



SENT. 470/2019

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Luciano	Calamaro	Presidente
Luisa	de Petris	Consigliere
Giuseppina	Mignemi	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	I Referendario -Relatrice
Erika	Guerri	I Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti nel Registro di Segreteria:

1. n. 53363 II C/A, proposto da RUSSO JERVOLINO Rosa, nata a Napoli il 17.09.1936, elettivamente domiciliata in Roma, Via Valadier n. 44 presso lo studio degli Avv.ti Felice Laudadio (PEC: felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it) e Roberto De Masi (PEC: robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it), dai quali è rappresentata e difesa come da mandato a margine dell'atto d'appello;
2. n. 53367 II C/A, proposto Giovanni ANNUNZIATA, nato a Napoli il 27.02.1953, elettivamente domiciliata in Roma, Via Valadier n. 44 presso lo studio degli Avv.ti Felice Laudadio (PEC: felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it) e Roberto De Masi (PEC: robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it), dai quali è



SENT. 470/2019

rappresentato e difeso come da mandato a margine dell'atto
d'appello;

3. n. 53368 II C/A, proposto da Marcello D'APONTE, nato a Napoli il
29.11.1969, elettivamente domiciliato in Roma, in via degli
Avignonesi, n. 5 presso lo studio dell'Avv. Enrico Soprano (PEC:
enrico.soprano@cnf.pec.it), dal quale è rappresentato e difeso
come da mandato a margine dell'atto d'appello;

4. n. 53412 II C/A, proposto da Corrado DI MASO, nato a Napoli il
9.06.1964, elettivamente domiciliato in Napoli alla Via dei
Fiorentini n. 61 presso lo studio dell'Avv. Domenica Coppola
(PEC: domenicacoppola@avvocatinapoli.legalmail.it) dalla quale è
rappresentato e difeso in virtù di mandato in calce all'atto
d'appello

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso

la sentenza n. 349/2017 della Sezione Giurisdizionale per la Regione
Campania, depositata in data 4 ottobre 2017.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 16 aprile 2019, con
l'assistenza del Segretario dott.ssa Giuliana Tranchino, la relatrice
dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Roberto De Masi, l'Avv.
Enrico Soprano e l'Avv. Coppola Domenica, ciascuno per i rispettivi
assistiti, nonché il rappresentante della Procura Generale nella
persona del V.P.G. dott. Fabrizio Cerioni.

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo



di causa.

Ritenuto in

FATTO

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania, con la sentenza appellata, ha condannato i convenuti Rosa Russo Jervolino, Giovanni Annunziata, Marcello D'Aponte, Corrado Di Maso, al pagamento, in favore del Comune di Napoli, della somma complessiva di € 135.338,27, oltre ai soli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo.

La responsabilità risulta addebitata agli odierni appellanti in relazione a diverse fattispecie di danno derivanti:

A) dalla mancata applicazione a un'associazione privata, quale conduttrice di un immobile sito in Napoli, Piazzetta S. Eligio n. 2 (già occupato *sine titulo* quanto meno dal 2001), del canone di locazione dovuto, pari a euro 1.523,92 al mese - calcolato secondo il valore di mercato dalla concessionaria affidataria del servizio di gestione del patrimonio immobiliare - in luogo di quello ridotto al 10% illegittimamente negoziato con l'amministrazione comunale, per un danno complessivo pari ad euro 92.395,89, importo comprensivo di sorte capitale e interessi, a decorrere dalla data di formale stipula del contratto di locazione avvenuta il 21.01.2011 a quella della notifica dell'invito a dedurre (oltre agli interessi maturati sulle somme non riscosse);

B) dalla mancata riscossione della t.a.r.s.u. relativa alle annualità dal 2005 al 2007, pari a complessivi € 2.473,74;



C) dall'esborso (inutile) di € 77.427,00 da parte del Comune di Napoli per la locazione (passiva) di una struttura immobiliare di proprietà di altro soggetto, laddove a tal uopo si sarebbe potuto impiegare l'immobile, *medio tempore* occupato *sine titulo* dall'associazione privata sopra menzionata, alla quale poi il bene è stato concesso in locazione.

Avverso la sentenza in epigrafe indicata hanno interposto separati atti d'appello tutti i soccombenti.

In particolare, con atto notificato alla Procura generale in data 19.03.2018, depositato nell'Ufficio del Ruolo Generale dei giudizi d'appello in data 4.04.2018, ha promosso appello Jervolino Rosa Russo, all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di Napoli, lamentando:

1. *“erroneo rigetto dell'eccezione di prescrizione”*.

Deduce l'appellante che il collegio di prime cure non avrebbe considerato la parziale prescrizione del credito erariale dedotto, in quanto l'invito a dedurre risulterebbe notificato soltanto in data 2.10.2015, con la conseguenza che non avrebbe dovuto ricomprendersi nella somma dedotta a titolo di danno, il canone relativo al mese di settembre 2010, in quanto risalente a periodo antecedente al quinquennio.

2. *“error in iudicando – inesistenza di antigiuridicità della culpa in vigilando e del nesso di causalità”*.

La condanna del Sindaco Jervolino si fonderebbe su un'errata interpretazione dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000, in quanto la norma non prevederebbe affatto un generale potere di sorveglianza sul



funzionamento generale degli uffici e dei servizi, soprattutto nell'ambito di un Comune di grandi dimensioni come Napoli. Ove si accedesse alla tesi sostenuta dalla Procura regionale e accolta in sentenza, la disposizione introdurrebbe un'inammissibile ipotesi di "responsabilità di posizione", negletta dalla giurisprudenza contabile costante (di recente in tal senso I Sez. centr. app. n. 496/2017). Ne deriverebbe l'insussistenza dell'ipotizzata "*culpa in vigilando*", anche in considerazione dell'assenza di elementi concreti, atti a comprovare un effettivo coinvolgimento del Sindaco nella vicenda della locazione dell'immobile sito in Piazzetta S. Eligio, n. 2. Parimenti assente sarebbe anche il nesso causale, dal momento che non sarebbe provata alcuna partecipazione dell'appellante alla determinazione dell'evento dannoso per cui è causa.

3. "*error in iudicando – inesistenza del danno pubblico – violazione art. 1 comma 1, l. n. 20/1994*".

Come ampiamente evidenziato nel giudizio di primo grado, in molteplici delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si sarebbe affermato che la mancata redditività del bene dovrebbe ritenersi compensata dalla valorizzazione di un interesse prevalente, corrispondente ai valori espressi dalla Costituzione (artt. 2 e 119, comma 6, Cost.).

Nel caso in esame, la scelta di destinare una minima parte del patrimonio immobiliare comunale a finalità sociali sarebbe stata considerata "strategica" dalla Giunta guidata dal Sindaco Jervolino, come si evincerebbe dalla Relazione previsionale programmatica



2010-2012, in quanto si voleva rafforzare, mediante la concessione di immobili pubblici non utilizzati, il ruolo del volontariato e *“consentire una presenza efficace ed effettiva sul territorio”*. Peraltro, l'atto di assegnazione era stato preceduto da un'ampia e attenta istruttoria esitata nella sottoscrizione di un Protocollo di intesa, sicché la decisione appariva coerente con le linee programmatiche e con la *ratio* dell'art. 32 l. n. 383/2000.

4. *“error in iudicando – inesistenza della responsabilità amministrativa rispetto alla seconda voce di danno”*.

Il Sindaco Jervolino sarebbe, poi, stata del tutto estranea alla vicenda relativa all'approvazione della deliberazione G.M. n. 582/2010, e non sarebbe mai venuta a conoscenza della mancata riscossione dei tributi.

