



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA - Primo Presidente f.f. -
GIACOMO MARIA STALLA - Rel. Consigliere -
MASSIMO FERRO - Consigliere -
ENRICO SCODITTI - Consigliere -
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
ANTONELLO COSENTINO - Consigliere -
LINA RUBINO - Consigliere -
ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -
CATERINA MAROTTA - Consigliere -

Oggetto

RIC. CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI
SPECIALI

Ud. 22/11/2022 -
CC

R.G.N. 6127/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEGLI
AVIGNONESI 5, presso lo studio dell'avvocato ENRICO SOPRANO, che
lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO
MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato
in ROMA, VIA A. BAIAMONTI 25;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 323/2021 della CORTE DEI CONTI - I SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA, depositata il 27/07/2021.

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/11/2022 dal Consigliere GIACOMO MARIA STALLA.

Rilevato che:

§ 1.1 propone tre motivi di ricorso – ex art.362 co. 1[^] cod.proc.civ. – per la cassazione della sentenza in epigrafe indicata, non notificata, con la quale la Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale Centrale d’Appello confermava nei suoi confronti la sentenza di primo grado (n.22/2019 della Sezione Giurisdizionale Campania) che l’aveva condannato, assieme ad altri assessori e dirigenti del Settore Patrimonio e Demanio del Comune di Napoli, al pagamento a favore di quest’ultimo di un risarcimento equitativamente determinato, per la sua quota, in euro 100.000,00 oltre accessori.

Ciò per l’addebito di danno erariale con colpa grave, come contestatogli il 29.9.2015 dalla Procura Regionale della Corte dei Conti, per aver concorso, nella qualità di assessore al patrimonio dal gennaio 2009 al maggio 2011, all’assegnazione a favore di varie associazioni non aventi fine di lucro, per scopi non abitativi, di quattordici unità immobiliari di proprietà comunale a titolo di comodato gratuito ovvero per un canone ridotto al 10% rispetto ai valori di mercato; con conseguente pregiudizio patrimoniale per l’amministrazione comunale pari alla differenza tra i canoni percepiti e quelli percepibili, seppure a condizioni agevolate.

Per quanto qui di interesse, ha osservato la Corte dei Conti, nella sentenza impugnata, che:

PUBBLICAZIONE INFORMATICA - SERVIZIO PUBBLICAZIONI - TRIBUNALE DI NAPOLI - SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA

- la contestata assegnazione degli immobili (tra l'altro senza l'osservanza di regolari procedure selettive ed anche a favore di associazioni non iscritte nell'apposito elenco comunale) contrastava con i Regolamenti comunali (approvati con delibere consiliari nn. 60 e 323 del 1995) in materia di assegnazione di unità non abitative ad enti non lucrativi svolgenti attività di sostegno sociale, i quali non consentivano il comodato gratuito né l'applicazione di un canone locativo inferiore al 50% di quello di mercato;
- le condizioni di favore così praticate non potevano trovare giustificazione nella disciplina nazionale sulle modalità di concessione in uso e locazione dei beni immobili di proprietà statale (art.32 l. 383/2000; d.P.R. 296/2005), in quanto insuscettibile di applicazione analogica e relativa ad un diverso ambito rispetto a quello disciplinato dai menzionati regolamenti comunali;
- la difformità dell'assegnazione contestata dai parametri regolamentari e dai criteri di diligenza e buona amministrazione escludeva che si vertesse di c.d. 'riserva amministrativa' sul merito discrezionale della decisione, con conseguente asserita preclusione di sindacato da parte del giudice contabile;
- quanto all'elemento soggettivo, il [] era certamente a conoscenza della gestione antieconomica degli immobili e della contrarietà delle assegnazioni rispetto ai regolamenti comunali (in particolare, del citato regolamento n. 60/1995, il quale prevedeva che le associazioni senza scopo di lucro che intendessero ottenere, dopo bando di concorso, l'assegnazione di strutture comunali ad uso non residenziale, dovessero formalizzare la relativa istanza allegando la certificazione di iscrizione nel registro comunale delle associazioni ed

PROVINCIA DI MANTOVA - PIAZZA S. PIETRO 1 - 46100 MANTOVA - TEL. 0376/339911 - FAX 0376/339922 - WWW.COMUNE.MANTOVA.IT



organizzazioni di volontariato e che, inoltre, in caso di inadempienza nel pagamento dei canoni dovesse essere disposta la decadenza dall'assegnazione stessa) ma, ciò nonostante, non aveva intrapreso, nell'arco temporale del suo incarico, alcuna utile iniziativa volta a ripristinare la corretta ed utile gestione dei cespiti ed a recuperare i canoni dovuti;

- a nulla rilevava, in proposito, che solo dopo la cessazione dall'incarico i Regolamenti in questione fossero stati fatti oggetto di pareri esplicativi da parte dell'Avvocatura Comunale.

