

Corte dei conti, sez. Campania, sent. 13 agosto 2010, n. 1494

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per danno arrecato alla finanza pubblica (nella specie all'INAIL e alla SCIP s.r.l.).

Il principio di neutralità della forma societaria impone che lo schermo societario non venga utilizzato per eludere e frustrare gli obiettivi e gli interessi pubblici che gravitano attorno i poteri di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti tesi a snidare e reprimere le condotte di *mala gestio* gravemente colpose di soggetti, sia pure privati, che abbiano effettivi poteri di gestione di beni, risorse e denaro pubblici. Lo strumento privatistico utilizzato, difatti, consente il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità attraverso l'utilizzo di modelli organizzativi privatistici (nei limiti in cui essi non siano conformati da previsioni di legge o regolamentari, da atti amministrativi di affidamento o dal contratto di servizio, etc.) che non possono determinare deroghe alla giurisdizione contabile, peraltro tesa anche a perseguire gli obiettivi comunitari di spesa efficiente, produttiva e competitiva, costituendo l'*extrema ratio* il disconoscimento della personalità giuridica privata con "sollevamento del velo dell'entificazione" (c.d. "*lifting the veil of incorporation*") e riconoscimento della natura pubblicistica dei beni, risorse e denaro gestito.

Onde conseguire gli obiettivi comunitari e costituzionali del controllo della spesa pubblica e del buon andamento (in termini di efficacia, efficienza ed economicità) dell'azione amministrativa, la giurisdizione della Corte dei conti, laddove sussista gestione di denaro pubblico, si estende, a tutela della c.d. finanza pubblica allargata rientrante nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, anche nei confronti delle società private partecipate, a meno che queste non siano quotate in borsa con azionariato pubblico minoritario (art. 16 bis d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 conv. l. 28 febbraio 2008, n. 31), anche perché il nuovo testo dell'art. 29, 1° co., l. 241/90 (come novellato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 10, L. 18 giugno 2009, n. 69) ha esteso l'applicazione della legge sul procedimento amministrativo anche alle società partecipate totalitariamente o prevalentemente dalle pubbliche amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative e le Sezioni unite hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti in presenza 1) dell'esistenza di società pubbliche interamente partecipate dallo Stato; 2) della gestione *ex lege*, con oneri interamente a carico dello Stato, di un servizio pubblico (sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032).

Sussiste la responsabilità dei dipendenti pubblici per mancata disdetta di contratti di locazione ad uso commerciale in considerazione del pregiudizio erariale derivante dalla perdita del beneficio ragionevolmente realizzabile (chance) di ottenere un aumento del canone (in ipotesi di accettazione del conduttore) ovvero un maggior prezzo nella vendita dell'immobile in quanto libero (nel caso di mancata accettazione dell'inquilino).

L'omissione de qua è gravemente colposa in considerazione dell'esistenza di precisi obblighi di gestione imposti dalla legge nonché di procedure informatiche idonee a segnalare i contratti di locazione in scadenza da disdettare.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Fiorenzo Santoro – Presidente

Michael Sciascia – Consigliere

Pasquale Fava – Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al numero **59094** del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Campania nei confronti di:

1) **Alfredo Giordano**, rappr.to e dif.so dagli Avv.ti Paolo, Giuliana e Barbara Ciannella, ed elett.te dom.to in Napoli alla Via Toledo 424;

2) **Maria Rosaria La Ragione**, rappr.ta e dif.sa, dagli Avv.ti Paolo, Giuliana e Barbara Ciannella, ed elett.te dom.to in Napoli alla Via Toledo 424

3) **Giuseppe de Astis**, rappr.to e dif.so dall'Avv. Guido Marsiglia ed elett.te dom.to in Napoli alla via G. Orsini 42;

4) **Antonio Amalfitano**, non costituito

5) **Pasquale Comido**, rappresentato e difeso dall'Avv. Gaetano Caserta ed elett.te dom.to in Napoli alla Via del Parco Margherita 34.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 6 luglio 2010 il Giudice relatore Pasquale Fava.

Uditi nella medesima udienza il Pubblico ministero Patrizia Coppola Bottazzi e i difensori dei convenuti (Avv.ti Gaetano Caserta e Paolo Ciannella).

FATTO

Le contestazioni della Procura.