5. *“error in iudicando – insussistenza della responsabilità amministrativa rispetto alla terza voce di danno”*.

Tutti i locali destinati a sede dei gruppi consiliari per loro intrinseca funzione non avrebbero potuto che essere individuati se non nelle immediate vicinanze al Palazzo del Consiglio comunale, nei pressi della sede del Comune in Piazza Municipio. L'immobile sito alla P.tta S. Eligio n. 2, non solo si troverebbe a notevole distanza da Palazzo S. Giacomo, ma non avrebbe i requisiti tecnico-strutturali per essere adibito a sede dei gruppi consiliari. In ogni caso, la motivazione sarebbe palesemente contraddittoria, nella misura in cui nel contestare la mancata messa a reddito di tale ultimo immobile, al tempo stesso si imputa a danno anche il canone pagato per la



locazione di altro immobile non destinando quello in proprietà a sede dei gruppi consiliari.

6. *“error in iudicando in relazione alla valutazione dell’utilitas”.*

Non sarebbe stata adeguatamente considerata la finalità sociale perseguita dall’associazione conduttrice dell’immobile, certificata nel protocollo d’intesa e attestata dal dirigente competente.

7. *“error in iudicando – omesso esercizio del potere riduttivo”.*

In via gradata, l’appellante lamenta l’omesso esercizio del potere riduttivo, del quale sussisterebbero tutte le condizioni, invocandone l’applicazione da parte del collegio d’appello.

Conclude, quindi, per l’accoglimento del gravame nei termini sopra riportati e per la riforma della sentenza.

Con atto notificato alla Procura generale in data del 19.03.2018, e depositato nell’Ufficio del Ruolo Generale dei giudizi d’appello in data 4.04.2018, ha promosso appello ANNUNZIATA Giovanni, Dirigente del Servizio Patrimonio del Comune di Napoli, all’epoca dei fatti, il quale ha riproposto le medesime doglianze di cui sopra sub) nn. 3, 4, 5, 6 e 7. In relazione alla specifica posizione, lamenta l’appellante l’assenza di colpa grave e di nesso causale. Ricorda, in dettaglio, che, in data 12.02.2010, veniva stipulato protocollo d’intesa tra il Comune e l’associazione (atto al quale egli era estraneo), e che, con delibera G.M. n. 582 dell’8.04.2010, l’immobile era concesso in locazione, su proposta dell’Assessore al Patrimonio, con parere di regolarità tecnica favorevole del Dirigente competente (Di Maso).

La successiva sottoscrizione del contratto costituiva, dunque, un atto



dovuto a procedura di assegnazione ormai conclusa, potendo egli rifiutare l'atto del proprio ufficio soltanto nell'ipotesi in cui il contenuto fosse stato vietato dalla legge penale: circostanza non sussistente nel caso di specie. Il fatto che l'appellante avesse sottoscritto il contratto, benché, con nota del 31.07.2008, si fosse opposto alla richiesta di scomputo dei canoni avanzata dall'associazione in relazione a presunti lavori di ristrutturazione – mai autorizzati dal Comune – non sarebbe, poi, di per sé sintomatico del concorso nella causazione del danno per cui è causa, considerato il lasso temporale intercorso (la dichiarazione resa dal Dirigente Maso interveniva ben due anni dopo la stipula la detta nota del 2008). Ne deriverebbe, pertanto, la correttezza della condotta del dott. Annunziata nel procedere, quale atto dovuto, alla stipula del contratto, e in ogni caso l'inesistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Tantomeno, un'eventuale colpa potrebbe derivare dalla violazione di obblighi di controllo in capo allo stesso Dirigente, considerato il peso, ben più preponderante, del Segretario Generale o del Ragioniere Generale, i quali non avrebbero, all'epoca, rilevato ragioni preclusive in ordine alla stipula del contratto. Al contrario, il Segretario Generale avrebbe caldeggiato la conclusione del contratto, alla luce delle osservazioni contenute nel parere di regolarità contabile.

Il contratto, peraltro, sarebbe stato effettivamente vantaggioso per il Comune, dal momento che prevedeva la retroattività degli effetti, con relativa obbligazione di pagamento dei canoni anche per una parte



del periodo antecedente alla formalizzazione.

Conclusivamente, chiede l'accoglimento del gravame e la riforma della sentenza nei termini descritti.

Con atto notificato alla Procura generale in data 23.03.2018, depositato nell'Ufficio del Ruolo Generale dei giudizi d'appello in data 4.04.2018, ha promosso appello D'APONTE Marcello, Assessore al patrimonio del Comune di Napoli dal 7.01.2009 al 30.05.2011, il quale si duole dei seguenti *errores in procedendo e in iudicando*:

1. *“erroneo rigetto dell'eccezione di inammissibilità della domanda per carenza di giurisdizione”.*

Deduce l'appellante l'erroneo rigetto della detta eccezione, sotto il profilo dell'insindacabilità delle scelte discrezionali compiute dall'amministrazione comunale di Napoli, nella vicenda oggetto di contestazione. Non potrebbe 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 o incongrue, ostandovi diversi dati circostanziali, e segnatamente: a) l'attività amministrativa sarebbe da ritenere totalmente sottratta alla disciplina regolamentare comunale, ricadendo nel perimetro di applicazione del d.P.R. 296/2005; b) con la locazione a canone agevolato, l'amministrazione avrebbe ottenuto sia il vantaggio di conseguire interventi manutentivi volti al recupero e al risanamento dei locali a carico dei conduttori di immobili che versavano in condizioni di abbandono ed estremo degrado, in cambio del canone agevolato, sollevando il Comune dai pertinenti oneri, sia



quello di garantirne *“la conservazione in buono stato”*, una volta apportate le migliorie; c) l’assegnazione di un immobile per consentire lo svolgimento di attività con finalità sociali risponderebbe a un interesse prevalente su quello dello sfruttamento della redditività del bene pubblico, alla stregua degli stessi pareri resi dalla Corte dei conti, in sede consultiva.

2. *“erroneo mancato accoglimento dell’eccezione di inammissibilità della domanda per mancanza della prova del danno”*.

Secondo l’appellante, la Procura regionale attrice avrebbe utilizzato criteri di quantificazione della fattispecie dannosa del tutto generici e indefiniti e, quindi, inidonei a dimostrare il valore di mercato dell’immobile considerato, tanto più se si considera lo stato di degrado e abbandono nel quale versava. Non a caso, l’appellante aveva formulato istanza di nomina di un c.t.u. allo scopo di verificare la congruità del canone alla stregua del valore di mercato in concreto rispetto all’immobile assegnato e dei canoni locatizi pattuibili.

3. *“insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa”*

La sentenza sarebbe connotata da errate valutazioni di merito.

In primo luogo, l’appellante avrebbe iniziato a espletare in concreto le sue funzioni di assessore soltanto dal 7.01.2009; sarebbe, di conseguenza, del tutto estraneo alla fattispecie dannosa in esame, consumatasi ben 8 anni prima del suo ingresso nella Giunta comunale.

In secondo luogo, la contestata 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, tanto più se si tiene conto della lacunosità del quadro normativo applicabile alle assegnazioni degli immobili comunali tale da giustificare il rinvio alla disciplina statale e da rendere necessarie continue sollecitazioni di pareri all'avvocatura municipale.