§ 1.2 Con il *primo motivo* di ricorso per cassazione il D'Aponte deduce eccesso di potere giurisdizionale per violazione dell'articolo 1 l. n. 20 del 1994 come novellata dalla l. n. 639 del 1996, posto che:

- la decisione di assegnare strutture comunali non residenziali, ad un canone locatizio ridotto, in favore di associazioni prive di scopo di lucro e svolgenti attività sociale, culturale o sportiva (e tali erano, nella specie, le associazioni beneficiarie, come sarebbe poi stato accertato con delibera della Giunta Comunale n. 542 del 21 novembre 2019) doveva ritenersi insindacabile nel merito da parte del giudice contabile, perché rientrante nella discrezionalità politica circa la gestione della risorsa pubblica;
- l'assolvimento da parte del Comune delle finalità istituzionali connesse all'erogazione dei servizi alla persona ed alla comunità poteva legittimamente avvenire non solo, indirettamente, attraverso la messa a reddito dei propri cespiti, ma anche mediante l'utilizzo diretto dei propri beni per l'assolvimento di tali primarie funzioni, com'era nella specie avvenuto nel rispetto dell'articolo 13 d.lgs 267/00 (Tuel);

- neppure poteva dirsi che l'assegnazione in questione avesse davvero comportato effetti antieconomici per l'amministrazione comunale, posto che essa aveva avuto ad oggetto immobili in evidente stato di abbandono e di estremo degrado, con contestuale assunzione da parte delle associazioni beneficiarie dell'obbligo di farsi carico dei necessari interventi di ristrutturazione, oltre che delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Con il *secondo motivo* di ricorso il lamenta eccesso di potere giurisdizionale per violazione degli articoli 48 e 107 d.lgs 267 del 2000, posto che:

- in base a quest'ultima disciplina vige nell'ordinamento il principio di netta separazione di ruolo e responsabilità tra organi del governo locale (componenti della Giunta Comunale) e dirigenti preposti alla gestione amministrativa, finanziaria e tecnica dei beni comunali;
- nella specie, egli si era limitato a sottoscrivere con le associazioni assegnatarie un protocollo d'intesa concernente la locazione dell'immobile con canone decurtato al 90%, per poi formulare la relativa proposta di recepimento del protocollo d'intesa da parte della Giunta Comunale, e tale attività aveva fatto seguito all'istruttoria del dirigente del servizio competente, sulla cui piena legittimità e conformità regolamentare egli aveva fatto ragionevole affidamento;
- nell'addossare la responsabilità in questione all'organo politico, la Corte dei Conti (discostandosi da altre sue pronunce in casi analoghi) era appunto incorsa in eccesso di potere giurisdizionale mediante *"l'elaborazione di un principio ad hoc del tutto sconosciuto all'interno dell'attuale panorama legislativo, volto a riconoscere la concorrente responsabilità dei*

Pubblicato in: RACCOLTA A RACCOLTA DI LEGGI E REGOLAMENTI - PIAZZA DELLA LIBERTÀ, 1 - 00187 ROMA - TEL. 06/471421 - FAX 06/47142100

soggetti esclusivamente titolari di funzioni di indirizzo politico con quella dei dirigenti, anche nell'ipotesi in cui il danno erariale contestato sia esclusivamente eziologicamente riconducibile ad inefficienze gestionali delle condotte dei dirigenti nell'ambito delle proprie competenze" (ric.pag.16).