Con atto di citazione depositato il 19 dicembre 2008 la Procura regionale, in persona del Vice procuratore generale Patrizia Coppola Bottazzi, ha convenuto in giudizio i Sig.ri Alfredo Giordano, Maria Rosaria La Ragione, Giuseppe De Astis,

Antonio Amalfitano, Pasquale Comido, per sentirli condannare al pagamento di € 94.918,19 (i Sig.ri Giordano, La Ragione, de Astis e Amalfitano) ed € 25.807,98 (i Sig.ri Giordano, La Ragione, de Astis e Comido), in favore dell'INAIL (per la parte di danno maturata fino al 21 novembre 2002 – data del decreto interministeriale con cui sono stati trasferiti alla SCIP s.r.l. parte degli immobili INAIL) e della SCIP s.r.l. (per la parte di danno successiva al 21 novembre 2002).

La Procura ha rilevato che, in relazione a taluni contratti di locazione ad uso commerciale di immobili dell'INAIL (poi transitati alla SCIP s.r.l. per il perfezionamento della procedura di cartolarizzazione, pur permanendo la gestione immobiliare dell'INAIL), non essendosi proceduto alla disdetta alla scadenza del periodo di locazione di 6+6 anni, si sarebbe determinata la tacita riconduzione del rapporto senza adeguamento del canone con un danno erariale quantificato nella misura maggiore del canone locatizio di cui l'Amministrazione proprietaria dei beni immobili locati non avrebbe potuto fruire.

Le riscontrate irregolarità hanno determinato la messa in mora da parte dell'INAIL (note del dicembre 2006) dei soggetti che operando nel settore considerato si sono resi responsabili del danno corrispondente al maggiore introito che si sarebbe realizzato (tra giugno 2002 e ottobre 2006) se si fosse provveduto, previa disdetta alla scadenza, all'aggiornamento del canone di locazione ad uso commerciale per i sei contratti oggetto della relazione ispettiva dell'INAIL.

Secondo la Procura sarebbe stato agevole identificare tempestivamente (un anno prima della scadenza del secondo periodo di sei anni) i contratti da disdettare anche alla luce delle procedure informatiche a disposizione delle sedi territoriali

INAIL di gestione del patrimonio immobiliare che sarebbero in grado di fornire, con cadenza almeno mensile, stampe riepilogative dello stato dei contratti in essere con specifica evidenza di quelli in prossimità di scadenza.

Le difese dei convenuti.

Il **Dott. Alfredo Giordano** ha contestato la fondatezza dell'azione risarcitoria per l'inesistenza sia di una propria colpa grave *in vigilando*, sia del danno erariale, di natura, peraltro, squisitamente ipotetica ed eventuale, ben avendo potuto, i conduttori, non aderire al rinnovo del contratto a canone aumentato (rilevando, peraltro, che, in relazione ad alcuni dei contratti, fossero state attivate procedure di sfratto ovvero, per altri, sarebbero successivamente intervenute procedure di vendita). In via subordinata, ha, altresì, richiesto l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

. Giuseppe de Astis – che, peraltro, era inquadrato con contratto *part-time* -, riportandosi anche ai suoi numerosi atti di denuncia di irregolarità nella gestione degli immobili (che probabilmente rientrano tra le concause che hanno determinato le verifiche ispettive dell'INAIL cui è conseguita l'azione di risarcimento del danno erariale attivata), ha ribadito di non aver mai stipulato o gestito contratti di locazione di immobili ad uso commerciale in relazione ai quali sarebbe esistita l'esclusiva competenza della Dott.ssa La Ragione (in proposito ha richiamato la relazione ispettiva che attesterebbe che le stampe riepilogative dello stato dei contratti in essere, con specifica evidenza di quelli in prossimità di scadenza, sarebbero state consegnate alla predetta, la quale avrebbe potuto e dovuto impartire anche disposizioni ed indirizzi in merito agli adempimenti relativi alla gestione dei contratti di locazione). Il de Astis ha anche richiesto prova testimoniale in merito alle suddette circostanze.

La **Dott.ssa Maria Rosaria La Ragione** ha contestato la fondatezza dell'azione risarcitoria per l'inesistenza del danno erariale che presenterebbe una natura squisitamente ipotetica ed eventuale, atteso che i conduttori avrebbero ben potuto non aderire al rinnovo del contratto a canone aumentato. La predetta in proposito ha, peraltro, rilevato che, in relazione ad alcuni dei contratti, fossero state attivate procedure di sfratto ovvero, per altri, sarebbero successivamente intervenute procedure di vendita. La Ragione ha anche controdedotto in merito all'impossibilità di muoverle ogni addebito a titolo di colpa grave anche perché ella non avrebbe avuto alcuna responsabilità sulle procedure di gestione dei contratti di locazione. In via subordinata, ha, altresì, richiesto l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Il **Rag Pasquale Comido** precisando che i contratti oggetto delle contestazioni si riferiscono ad immobili ricompresi nel progetto regionale di dismissione del patrimonio immobiliare dell'INAIL, progetto affidato alla Dott.ssa La Ragione in virtù di provvedimenti, reiterati nel tempo, del direttore regionale per la Campania (in proposito si è riportato anche alla relazione ispettiva del 27 novembre 2006 ove sarebbe stato accertato che, nel periodo in esame, le stampe riepilogative dei contratti in scadenza sarebbero state sempre consegnate alla Dott.ssa La Ragione), ha eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, la nullità della citazione per assenza di affermazioni ed asseverazioni della colpa grave, l'infondatezza dell'azione per inesistenza degli elementi costitutivi dell'illecito contabile (danno e colpa grave).