Errata sarebbe, ad avviso dell'appellante, la stessa parametrizzazione del danno ad una frazione del valore di mercato, perché l'immobile in questione non sarebbe stato mai locato al canone indicato in citazione, considerate le caratteristiche intrinseche, produttive, tecnologiche e di consistenza commerciale, dalle quali non si sarebbe potuto prescindere in sede di stima.

Difetterebbe, altresì, l'attualità del danno, rispetto ai canoni riscuotibili dopo il 2011, dal momento che all'epoca della proposizione della domanda risarcitoria di primo grado (10.02.2016), l'amministrazione comunale avrebbe avuto ancora titolo per riscuotere.

Non potrebbero, poi, essere condivise le affermazioni dei primi giudici in relazione al nesso causale tra la condotta riconducibile all'assessore D'Aponte e l'evento dannoso dedotto. L'assegnazione dell'immobile sarebbe avvenuta all'esito di una regolare istruttoria alla quale l'appellante non aveva partecipato né 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.

Il nesso etiologico non avrebbe dovuto ravvisarsi neppure in forza dell'asserita conoscenza da parte dell'appellante dell'esposto ricevuto in data 26.03.2010, in relazione all'occupazione *sine titolo* dell'immobile in esame, dal momento che, a seguito di tale denuncia, l'appellante si sarebbe prontamente attivato, inoltrandola al Dirigente Servizio Patrimonio per le verifiche e gli accertamenti di competenza. In ogni caso, non sarebbe configurabile la colpa grave, avendo l'assessore confidato sul parere di regolarità tecnica reso dal competente dirigente e tenuto conto delle disposizioni regolamentari datate e anacronistiche che apparivano di dubbia e incerta applicazione. Peraltro, i pareri dell'avvocatura municipale e gli apporti del servizio ispettivo interno avrebbero contribuito a chiarire l'esatto ambito applicativo del regolamento comunale del 1995 soltanto nel dicembre 2011, allorquando l'assessore D'Aponte era ormai cessato dalla carica.

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 atto notificato alla Procura generale in data 23.03.2018, e depositato nell'Ufficio del Ruolo Generale dei giudizi d'appello in data 16.04.2018, ha promosso appello DI MASO Corrado il quale si duole:

1. *“erroneo rigetto dell’eccezione di prescrizione”*.

I primi giudici non avrebbero tenuto conto del fatto che il danno non poteva corrispondere ai canoni anteriori all'ottobre 2010 (alla stregua delle argomentazioni espresse dalla difesa dalla Sindaco Jervolino).

2. *“erroneo rigetto dell’eccezione di inammissibilità per frazionamento del credito”*,

Da un'unica indagine avviata dal Procuratore regionale sarebbero state avviate plurime azioni, con impropria parcellizzazione della domanda giudiziale, a fronte dell'unitarietà della vicenda. La trattazione “dispersa” in una miriade di giudizi comporterebbe, oltre all'artificiosa lievitazione del danno con potenziale sovrapposizione delle poste creditorie dedotte, il rischio di un possibile contrasto di giudicati, e l'aumento dei costi derivanti dal pagamento delle competenze professionali al difensore per ciascuno dei giudizi;

3. *“insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”*.

3.1. In primo luogo, le scelte dell'amministrazione comunale avrebbero riguardato beni che appartenevano al patrimonio indisponibile, laddove il regolamento - la cui disapplicazione sarebbe alla base dell'impianto accusatorio - riguarderebbe esclusivamente i beni disponibili, rispetto ai quali sarebbe preminente il carattere discrezionale della scelta, con conseguenziale limite alla cognizione del giudice contabile, come imposto dall'art. 1, comma 1, l. n.



20/1994.

3.2. Sotto altro profilo, la scelta in esame sarebbe frutto di atti di natura squisitamente politica, al dichiarato fine di perseguire interessi pubblici di rango costituzionale, quali il sostegno allo sviluppo socio-culturale della comunità e la valorizzazione del patrimonio storico. In quest'ottica, i contratti di comodato d'uso gratuito o di locazione a canone ridotto non potrebbero prestarsi a contestazioni sotto il profilo della "gestione economica" del bene stesso, bensì esclusivamente sotto il profilo della compatibilità con i fini istituzionali dell'ente e ragionevolezza dei mezzi adoperati. Sarebbe facoltà dell'ente locale decidere di sfruttare i propri beni immobili per ricavarne vantaggi non in denaro, posto che, peraltro, nessuno dei beni locati avrebbe fruttato un reddito e non avrebbe potuto essere usato per fini commerciali. Certamente l'immobile non avrebbe potuto essere adibito a sede di uffici comunali, in considerazione dello stato in cui versava, sì da doversi considerare inidoneo all'uso prospettato in citazione e, in ogni caso sarebbe stato onere del Procuratore regionale provare il maggior lucro ritraibile da un diversa destinazione. Non sarebbe, in definitiva, sindacabile la scelta degli amministratori i quali avrebbero adottato per l'unica soluzione compatibile con le condizioni oggettive del momento.

4. *"insussistenza del danno".*

Il sistema normativo all'epoca vigente (art. 32, comma 4, l. n. 724/1994; art. 3, comma 66, l. n. 549/1995; art. 32, comma 1, l. n. 3838/2000) avrebbe consentito la concessione in uso di beni del



patrimonio indisponibile per il perseguimento di “fini sociali”, con la conseguenza che alcun *vulnus* alla sfera giuridico-patrimoniale dell’ente proprietario potrebbe ravvisarsi nella fattispecie.

5. *“insussistenza della responsabilità del Dirigente”.*

Le condotte causative del danno per cui è causa sarebbero state, al più, riconducibili a ben altri organi che avevano assunto le decisioni che l’appellante si sarebbe limitato ad attuare, alla stregua del regolamento degli uffici che circoscriveva le competenze del Responsabile del Servizio Assegnazioni Immobili.

6. *“mancato accoglimento delle istanze istruttorie”.*

Immotivatamente i primi giudici non avrebbero dato corso alle istanze istruttorie, anche di acquisizione documentale, tenuto conto che l’appellante non avrebbe avuto più titolo per accedere agli atti, anche al fine di una stima oggettiva del valore di mercato dell’immobile.

7. *“erronea quantificazione del danno”.*

Il danno sarebbe stato erroneamente calcolato, anche nella parte in cui risulterebbe parametrato al fitto passivo pagato per l’altro immobile nel quale sono stati allocati gli uffici dei gruppi consiliari, senza aver neppure provato l’effettiva utilizzabilità dell’immobile di Piazzetta S. Eligio a una simile destinazione.

In conclusione, viene chiesto l’accoglimento del gravame e l’annullamento della sentenza.

In data 9.04.2019, la Procura generale ha depositato le proprie conclusioni, insistendo per il rigetto del gravame e per la condanna



degli appellanti alle spese di giustizia Ha eccepito, in via pregiudiziale, l'inaammissibilità del gravame promosso dall'appellante Di Maso per genericità; nel merito ha evidenziato la totale infondatezza dei singoli profili di censura di tutti gli appelli, in considerazione delle condivise argomentazioni di cui alla sentenza impugnata.

All'udienza odierna, udite le parti che si sono riportate alle conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. Ai sensi dell'art. 184 c.g.c., deve essere disposta la riunione degli appelli trattandosi di impugnazioni proposte separatamente contro la stessa sentenza.

2. La progressione logica delle questioni da trattare segue il criterio delineato dagli articoli 276 e 279 c.p.c., attualmente recepito dall'articolo 101, comma 1, n. 2, c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto (Cass. civ. S.U. n. 29/2016, n. 26242/ 2014; Corte dei conti, Sez. II centr. app., 11.02.2016 n. 138).