Con il terzo motivo di ricorso si lamenta eccesso di potere giurisdizionale per violazione dell'articolo 1, co. 1, primo capoverso della l. n. 20 del 1994, posto che:

- quest'ultima disposizione subordinava la responsabilità per danno erariale ai soli fatti ed omissioni posti in essere con dolo o colpa grave, mentre la Corte dei Conti aveva affermato questa responsabilità sul solo dato della (asserita) violazione dei regolamenti comunali;
- così facendo, la Corte dei Conti non solo non aveva considerato che i regolamenti comunali in questione (infatti poi abrogati) risultavano anacronistici e di incerta interpretazione, così da giustificare l'applicazione della corrispondente disciplina statale (d.P.R. 296/2005), ma era anche giunta ad elaborare *"una nuova regola juris, affatto sconosciuta nel nostro ordinamento giuridico e, segnatamente, nel complesso di norme che disciplinano la responsabilità amministrativa degli amministratori degli enti locali, secondo cui la responsabilità amministrativa dei soggetti titolari di funzioni di indirizzo politico all'interno della PA sussisterebbe ogniqualvolta questi ultimi pongano in essere una condotta violativa di previsioni regolamentari laddove, come è noto, l'attuale sistema normativo è congegnato in modo tale da far sì che, diversamente da quanto accade nel sistema della responsabilità da illecito aquiliano, il requisito del dolo o della colpa grave costituisce un elemento indefettibile della complessa fattispecie*

Ministero della Giustizia - Direzione Generale dell'Amministrazione Giurisdizionale - Ufficio di Segreteria - Via Nazionale, 110 - 00187 Roma



del responsabilità per danno erariale degli amministratori pubblici" (ric. pag.18).

§ 1.3 Il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti ha depositato controricorso eccependo:

- l'infondatezza del primo motivo di ricorso, dal momento che il sindacato del giudice contabile non si era qui esteso alla decisione in sé (effettivamente discrezionale) di assegnare le unità immobiliari in questione alle varie associazioni non lucrative, concentrandosi invece sulle modalità di attuazione di questa decisione secondo criteri di efficacia ed economicità previsti dall'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, anche per gli effetti di cui all'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, erroneamente invocato a fondamento del prospettato eccesso di potere giurisdizionale;
- l'inammissibilità dei restanti motivi perché, a tutto concedere, concernenti errori di giudizio, entro i limiti interni della giurisdizione contabile, circa la configurabilità di un possibile concorso di responsabilità nella causazione del danno erariale tra la condotta del personale amministrativo e gli organi di amministrazione attiva dell'ente pubblico territoriale.

Il a depositato memoria con specifiche repliche alle su riassunte argomentazioni del Procuratore Generale contabile.

§ 2.1 I tre motivi di ricorso sono inammissibili.

Per quanto concerne la prima doglianza (*eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera della discrezionalità insindacabile*), è dirimente osservare come il vaglio del giudice contabile abbia qui investito non già la discrezionalità amministrativa, ovvero politica, volta ad assegnare gli immobili comunali non residenziali alle associazioni svolgenti attività sociale, bensì le modalità attraverso le quali questa discrezionalità è stata

concretamente esercitata. Il che ha indotto il giudice contabile alla conclusione della effettiva violazione regolamentare e, più in generale, del mancato rispetto dei criteri di efficienza, economicità e buona amministrazione, intesi quali parametri di legittimità, costituzionalmente rilevanti, dell'azione pubblica.

E' costante l'indirizzo di questa Corte secondo cui: *"L'insindacabilità 'nel merito' delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti non comporta che esse siano sottratte ad ogni possibilità di controllo, e segnatamente a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa, potendo e dovendo la Corte dei Conti verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa"* (tra le molte: Cass.SSUU n. 30527/19 in fattispecie di responsabilità di assessore provinciale per la locazione di un immobile con destinazione incerta ed a condizioni diseconomiche; così Cass.SSUU n. 2157/21 in tema di responsabilità per *mala gestio* nella stipulazione di contratti in strumenti finanziari derivati; Cass.SSUU n. 30769/22 in materia di responsabilità erariale per irregolare conferimento di incarichi dirigenziali interni).

Ciò implica che:

- la discrezionalità dell'amministratore nell'individuare la soluzione più idonea a realizzare nel caso concreto l'interesse pubblico può dirsi legittimamente esercitata solo in quanto risultino osservati i criteri informativi dell'agere della PA, come dettati in via generale dall' articolo 97 Cost. e codificati dall'art.1, co.1[^], l. 241/90, quanto a *"economicità, efficacia e pubblicità"*, e dall'art.1 d.lgs 286/99;

- la rispondenza in concreto delle scelte degli amministratori a questi criteri è soggetta al controllo di giuridicità sostanziale della Corte dei Conti, in quanto si tratta di criteri che, travalicando la 'riserva di amministrazione' (intesa come preferenza tra alternative, nell'ambito della ragionevolezza, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico), rientrano nella legittimità e non nella mera opportunità dell'azione amministrativa.

