di quelle risorse attese.

In questa prospettiva, il danno trascende la dimensione "episodica" e viene in considerazione in una dimensione sistemica nella quale non è irrilevante il momento dell'incasso: se pure possibile in futuro, ciò non neutralizza il danno all'attualità.

I possibili, alternativi rimedi, quindi, non condizionano la promuovibilità dell'azione di responsabilità amministrativa né interferiscono con il corso della stessa una volta instaurata.

Ovviamente, dell'eventuale pagamento che dovesse intervenire nelle more dovrà tenersi conto nel momento in cui, all'esito del giudizio celebrato innanzi alla Corte dei conti, si presentasse la necessità di dare attuazione ad eventuali statuizioni di condanna.

Per ciò che attiene alla consistenza dei danni, la Procura regionale ha operato la quantificazione individuando, per gli immobili concessi in locazione a canone ultraridotto, la differenza tra il canone di mercato ritraibile dalla locazione e il canone agevolato percepito in concreto dal Comune, mentre per gli immobili concessi in uso gratuito o per quelli che, benché prevista la corresponsione di un canone, era stata tollerata la protratta morosità del conduttore, l'importo del canone di mercato. Il tutto riferito all'arco temporale

del quinquennio precedente la formalizzazione agli incolpati dell'avvio del procedimento istruttorio.

I canoni di mercato cui è stato fatto riferimento per determinare la misura del danno (pari alla mancata o minore entrata per il Comune) o coincidono con i canoni impiegati dall'Amministrazione comunale in occasione della determinazione dei canoni ridotti, o, laddove non vi era un parametro (casi di concessione in comodato gratuito), sono il prodotto di un mirato approfondimento istruttorio nel quale è stata coinvolta "OMISSIS", soggetto istituzionalmente provvisto di specifiche competenze in materia ed in possesso delle conoscenze di ogni utile elemento per compiere la stima del valore della temporanea disponibilità dei singoli immobili considerati.

Tali valorizzazioni appaiono il prodotto di una corretta metodologia.

Peraltro, gli appellanti non hanno fornito, secondo le ordinarie dinamiche del principio dell'onere probatorio di cui all'art. 2697 c.c., robusti elementi di riscontro alle contestazioni sollevate, in grado di indurre a dubitare dell'attendibilità delle lineari risultanze delle valutazioni tecniche compiute dal soggetto di cui la Procura regionale si è avvalsa nel corso del procedimento istruttorio.

Sui risultati, poi, non possono influire né l'asserito scopo sociale perseguito dai soggetti conduttori degli immobili, né, in misura maggiore di quanto già riconosciuto dal giudice di prime cure, lo stato di vetustà e degrado in cui versano i medesimi immobili.

Con riferimento al primo aspetto, è sufficiente richiamare quanto sopra evidenziato circa l'insussistenza dei requisiti di legittimazione dei soggetti cui era stata concessa la disponibilità degli immobili a fruire del canone di

locazione agevolato.

In base alla disciplina che il Comune, nella sua autonomia regolamentare si era dato, non era in alcun modo bastevole, per l'ammissione all'agevolazione per il canone di locazione, il perseguimento di uno scopo di utilità sociale: era indispensabile, infatti, un prerequisito formale di accesso al beneficio, rappresentato dall'iscrizione nel registro comunale delle associazioni operanti per finalità di utilità sociale, accompagnato da periodiche verifiche sull'effettivo esercizio di attività non lucrative; occorreva, inoltre, che il soggetto non versasse in condizioni di protratta morosità nell'ambito del rapporto di locazione e fosse in regola con gli obblighi di versamento dei tributi comunali sul medesimo incombenti.

Per le quattro associazioni conduttrici dei rispettivi immobili sopra specificati, tali condizioni per la fruizione del regime agevolato della locazione non ricorrevano e, dunque, l'unico canone che il Comune avrebbe potuto accettare era quello di mercato.

Per ciò che attiene al secondo profilo, la Corte territoriale ha compiuto una congrua valutazione del reale stato dell'immobile, modulando, in base ai deversi gradi di compromissione dello stato manutentivo degli immobili, riduzioni di disomogenea consistenza (40% per gli immobili siti in vico Avellino a Tarsia, n. 15/16, in viale Traiano, n. 92, ed in piazza Mercato, n. 110; 10% per l'immobile in viale della Resistenza).

Tali abbattimenti, frutto di mirate operazioni di apprezzamento, integrano una congrua valorizzazione delle circostanze di fatto, idonei a fornire una rappresentazione dei reali valori di locazione dei locali.

Gli appellanti, ancorché abbiano invocato l'applicazione di percentuali di

scomputo significativamente più elevate, non hanno però addotto convincenti elementi e pertinenti riscontri per fondare valutazioni maggiormente indulgenti.

7.4. Elemento soggettivo

Per ciò che attiene all'elemento soggettivo, gli appellanti ne contestano la ricorrenza sostenendo che non sarebbe ravvisabile alcun censurabile atteggiamento, espressivo di disprezzo delle comuni regole di prudenza e di diligenza.