3. In via pregiudiziale, deve essere esaminata la doglianza relativa all'erroneo rigetto dell'eccezione di **insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali**, valorizzata anche *sub specie* di carenza di giurisdizione. La censura si fonda, infatti, sul presunto superamento dei "limiti esterni" della sfera giurisdizionale di pertinenza di questa



Corte, in quanto l'oggetto della contestazione sarebbe, in definitiva, una scelta di natura discrezionale, come tale sottratta al controllo giurisdizionale ex art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994. In realtà, in sede di accertamento della responsabilità erariale, la preclusione fissata dal legislatore si concentra sul "merito" della scelta discrezionale e, dunque, non impedisce in alcun modo il sindacato, da parte dei giudici contabili, sulla lecita ed efficace gestione delle risorse pubbliche (in tal senso l'orientamento univoco delle Sezioni centrali: Sez. I, sentt. 457/2015, 78/2017, 122/2017, 531/2017, 91/2018, 93/2018, 95/2018, 103/2018; Sez. II, sentt. 1338/2016, 49/2017, 411/2017, 646/2017, 2/2018, Sez. III, sentt. 427/2016, 464/2016, 477/2016, 65/2017, 88/2017, 89/2017, 94/2017, 125/2017, 126/2017; Sez. Sicilia Appello sentt. 1/2017, 11/2017, 21/2017, 34/2017, 93/2017). Il limite si pone, in sostanza, soltanto a fronte di scelte che siano tutte lecite, non potendo, a quel punto, il sindacato giurisdizionale investire questioni di mera "opportunità". La stessa Corte di cassazione ha reiteratamente affermato che la soglia di cui trattasi va posta in correlazione con l'articolo 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, il quale stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di economicità e di efficacia, che costituiscono specificazione del principio enunciato dall'articolo 97, comma 1, Cost., e che ormai hanno assunto rilevanza sul piano della legittimità dell'azione amministrativa (in tal senso, Cass. civ. Sez. Un. sentt. n. 1979/2012, n. 4283/2013, n. 5490/2014). Nella fattispecie, come



correttamente rilevato dal primo giudice, la contestazione non riguarda il merito (ossia l'opportunità delle valutazioni compiute dagli amministratori e dirigenti comunali), cioè, la scelta di valorizzare il patrimonio immobiliare mediante la concessione a terzi dell'uso di immobili comunali, e, contemporaneamente, incrementare le attenzioni manutentive su detti immobili versanti in condizioni di imperfetto stato di conservazione. L'impianto accusatorio muove dall'illegittimità di tale scelta, investendo le modalità con le quali è stato perseguito il bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati, valorizzando il disallineamento dell'azione amministrativa rispetto ai pertinenti parametri normativi e regolamentari di riferimento nonché ai generali precetti di ragionevolezza, economicità ed efficacia. In quest'ottica, non assume alcun pregio né l'obiezione relativa alla natura del bene - in quanto anche se appartenesse al patrimonio disponibile, non per questo l'amministrazione avrebbe potuto disporne *ad libitum* - né quella che attiene all'assenza di reale redditività, clamorosamente smentita dalla fruizione onerosa concessa. Entrambe le circostanze, infatti, non elidono la responsabilità dedotta né sono sufficienti a "legittimare" le scelte fatte, che, stando al *petitum* sostanziale dedotto, involgono questioni attinenti al corretto uso del potere affidato agli amministratori pubblici. Il motivo, sotto tutte le sfaccettature intercettate nei gravami in esame, non merita accoglimento.

4. Ancora pregiudizialmente deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità dell'appello promosso dal sig. Di Maso, dedotta dalla



Procura generale. L'eccezione non merita accoglimento. Invero l'art. 190 c.g.c. impone che l'appello indichi: a) i capi della decisione che si intendono appellare e le modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) le circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata. Nella fattispecie, pur mancando un esplicito richiamo ai capi della sentenza impugnati, sono esplicitati con chiarezza gli *errores in iudicando* imputabili – secondo la prospettazione attorea – ai giudici di primo grado, e si può agevolmente risalire ai capi stessi, mediante la lettura dell'analitica esposizione delle ragioni di fatto e di diritto contenute nell'atto di impugnazione. Non risulta, dunque, compromesso il diritto di difesa che è stato puntualmente esercitato anche nelle conclusioni scritte depositate dalla Procura generale.

5. Parimenti infondata è la censura che investe l'erroneo rigetto dell'eccezione di **inammissibilità della citazione per genericità**.

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. Preliminarmente, alla stregua di quanto disposto dall'art. 1 r.d. n. 1038/1933 (applicabile alla citazione introduttiva del primo grado, *ratione temporis*) «*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, c.p.c., ai quali il previgente regolamento di procedura rinviava (art. 26) "in quanto compatibili". Ciò posto, anche una lettura rapida dell'atto di citazione è idonea a scongiurare il rischio della contestata genericità, in quanto risultano ben indicate le ragioni di fatto e di diritto poste a base del costruito accusatorio, oltre ai rinvii a precisi dati probatori, puntualmente versati in atti, anche con riferimento alle singole posizioni dei corresponsabili. D'altra parte, l'asserita carenza di prove ridonda in termini di infondatezza nel merito della pretesa risarcitoria e non inficia la validità formale dell'atto introduttivo.

6. Passando poi alla dedotta inammissibilità della domanda per **parcellizzazione del credito**, l'appellante Di Maso assume che, sulla base degli esiti degli approfondimenti istruttori, condotti prendendo spunto da un'unica notizia di danno, la Procura regionale avrebbe avviato una pluralità di azioni che presenterebbero quale unico elemento differenziale l'immobile concesso in uso. La scomposizione della complessiva pretesa in più giudizi – stando alla prospettazione dell'impugnante – sarebbe contraria ai principi di correttezza e buona fede, e determinerebbe un abuso dello strumento processuale, con moltiplicazione anche dei costi posti a carico dell'appellante, costretto a difendersi in plurime controversie, e con il rischio concreto di un contrasto di giudicati.



La questione è infondata. Il divieto di frazionamento del credito, di matrice giurisprudenziale, è consequenziale al principio di concentrazione delle tutele processuali (oggi sancito dall'art. 3 c.g.c.) e deve considerarsi strumento per la realizzazione della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.). Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno affermato che *“le domande aventi ad oggetto diversi e distinti diritti di credito, relativi ad un medesimo rapporto di durata tra le parti, possono essere proposte in separati processi, ma, ove le suddette pretese creditorie, oltre a far capo ad un medesimo rapporto tra le stesse parti, siano anche, in proiezione, inscrivibili nel medesimo ambito oggettivo di un possibile giudicato o, comunque, fondate sullo stesso fatto costitutivo, - sì da non poter essere accertate separatamente se non a costo di una duplicazione di attività istruttoria e di una conseguente dispersione della conoscenza dell'identica vicenda sostanziale - le relative domande possono essere formulate in autonomi giudizi solo se risulti in capo al creditore un interesse oggettivamente valutabile alla tutela processuale frazionata, e, laddove ne manchi la corrispondente deduzione, il giudice che intenda farne oggetto di rilievo dovrà indicare la relativa questione ex art. 183 c.p.c., riservando, se del caso, la decisione con termine alle parti per il deposito di memorie ex art. 101 c.p.c., comma 2”* (Cass. civ. Sez. Un., 16 febbraio 2017 n. 4090).