Orbene, nell'applicare questi principi al caso in esame risulta evidente come l'aver appurato che le assegnazioni immobiliari in questione erano avvenute a favore di associazioni che (oltre a non essere iscritte all'albo comunale, a non essere in regola con i versamenti tributari ed a non aver partecipato ad apposito bando pubblico) risultavano essere state indebitamente ammesse a comodato gratuito, ovvero al pagamento di canoni locativi irrisori perché abbattuti fino al 90% di quelli di mercato (e non al massimo del 50% come stabilito dal regolamento) non esprima affatto un sindacato sulla discrezionalità della scelta di assegnazione in sé, quanto sul suo concreto esercizio.

Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, il sindacato del giudice contabile non si è qui spinto fino al punto di negare che il Comune potesse discrezionalmente perseguire le sue finalità istituzionali attraverso la modalità 'diretta' della concessione degli immobili non residenziali alle associazioni di rilevanza sociale (come tali effettivamente riconosciute con la delibera successiva di Giunta) quale alternativa al massimo sfruttamento reddituale degli immobili stessi secondo canoni di mercato (e successivo reimpiego in finalità di sostegno sociale), ma si è piuttosto limitato a rilevare la suddetta contrarietà a Regolamento delle specifiche condizioni di esercizio di questa scelta; e ciò attraverso una valutazione che ha trovato il

proprio fulcro nella disamina, non di delibere amministrative di indirizzo e men che meno di opzioni politiche circa il perseguimento degli obiettivi sociali istituzionalmente rientranti nell'attività comunale, bensì di pattuizioni e clausole di natura prettamente contrattuale.

E nemmeno può trovare ingresso l'argomento di censura secondo cui, così facendo, il giudice contabile avrebbe erroneamente affermato il carattere 'antieconomico' della scelta adottata dagli amministratori comunali senza considerare, all'opposto, i vantaggi che l'Amministrazione avrebbe conseguito dall'esecuzione - posta a carico delle Associazioni assegnatarie, anche in tal caso in forza di clausole contrattuali - di opere di ripristino e manutenzione straordinaria degli immobili in stato di degrado, dal momento che si tratta di argomento che non attiene in alcun modo alla giurisdizione ma, al più, al merito della contestazione per danno erariale nell'ambito di una (ammissibile e doverosa) valutazione economica complessiva delle assegnazioni da parte del giudice contabile.

§ 2.2 Per quanto concerne la seconda doglianza (*eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera del legislatore quanto a ripartizione di ruoli e responsabilità tra organi amministrativi e politici*) basterà osservare come nel caso in questione si verta, a ben vedere, di attività propriamente interpretativa della legislazione vigente e non di attività creativa di nuova norma giuridica.

Nella non condivisibile prospettazione del ricorrente vi sarebbe, in buona sostanza, creazione di nuova norma (e quindi eccesso di giurisdizione sotto l'indicato profilo) per il solo fatto che il giudice speciale abbia adottato una interpretazione della norma semplicemente differente ed alternativa rispetto a quella dal medesimo ricorrente proposta. Il che è palesemente inammissibile là dove si vorrebbe con ciò individuare la nuova norma indebitamente

creata in quella risultante da un'interpretazione della disciplina esistente semplicemente altra rispetto a quella desiderata e sostenuta; interpretazione della disciplina esistente che, in quanto tale, si pone certamente entro i confini della giurisdizione ed all'esito di una tipica attività ermeneutica che ne costituisce, anzi, l'essenza stessa.

Si richiama anche in proposito il fermo indirizzo secondo cui: *"l'eccesso di potere giurisdizionale nei confronti del legislatore è configurabile solo ove il giudice amministrativo (o contabile) applichi non già la norma esistente bensì una norma da esso stesso creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, la mancata o inesatta applicazione di norme di legge non comportando viceversa la creazione di una norma inesistente, con conseguente invasione della sfera di attribuzioni del legislatore, giacché il controllo sulla giurisdizione non è in alcun caso estensibile alla prospettazione di pure e semplici violazioni di legge da parte del giudice speciale"* (Cass.SSUU n. 26164/22 ed innumerevoli altre).