Al riguardo, nel richiamare le argomentazioni sopra svolte circa la chiarezza e linearità del contesto normativo alla luce del quale la praticabilità dell'opzione gestoria doveva essere vagliata, deve constatarsi che gli amministratori e dirigenti comunali hanno posto in essere comportamenti connotati da evidenti e marcate trasgressioni delle regole di condotta, di facile interpretazione, senza che dalla motivazione degli atti traspaia la minima attenzione agli effetti sostanziali ed economici scaturenti dalle determinazioni adottate.

In altri termini, considerando che le prescrizioni normative cui doveva imperativamente essere conformata la condotta gestionale afferente agli immobili comunali erano di una chiarezza tale non consentire alcun ragionevole spazio di opinabilità interpretativa e applicativa, deve ritenersi - anche tenuto conto delle qualità professionali degli appellanti e della apicalità delle funzioni facenti capo ai medesimi, nell'ambito organizzativo di rispettiva appartenenza - che gli scostamenti dal solco della legittimità siano dipesi da ingiustificabile leggerezza gestionale, che integra una condotta gravemente colposa.

Il tutto, poi, era ulteriormente aggravato dalla circostanza che le iniziative assunte per i quattro immobili si inserivano in un contesto operativo (quello degli affitti degli immobili comunali) caratterizzato da sedimentate criticità che avrebbero richiesto limpide e rigorose soluzioni gestorie, nonché dalla non ignorabile situazione di strutturale deficitarietà in cui versava il Comune di Napoli per fronteggiare la quale erano state intraprese soluzioni di risanamento (cfr. Programma 100 cui ha fatto seguito l'assoggettamento ad una stringente procedura di rientro pluriennale ex d.l. 174/2012) intrinsecamente incompatibili con misure che comportassero rinunce ad entrate (canoni ultraridotti e concessioni a titolo gratuito di immobili che avrebbero potuto fruttare canoni a prezzi di mercato).

Dunque, corretta è l'attribuzione della responsabilità a titolo di colpa grave, operata dal Giudice di primo grado, sulla base di articolate e condivise considerazioni.

7.5 Auspiccate attenuazioni degli addebiti

Infine, gli addebiti non possono essere mitigati né depurando il danno dagli asseriti vantaggi che la comunità avrebbe ritratto dalla concessione in uso degli immobili alle associazioni, né ricorrendo all'esercizio del potere riduttivo.

Per la valutazione dei vantaggi, è sufficiente evidenziare che in presenza di norme che, imperativamente, pongono vincoli modali per soluzioni gestorie onerose (rinuncia a parte del canone di locazione ordinariamente ritraibile da immobili del patrimonio comunale), alternative al modello di gestione ordinario (locazione a condizioni di mercato), l'utilità della rinuncia ad una porzione di entrata (nel caso di locazione a canone ridotto) o all'intera entrata

(nel caso di concessione in comodato gratuito) è condizionata al rigoroso rispetto di quei vincoli che sono funzionali a garantire il perseguimento di interessi prevalenti (nella specie, l'abdicazione ad incamerare l'intero canone di locazione a valore di mercato, per agevolare l'attività del soggetto conduttore dedito ad attività di utilità sociale).

Laddove questi ultimi risultino violati vi è un'automatica valutazione di disutilità della rinuncia all'entrata altrimenti ritraibile dall'immobile.

In questa prospettiva, quindi, il danno è pari alle somme che non sono state rimosse a fronte della concessione in uso dei locali a soggetti non legittimati a fruire del regime agevolato della locazione.

Ragioni non dissimili precludono anche il ricorso all'invocato potere riduttivo.

Quest'ultimo rappresenta uno strumento di valorizzazione di profili atipici, necessariamente diversi dai componenti della fattispecie della responsabilità amministrativa, attraverso cui è consentito al giudice contabile di porre a carico del responsabile anche solo una porzione del danno al medesimo riferibile.

L'esercizio del potere riduttivo presuppone, quindi, l'esistenza di circostanze o aspetti sistemici comunque meritevoli di considerazione, in grado di fornire una apprezzabile giustificazione alla sterilizzazione di una parte della pretesa risarcitoria.

Nel caso in esame, è da escludere che ricorrano simili condizioni ove si consideri che lo strumento agevolativo è stato impiegato, ben oltre i limiti imposti dalla regolamentazione comunale (canone ultraridotto e comodato gratuito), nei confronti di soggetti che comunque erano sprovvisti dei requisiti per fruirne.

8. Conclusioni

Conclusivamente, gli appelli sono infondati e, per l'effetto, devono essere integralmente confermate le statuizioni di condanna contenute nella sentenza impugnata.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano nella misura specificata in dispositivo, ponendo a carico di ciascuno 1/8 dell'intero.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello

definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli iscritti ai nn. 53345, 53492, 53523, 53524, 53538, 53618, 53612, 53621 del registro di segreteria, li rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza 425/2017 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano nella misura di € 448,00 (Quattrocentoquarantotto/00) ponendo a carico di ciascuno 1/8 dell'intero.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 28 maggio e 10 giugno 2019.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott. Luciano Calamaro

F.to Roberto Rizzi

F.to Luciano Calamaro

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 02 OTT. 2019

IL DIRIGENTE

Dr.ssa Sabina Rago

F.to Sabina Rago