Appare chiaramente delineato dai giudici di legittimità il perimetro entro il quale va a collocarsi il divieto in esame, presupponendo **l'unicità del rapporto sostanziale** dal quale si generano distinti



rapporti di credito (tipico esempio: rapporto di locazione – pagamento dei singoli canoni): solo in questo caso, il giudicato sulle singole fattispecie copre il dedotto e il deducibile, scendendo sugli antefatti logico-giuridici del rapporto oggetto della pronuncia, con la conseguenza che si può effettivamente profilare un potenziale “conflitto di giudicati”.

Nel caso di specie, i rapporti dei quali si controverte sono oggettivamente e soggettivamente diversi, in quanto investono contratti di locazione tra il Comune di Napoli e molteplici distinti conduttori, aventi a oggetto molteplici e distinti beni immobili. Gli stessi corresponsabili vocati in giudizio – stando ai precedenti menzionati dalle parti – sono talora diversi, ricorrendo soltanto un’identità soggettiva parziale.

Alcun conflitto di giudicati (né pratico né teorico) può, dunque, porsi nel caso di specie, in quanto i diversi giudizi riguardano fattispecie dannose, che hanno in comune esclusivamente la soluzione di talune questioni di fatto o di diritto. Sarebbe stato possibile - e nella mera facoltà del Procuratore regionale - realizzare un “litisconsorzio facoltativo improprio”, in quanto la decisione dipendeva dalla “risoluzione di identiche questioni” (art. 103, comma 1, c.p.c.).

Tale scelta avrebbe, tuttavia, rischiato di ritardare la trattazione e la decisione delle singole cause, stante la loro indiscutibile complessità, e avrebbe potuto determinarne la separazione, in quanto “scindibili”.

Ne consegue che alcun abuso dello strumento processuale può configurarsi nell’ipotesi in cui il p.m. contabile, pur in presenza di



un'unica *notitia damni*, agisca nei confronti dei presunti coautori convenendoli in più giudizi per l'accertamento di singole fattispecie dannose, distinte per *causa petendi*, in quanto connesse ad autonomi rapporti sostanziali, anche allorquando la decisione di ciascun giudizio dipenda dalla soluzione di identiche questioni di fatto o di diritto.

7.Passando all'esame della questione preliminare relativa alla **prescrizione quinquennale** del credito erariale, la relativa doglianza, riproposta dagli appellanti Jervolino, Annunziata e Di Maso, investe la prima voce di danno per € 92.395,89. Si lamenta, in sostanza, che nel calcolo sarebbe stato incluso anche il mancato introito del canone (*rectius* del 90% del canone mensile, indicato in euro 1.523,92 mensili, al quale si sarebbe indebitamente rinunciato), dovuto per il mese di settembre 2010, laddove l'importo avrebbe dovuto considerarsi prescritto, in quanto antecedente al quinquennio (calcolato a ritroso) dalla notifica dell'invito a dedurre, risalente al 2.10.2015.

In realtà, va rammentato che l'intera diminuzione patrimoniale è stata conseguenza diretta della deliberazione G.M. n. 582 dell'8 aprile 2010, con la quale gli amministratori decisero di affidare in locazione l'immobile all'associazione a un canone ridotto, e alla stipula del consequenziale contratto in data 21.01.2011, che ha determinato il momento perfezionativo della fattispecie illecita in esame. Sebbene l'accordo negoziale abbia, con efficacia retroattiva, imposto al conduttore l'obbligo di versare i canoni a partire dal



settembre 2010, il *dies a quo* del termine prescrizione non può che risalire alla data del contratto, alla stregua del canone civilistico per cui “*agere non valenti non currit praescriptio*”, consacrato nell’art. 2935 c.c.. La notifica dell’invito a dedurre deve, in definitiva, ritenersi tempestiva anche rispetto al danno maturato per il mese di settembre 2010, in quanto il relativo credito non sarebbe stato, comunque, esigibile se non a decorrere dal 21.01.2011.

8. Venendo al merito, si impone il vaglio congiunto delle doglianze dedotte in ciascun atto d’appello, tutte vertenti sui profili di sussistenza della dedotta responsabilità.

8.1. Antigiuridicità della condotta

Il conflitto tra le norme applicabili alla fattispecie deve essere risolto alla luce dei principi regolatori della successione delle leggi nel tempo. Nel caso in esame, vengono, infatti, in rilievo fonti regolamentari comunali antecedenti alla disciplina statale: la diversità degli ambiti applicativi di riferimento preclude, tuttavia, il rinvio non solo al “criterio temporale”, ma anche a quello “gerarchico”, dovendosi ritenere che il conflitto sia risolvibile alla stregua del principio di specialità espresso nel brocardo latino “*lex posterior generalis non derogat priori speciali*”.

In dettaglio, con delibera consiliare n. 60 del 20.03.1995, era stato approvato il regolamento disciplinante le “*assegnazione di strutture ad uso non residenziale e la disciplina dei rapporti gestionali*”, il cui art 3, comma 1, lett. d), disponeva che, previo espletamento di bandi di concorso, le associazioni senza scopo di lucro, in vista



dell'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. n. 537/1997 (art. 4). La delibera contemplava tra le ipotesi di decadenza dall'assegnazione la *«morosità nel pagamento dei canoni per almeno tre mesi»*.

Con successivo 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, e 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).

In sostanza, 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, previa pubblicazione di un apposito bando. 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%.

Gli appellanti hanno escluso l'applicabilità della detta disciplina all'immobile in esame, in primo luogo, sottolineando che il regolamento n. 60 del 20.03.1995 risultava testualmente dettato in materia di assegnazione in godimento di beni del "patrimonio disponibile", e tale non poteva definirsi l'edificio concesso in locazione. L'obiezione non ha pregio.

Va rimarcato, in proposito, che, per consolidato orientamento della Corte regolatrice affinché un bene - non appartenente al demanio necessario - possa rivestire il carattere pubblico proprio dei **beni patrimoniali indisponibili**, in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c., *"deve sussistere il doppio requisito (soggettivo e oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio), e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio"* (Cass. civ., Sez. Un., 27 maggio 2009, n. 12251).

Entrambe le condizioni non risultano riscontrate nella fattispecie, in quanto non v'è prova alcuna del provvedimento di destinazione del bene all'uso pubblico né dell'utilizzo concreto per l'espletamento di un pubblico servizio (ben diverso dall'asserita finalità "sociale" perseguita dall'associazione locataria), tant'è che per oltre un



decennio l'edificio è risultato occupato abusivamente da un privato (dapprima persona fisica e, poi, ente collettivo).

In difetto delle indicate tali condizioni e della conseguente non ascrivibilità del bene al patrimonio indisponibile, la cessione onerosa in godimento del bene medesimo in favore di privati non può essere ricondotta a un rapporto di concessione amministrativa (applicabile al trasferimento in godimento di un bene patrimoniale indisponibile), ma, inerendo a un bene facente parte del patrimonio disponibile, essa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione.