Altro è a dire che, nell'adottare l'interpretazione non condivisa, il giudice contabile avrebbe violato determinati indici e parametri di ricostruzione degli istituti giuridici di riferimento e, segnatamente, di riparto dei compiti e delle responsabilità tra organi amministrativi-gestori ed organi politici (artt.48 e 107 d.lgs.167/2000); ma questo si porrebbe tuttavia, ancora una volta, al di fuori del tema del riparto di giurisdizione per integrare, a tutto concedere, un errore di giudizio qui non rilevante.

§ 2.3 Per quanto concerne la terza doglianza (*eccesso di potere per sconfinamento nella sfera del legislatore quanto ad affermazione di responsabilità erariale per il solo fatto della contrarietà a legge e regolamento*) valgono in massima parte i principi appena richiamati, dal momento che anche in tal caso la censura si risolve in una

denuncia di errore di giudizio mediante violazione delle regole di accertamento della responsabilità del pubblico amministratore (anche in ragione del suo ruolo gestorio oppure politico), che è cosa ben diversa dalla creazione di una nuova regola di diritto, prima sconosciuta all'ordinamento.

Ciò che va però qui aggiunto è che l'assunto del ricorrente - secondo cui alla sua condanna la Corte dei Conti sarebbe pervenuta senza farsi carico di verificare in concreto l'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) della responsabilità - non trova comunque riscontro nella sentenza impugnata.

Al contrario, da quest'ultima si evince come il giudice contabile di appello (v. sentenza pagg.24-25, anche con richiamo e recepimento di quanto sul punto già ravvisato dal primo giudice) si sia fatto carico di questa verifica, giungendo infine proprio ad un convincimento positivo di colpa grave desunto non dalla violazione normativa in sé, ma dal ruolo del quale firmatario del protocollo d'intesa sulle assegnazioni immobiliari; dal sufficientemente chiaro tenore dei regolamenti comunali in materia; dalla consapevolezza della illegalità delle assegnazioni; dalla protratta inerzia nel recupero del dovuto e nel ripristino della legalità violata.

Si tratta della globale ed interdipendente considerazione di elementi di merito che qui si menzionano al solo fine di rilevare come il suddetto assunto di sconfinamento dalla giurisdizione, mediante creazione di un nuovo paradigma normativo di imputazione della responsabilità del pubblico amministratore (asseritamente avulso dall'accertamento dell'elemento soggettivo e tutto basato sulla contrarietà della condotta alla norma), trovi smentita anche nel fatto processuale.

§ 3. In definitiva, da quanto si è finora osservato si evince come non siano stati dal dotti argomenti nuovi e dirimenti, idonei a

PUBBLICAZIONE INFORMATICA DEL TRIBUNALE REGIONALE DELLA SICILIA - SEZIONE REGIONALE DI CATANIA - TRIBUNALE REGIONALE DELLA SICILIA - SEZIONE REGIONALE DI CATANIA

sovertire quanto da queste Sezioni Unite già più volte ritenuto (sempre nel segno della inammissibilità del ricorso) anche direttamente nei suoi stessi riguardi ed in relazione a fattispecie di paventata esondazione giurisdizionale del tutto sovrapponibili alla presente: Cass.SSUU n. 40549/21; Cass.SSUU n. 23241/22; v. anche Cass.SSUU n. 23899/20.

Poiché nei giudizi dinanzi alle Sezioni Unite in sede di ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione, il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti ha natura di parte solo in senso formale, non può farsi luogo ad una pronuncia sulle spese processuali (cfr., da ultimo, Cass. SU nn. 5589/2020; 40549/21 cit.).

P.Q.M.

La Corte

- dichiara inammissibile il ricorso;
- v.to l'art. 13, comma 1 quater, D.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dalla L. n. 228 del 2012;
- dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, a carico della parte ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dello stesso art.13, se dovuto.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, riunitasi in data 22 novembre 2022.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

Stampa del Documento in formato PDF. Il Documento è stato stampato in data 16/01/2023. Il Documento è stato stampato in data 16/01/2023. Il Documento è stato stampato in data 16/01/2023.