Con riferimento al caso in esame, dunque, *electa una via non datur recursus ad alteram*:

– se il bene – assecondando l'impostazione difensiva degli appellanti – apparteneva al patrimonio indisponibile, è vero che il citato regolamento comunale non sarebbe stato applicabile, ma il contratto di locazione sarebbe radicalmente nullo in quanto il bene non poteva essere oggetto di autonomia negoziale bensì di potestà autoritativa e, dunque, di concessione, con gli effetti che ne conseguono. L'amministrazione avrebbe, infatti, dovuto procedere all'affidamento in uso del bene pubblico mediante procedimento a evidenza pubblica (*ex multis*, Cons. St., sez VI, 25 settembre 2009, n.5765);

– se il bene – come appare fondato alla luce di quanto sopra chiarito – rientrava tra i beni del patrimonio disponibile, il contratto di locazione sarebbe stato validamente stipulato - con riferimento alla liceità dell'oggetto - ma la fonte normativa di



riferimento non poteva che essere il menzionato regolamento comunale. Ne consegue, nel solco esegetico tracciato, che, in primo luogo, il procedimento amministrativo di assegnazione doveva essere avviato con la pubblicazione di un apposito bando e, anzi, con l'indizione di una vera e propria procedura selettiva, coerente, come evidenziato dalla Procura generale, con quanto disposto dall'art. 192 del d.lgs. 267/2000 (che fa rinvio alle procedure europee e nazionali - *in primis*, l'art. 3 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 - per l'individuazione del contraente, prima della stipula di contratti attivi come quello in discorso).

In secondo luogo, l'associazione doveva risultare iscritta nel registro comunale delle associazioni ed organizzazioni di volontariato; tale condizione risultava indispensabile per accedere ai benefici di cui alla citata normativa regolamentare, e non poteva dirsi certo sanata dalla sottoscrizione del protocollo d'intesa in data 12.02.2010, allorquando era già maturata la convinzione che l'immobile potesse essere concesso in locazione al canone agevolato del 10% in applicazione del d.P.R. 296/2005, come da documentazione versata in atti.

Alla luce delle suesposte considerazioni, *a fortiori*, non poteva essere ritenuto applicabile, neppure in via analogica, il citato d.P.R. 296/2005. Non solo le disposizioni regolamentari non sono né lacunose né equivocate (anzi definiscono con chiarezza gli obblighi posti a carico degli amministratori comunali), ma la stessa disciplina statale risulta di stretta interpretazione, stando al tenore letterale



delle norme in essa contenute; infatti:

- il regolamento statale “*disciplina il procedimento per l'affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto, dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del demanio*”, destinati ad uso diverso da quello abitativo (art. 1), ed elenca una pluralità di beni che non possono che essere statali (a es. quelli indicati alla lett. a) “*non idonei ovvero non suscettibili di **uso governativo**, concreto ed attuale*”);
- soltanto gli immobili di proprietà dello Stato di cui all’art. 1, possono essere oggetto di concessione ovvero di locazione, in favore dei soggetti di cui agli articoli 10 e 11, rispettivamente a titolo gratuito ovvero a canone agevolato, per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale (art. 9);
- gli stessi immobili possono essere oggetto di concessione o locazione in favore di province e comuni, purché utilizzati come sede di istituzione scolastica, ai sensi della legge 11 gennaio 1996, n. 23 (art. 10):
- gli stessi immobili possono essere utilizzati in concessione o in locazione a canone agevolato “*per finalità di interesse pubblico connesse all'effettiva rilevanza degli scopi sociali perseguiti in funzione e nel rispetto delle esigenze primarie della collettività*” in favore di “*organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, commi 1, 8 e 9, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e le associazioni di promozione sociale iscritte nel*



registro nazionale previsto dall'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (art. 11, comma 1, lett. e) ovvero di "istituzioni, le fondazioni e le associazioni non aventi scopo di lucro, anche combattentistiche e d'arma", le quali "perseguono in ambito nazionale fini di rilevante interesse nel campo della cultura, dell'ambiente, della sicurezza pubblica, della salute e della ricerca; svolgono la propria attività sulla base di programmi di durata almeno triennale; utilizzano i beni di proprietà statale perseguendo, ove compatibili con i propri scopi, l'ottimizzazione e la valorizzazione dei medesimi, garantendo altresì la effettiva fruibilità degli stessi da parte della collettività" (art. 11, comma 1, lett. g).

Il quadro normativo rimane riferibile, *ictu oculi*, ai beni dello Stato gestiti dall'Agenzia del demanio (anche perché gli enti locali figurano tra i soggetti concessionari o conduttori: il che induce a escludere che potessero considerarsi enti concedenti), e, in ogni caso, la stessa Agenzia del demanio è chiamata a verificare che l'associazione senza scopo di lucro, richiedente l'assegnazione in locazione a canone agevolato, versi nelle condizioni sopra descritte, e cioè che essa rientri nel novero delle associazioni di cui al d. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, o delle associazioni di promozione sociale iscritte nel **registro nazionale** di cui alla l. 7 dicembre 2000, n. 383 oppure operanti in **campo nazionale**. L'ambito applicativo è, in definitiva, esattamente delimitato, sì da inferirne la natura settoriale delle disposizioni citate, insuscettibili di applicazione analogica.



La scelta di concedere in locazione l'immobile sito in P.tta S. Eligio n. 2, deve ritenersi, di conseguenza, illegittima, in quanto non rispondente a nessuno dei canoni indicati nei citati regolamenti comunali (n. 60 del 20.03.1995 e n. 323 del 12.10.1995), da considerarsi fonte normativa prevalente ed esaustiva. L'associazione non è mai risultata iscritta nei registri comunali e non ha mai presentato alcuna relazione, a consuntivo, delle attività svolte; in ogni caso la decurtazione del canone non avrebbe potuto spingersi al di sopra della soglia del 50% di quello di mercato.

Nessun pregio ha, poi, il richiamo all'art. 32, comma 8, della legge n. 724 del 1994, non solo perché la norma riguarda *“i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni”* (e tale non è il bene in esame), ma soprattutto perché nello stabilire il principio per cui *“a decorrere dal 1° gennaio 1995 i canoni annui sono, in deroga alle disposizioni di legge in vigore, determinati dai comuni in rapporto alle caratteristiche dei beni, a un valore non inferiore a quello di mercato”*, introduce una generica salvezza per l'impiego degli stessi a *“scopi sociali”*, senza, tuttavia, specificare alcunché sui limiti di tale deroga. La norma deve essere, di conseguenza, coordinata con le fonti regolamentari, anche in considerazione del fatto che l'art. 13, comma 1, d.lgs. 267/2000 delega ai Comuni la potestà decisoria sulle concessioni di beni appartenenti al proprio patrimonio indisponibile.

Pienamente condivisibili sono, infine, le argomentazioni sviluppate dai primi giudici in relazione all'art. 32, comma 1, l. 383/2000, che così recita: *“Lo Stato, le regioni, le province e i comuni possono*



concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale e alle organizzazioni di volontariato previste dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali". Sussiste anche in questo caso l'obbligo a verificare che si tratti, effettivamente, di enti associativi riconducibili alle categorie di cui alla legge n. 266/1991, e, dunque, iscritti nei registri nazionale e regionali all'uopo istituiti: condizioni mancanti o, comunque, non provate nella fattispecie.

La decisione di affidare in locazione l'immobile di proprietà comunale risulta, in definitiva, adottata in totale dispregio della normativa vigente: di qui l'antigiuridicità delle condotte oggetto di giudizio e l'infondatezza dei profili di doglianza esaminati.

8.2. Sussistenza e consistenza del danno

Occorre distinguere le diverse tipologie di danno, tenuto conto che il collegio di prime cure ha accolto, *in parte qua*, integralmente la prospettazione attorea.

8.2.1. Nessun dubbio può nutrirsi sulla **prima posta di danno**. I profili di censura veicolati nei gravami in esame sono, infatti, del tutto privi di riscontro probatorio.

La riduzione del canone pattuito al 10% di quello dovuto, alla stregua delle stime in atti, e la conseguenziale perdita patrimoniale del 90% del canone dovuto, rappresenta danno certo e attuale.

Il credito corrispondente è stato oggetto di definitiva rinuncia da parte del Comune, per effetto dell'accordo negoziale del 2011, sopra



menzionato, con la conseguenza che, non essendo oggetto di alcuna pattuizione, giammai il Comune avrebbe potuto pretendere la riscossione, se non attraverso una vera e propria “novazione oggettiva” del contratto stesso.

La rinuncia al maggior introito patrimoniale non risulta, poi, affatto bilanciato dal perseguimento di finalità socialmente utili. Gli odierni appellanti non sono riusciti a dimostrare una circostanza dirimente ai fini della controversia che occupa, ossia se in concreto l’associazione abbia perseguito finalità o realizzato attività volte allo sviluppo del territorio o del patrimonio culturale della città.

Anzi, in atti v’è prova del contrario.

Non solo, infatti, nella nota del 2 marzo 2010 indirizzata all’Assessore al demanio (D’Aponte), era denunciata la nutrita morosità della associazione, fin dal 2001, rispetto al pagamento dei canoni, ma era, altresì, evidenziata la assenza dei requisiti in capo alla stessa per accedere alla decurtazione del canone, non potendo, tra l’altro, considerare l’associazione quale ente senza scopo di lucro, atteso che svolgeva “attività e pubblicità politica” e si stava occupando, in quel momento, dei corsi di formazione per i test di accesso al concorso, allora bandito, per 170 agenti di polizia municipale. Come rilevato dal Procuratore regionale, sin dall’atto introduttivo e debitamente documentato, sia dal portale SIATEL della agenzia delle entrate, sia dal codice fiscale dell’Associazione “OMISSIS” si evince che trattasi di un c.r.a.l., avente natura giuridica di associazione non riconosciuta, con sede legale in Napoli,



in un indirizzo al quale risultavano allocati, oltre al Centro per l'Impiego, e a servizi tecnici municipali, anche la sezione territoriale di un'Unità Operativa della Polizia Municipale; lo stesso Presidente dell'associazione era, all'epoca dei fatti, un dipendente comunale. La mancata iscrizione nel registro comunale come anche l'inottemperanza all'obbligo di depositare annualmente, presso il Comune, la "relazione sulle attività svolte", di cui al regolamento approvato con delibera consiliare n. 323 del 12.10.1995, hanno reso, di fatto, impossibile ogni serio e preventivo accertamento sul reale ed effettivo contributo che l'ente locatario avrebbe offerto alla comunità, in nome di quei valori fondamentali della Carta costituzionale - di solidarietà e sviluppo socio-culturale - sui quali si concentra lo sforzo difensivo degli odierni appellanti,

La rinuncia alla maggiore parte dei canoni riscuotibili non può giustificarsi neppure alla luce di un contesto *lato sensu* "transattivo", in quanto la trama negoziale tessuta per agevolare il locatario (già occupante *sine titulo* dell'edificio comunale) non è affatto intrisa di quelle reciproche concessioni che il codice civile impone ai fini della validità del contratto solutorio (art. 1965 c.c.).

Va ricordato, a tal proposito, che i contratti di locazione "attiva" sono da considerare strumenti di incremento delle risorse pubbliche e, in tale ottica, devono essere improntati a criteri di stretta economicità (art. 1, l. n. 241/1990 e s.i.m.), con l'effetto che si dovrebbe garantire, da un lato, livelli ottimali di soddisfazione dell'interesse pubblico generale attraverso l'impiego di risorse proporzionate;



dall'altro, il massimo valore ottenibile dall'impiego delle risorse a disposizione. La più recente giurisprudenza di questa Corte (Sez. II 28 luglio 2017 n. 537; id. 1° febbraio 2017 n. 56; id. 16 dicembre 2016 n. 1345) non ha mancato, infatti, di ritenere fondata l'azione di responsabilità promossa dal p.m. contabile nei confronti degli amministratori pubblici per la mancata riscossione dei canoni di locazione, tenendo conto del grave depauperamento per le casse locali dovuto alla definitiva perdita del credito. La mancata riscossione delle entrate patrimoniali (di natura privatistica) è stata, infatti, considerata incompatibile con il principio di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, sulla cui base, le varie forme di gestione dei beni patrimoniali devono tendere all'incremento del valore economico delle dotazioni stesse, onde trarne una maggiore redditività finale, e al potenziamento delle entrate di natura non tributaria, in assenza di una reale verifica sulle finalità sociali perseguite dall'ente locatario.

Lo stesso legislatore si è soffermato sull'applicazione di tale principio (d.l. n. 112/2008, art. 58, rubricato "*Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*") rinviando, per le modalità di valorizzazione, alla "*procedura prevista dall'articolo 3-bis del d.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410*" (art. 58, comma 6). La norma stabilisce che i beni immobili "*possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero,*



restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini".

Orbene, nella fattispecie, la rinuncia definitiva a una parte consistente del canone di locazione (sino al punto da poterlo considerare una "controprestazione simbolica"), oltre a incidere sulla causa "tipica" del contratto di locazione, non ha recato alcun vantaggio all'ente, in quanto, a fronte della riduzione del canone, alcun obbligo, finalizzato al restauro o alla manutenzione del bene, è stato imposto al conduttore. Ne sia riprova la circostanza che, quando l'associazione ebbe a inoltrare, in data 17.02.2006, all'allora Assessore al Patrimonio (F. B.) e al Dirigente S.A.I. (Corrado Di Maso) l'istanza di assegnazione del bene, riconoscendo, peraltro di averlo occupato, gratuitamente, sin dal 2001, alluse a lavori di ristrutturazione da scomputare dai canoni pregressi mai corrisposti, senza fornire qualsiasi prova documentale di tale circostanza a eccezione di un computo metrico (Informativa 30.11.13, all. 27).

Il Responsabile del Servizio Patrimonio del Comune di Napoli, su richiesta del SAI, rigettava, infatti, la richiesta di scomputo, atteso che, a prescindere da ogni altra valutazione, si trattava, comunque, di lavori non autorizzati dalla proprietà, procedendo a notificare formalmente all'occupante, come già accaduto qualche tempo prima, una nuova diffida a ottemperare al disposto sgombero, con adozione dell'ordinanza sindacale n. 127 del 11.09.2008 (Informativa 30.11.13, all. dal 27 al 30). Analogo epilogo va registrato per l'istanza



del febbraio 2010, nella quale pure si fa riferimento a non meglio specificati lavori di ristrutturazione.

Non si comprende davvero, in conclusione, quale vantaggio abbia tratto il Comune di Napoli da una gestione, così palesemente “antieconomica” del bene oggetto di affidamento: di certo non quello di natura patrimoniale, atteso il sostanziale azzeramento dell’onere posto a carico del conduttore, ma neanche quello di natura “sociale” che gli odierni appellanti continuano a sostenere, quale scriminante dell’illecito ad essi contestato. Un reale beneficio non può neppure annettersi alla pattuita retroattività, che ha consentito di recuperare i canoni sin dal settembre 2010, pur essendo stato il contratto stipulato il 21.01.2011. A parte l’ovvia constatazione che il credito è circoscritto a un segmento temporale davvero non significativo - tenendo soprattutto conto della riduzione al 10% del canone di mercato e, dunque, dell’inconsistente utilità conseguita - ma non corrisponde neanche a un autentico “sacrificio” imposto al privato, posto che questi occupava l’immobile, praticamente senza soluzione di continuità, dal lontano 2001.

In punto di quantificazione, merita conferma la sentenza nella parte in cui ha liquidato la prima posta di danno in esame, in complessivi € 92.395,89 (di cui: € 79.548,62 a titolo di perdita patrimoniale + € 12.847,27 a titolo di interessi maturati sulla predetta somma dal 2011 al 2015 non riscossi). Il “giusto” canone di locazione, calcolato secondo il valore di mercato dell’immobile sito in P.tta S. Eligio n. 2, dalla concessionaria R. I. (cfr. Informativa PM NA 30.11.2013, in



atti), poi confermato dalle stime rielaborate dalla OMISSIS, (cfr. Informativa PM NA, Unità Investigativa, del 14.04.2015, in atti), avrebbe dovuto essere, infatti, pari € 1.523,92 mensili. L'invocata istruttoria sul punto sarebbe stata inutile, avendo il collegio a disposizione una valutazione oggettiva del valore dell'immobile, proveniente, peraltro, da un soggetto estraneo alla compagine amministrativa e perfettamente in linea con il "fitto passivo" che il Comune di Napoli stava pagando, nel medesimo periodo per il bene sito in via Melisurgo, come da citazione.

Parimenti può confermarsi che tale voce di danno, in considerazione dello stato di degrado nel quale versava il bene, può essere ridotto, come nella gravata sentenza, in via equitativa, del 40%, con la conseguenza che il credito risarcitorio rimane fissato in € 55.437,53

8.2.2. Ben diverso esito meritano le doglianze che investono la **seconda voce di danno**, derivata dalla mancata riscossione della t.a.r.s.u., relativa alle annualità dal 2005 al 2007, pari a complessivi € 2.473,74 di cui € 2.068,74 a titolo di tributi non riscossi (cfr. Informativa PM NA del 15.04.2015, scheda 3) + € 405,00 a titolo di interessi maturati sulla detta somma. L'importo investe chiaramente entrate di natura "tributaria" la cui mancata riscossione, tuttavia, non appare in diretta dipendenza con la vicenda in esame, non solo perché la condotta omissiva non risulta di pertinenza dei settori facenti capo agli odierni appellanti, ma anche perché non è dato comprendere in quale misura la prescrizione di tale credito può essere "conseguenza immeditata e diretta", ex art. 1223 c.c., della



stipulazione del contratto di locazione e della pattuizione relativa al canone agevolato. Tale posta di danno deve, pertanto, ritenersi, in mancanza di una specifica prova in tal senso, estranea alla sfera di responsabilità degli amministratori tratti in giudizio, con relativo accoglimento della censura mossa alla sentenza impugnata e riforma del relativo capo di sentenza.

8.2.3. Parimenti priva di nesso causale rispetto alle condotte degli appellanti si appalesa la **terza voce di danno**. Se, infatti, appare incontroverso che, in data 21.11.2000, il Comune di Napoli stipulava un contratto di locazione passiva avente ad oggetto la conduzione dell'immobile sito in via Melisurgo n. 15, piano 8 int. 22 (cfr. Informativa PM NA del 16.06.2015 all. 42, 43 e 45, in atti), avente caratteristiche analoghe a quello oggetto di controversia e simile metratura (mq 142), per un canone pari a (vecchie) £ 3.000.000, non si comprende come tale scelta possa porsi in correlazione con le condotte contestate al Sindaco Jervolino (che ha rivestito la carica dal 13 maggio 2001 al 1° giugno 2011), ovvero con quelle imputabile all'Assessore Marcello D'Aponte, già in carica dal 2009, ma del quale non è provato alcun coinvolgimento, ovvero al Dirigente SAI, Corrado Di Maso, o al Dirigente del Servizio Patrimonio.

Neppure chiarita è la connessione oggettiva tra le due vicende, in quanto si tratta, evidentemente, di due scelte diverse, tra le quali non sussiste alcun vincolo di dipendenza, posto che il danno accertato è derivato non dalla scelta in sé di concedere in locazione l'immobile di proprietà, ma dall'aver rinunciato, sine causa, a una



parte consistente del canone di mercato. Peraltro, *“la destinazione cui è stato asservito il predetto immobile condotto in locazione passiva è stata quella di offrire collocazione al gruppo consiliare C.C.D.”*, finalità che, contrariamente a quanto asserito dagli organi di p.g. (cfr. Informativa PM NA del 16.06.2015 all. 43: contratto di locazione, art. 2), non poteva affatto prescindere da specifiche esigenze tecniche e non necessariamente poteva *“essere soddisfatta anche con l’immobile occupato dalla predetta associazione III millennio”*. Anche tale posta di danno deve essere espunta dal computo complessivo, con riforma del relativo capo di sentenza.8.

8.3. Nesso causale ed elemento psicologico

Il danno, quantificato in complessivi € 55.437,53, deve attribuirsi agli odierni appellanti, le cui condotte presentano, per le condivisibili ragioni esplicitate nella sentenza oggetto di impugnazione (pagg. 45 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. E 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 soggetti (Jervolino e D’Aponte) hanno contribuito a concedere in uso immobili comunali, pur in assenza di inderogabili requisiti di



legittimazione condizionanti l'assegnazione, dietro corrispettivi incongrui (canone ultraridotto);

- altri (Di Maso e Annunziata), pur consapevoli delle criticità che connotavano la gestione degli affidamenti degli immobili comunali e addirittura destinatari di specifici obiettivi gestionali, hanno omesso di intraprendere iniziative per ripristinare la fisiologia dell'azione macroscopicamente viziata.

La sentenza merita, dunque, piena conferma in relazione all'imputazione di colpevolezza in capo a ciascuno degli appellanti, con riparto di quote in essa indicato, tenuto conto dell'apporto causalmente rilevante di ciascuno.

9. In conclusione, in parziale accoglimento degli appelli, la sentenza di primo grado deve essere riformata e il credito risarcitorio rimodulato in € 55.437,53, da ripartirsi secondo le quote, equitativamente e condivisibilmente determinate dai primi giudici, nel seguente modo: 60% (= € 33.262,41) a carico di Corrado Di Maso; 20% (= € 11.087,47) a carico di Marcello D'Aponte; 15% (= € 8.315,60) a carico di Giovanni Annunziata; 5% (= € 2.771,86) a carico di Rosa Russo Jervolino, oltre interessi legali, come da dispositivo.

In mancanza, infatti, di appello incidentale sulla liquidazione del danno, includente la rivalutazione monetaria, rimane impedito al giudice d'appello il relativo rilievo *ex officio*, trattandosi di un'autonoma componente accessoria del debito di valore dedotto.

5. In considerazione della gravità della colpa e dell'assoluta chiarezza



SENT. 470/2019

del dato normativo violato, non v'è luogo a riduzione del danno ex art. 52 r.d. n. 1214/1934 né a *compensatio lucri cum damno*, in quanto manca, in quest'ultimo caso, qualsivoglia prova della presunta utilità conseguita dal Comune o dalla comunità amministrata, per effetto dell'illecita riduzione del canone di locazione per cui è causa.

10. In considerazione del parziale accoglimento degli appelli, sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite ex art. 31 c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli, li accoglie parzialmente e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di Napoli Corrado Di Maso per € 33.262,41), Marcello D'Aponte per € 11.087,47, Giovanni Annunziata per € 8.315,60, Rosa Russo Jervolino per € 2.771,86, oltre interessi dalla data del deposito fino al dì del soddisfo. Compensa integralmente le spese di lite.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile – 10 giugno 2019.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Luciano Calamaro)

F.to Maria Cristina Razzano

F.to Luciano Calamaro

Depositata in Segreteria il 12 DIC. 2019

La Dirigente (Dott.ssa Sabina Rago)



SENT. 470/2019

F.to Sabina Rago