DIRITTO

1. Sulla giurisdizione della Corte dei conti

Alla luce della giurisprudenza consolidata delle Sezioni unite, recentemente confermata da una serie di pronunce, per radicare la giurisdizione della Corte dei conti fissata dagli art. 103 Cost., 13 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e l. 14 gennaio 1994, n. 20, non deve più aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il danaro pubblico (che può essere anche un privato o un ente pubblico) bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti (Cass., sez. un., 23 settembre 2009, n. 20434; sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032). Ciò in considerazione della maggiore frequenza con cui viene affidata a soggetti privati la realizzazione di finalità un tempo ritenuta di pertinenza esclusiva degli organi pubblici (Cass., sez. un., 15 gennaio 2010, n. 519).

L'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico integra quindi una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto (Cass., sez. un., 19 febbraio 2004, n. 3351; sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511; sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886; sez. un., 1° aprile 2008, n. 8409; sez. un., 15 gennaio 2010, n. 519), anche se l'estraneo venga investito solo di fatto dello svolgimento di una data attività in favore della pubblica amministrazione (Cass., sez. un., 9 settembre 2008, n. 22652) ed anche se difetti una gestione del danaro secondo moduli contabili di tipo pubblico o secondo procedure di

rendicontazione proprie della giurisdizione contabile in senso stretto (Cass., sez. un., 12 ottobre 2004, n. 20132).

A ciò si aggiunga che, nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una Pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento (pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Cass., sez. un., 25 maggio 2005, n. 10973; sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511; sez. un., 20 giugno 2006, n. 14101; sez. un., 13 febbraio 2007, n. 3367; sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032). Quanto ai danni cagionati a carico dell'INAIL risulta che l'ente sia pubblico, titolare di *munera publica* e comunque facente parte del conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni (rilevante ai fini del patto di stabilità e crescita europeo).

In relazione alle società di gestione delle procedure di cartolarizzazione da sistema normativo (in proposito si richiamano le ampie indagini della sezione centrale sul controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, delibere 31 marzo 2006, n. 4/2006/G e 27 gennaio 2007, n. 4/2007/G) risulta che le medesime esercitano funzioni pubblicistiche nell'interesse generale, con oneri a carico della finanza pubblica generale e risultati economici in favore del bilancio statale, tanto che le controversie relative a procedure di dismissione di beni immobiliari sono state ascritte alla giurisdizione amministrativa (Cass., sez. un., 12 marzo 2007, n. 5593 e, più di recente, sez. un., 5 marzo 2010, n. 5288). Secondo la richiamata pronuncia, difatti, la "cartolarizzazione" è strumentale alla realizzazione di precise e specifiche finalità di pubblico interesse non venendo in rilievo l'alienazione di singoli beni ma un ampio processo di privatizzazione immobiliare destinato a contribuire efficacemente ad un

rapido risanamento dei conti pubblici. La disciplina della cartolarizzazione, molto complessa e articolata, delinea, infatti, un procedimento scandito in vari momenti: 1) il Ministro dell'economia e delle finanze costituisce o promuove la costituzione di più società a responsabilità limitata, aventi ad oggetto esclusivo la "cartolarizzazione"; 2) ad esse vengono trasferiti a titolo oneroso i beni da dismettere, previamente individuati dall'Agenzia del demanio; 3) il relativo prezzo iniziale viene versato con i fondi che le società acquisiscono mediante l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti; 4) si provvede infine alla rivendita degli immobili.

La regolazione dell'operazione di privatizzazione del patrimonio pubblico da attuarsi mediante operazioni di cartolarizzazioni (d.l. 351/01 conv. l. 410/01 e del decreto attuativo ed integrativo del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 novembre 2002) prevede che le S.C.I.P. (immesse nel "possesso giuridico" degli immobili) siano tenute a corrispondere il corrispettivo derivante dalle vendite al Ministero dell'economia e delle finanze (che provvede successivamente a riversarlo agli enti originariamente proprietari come identificati dall'Agenzia del demanio).

Si tratta, quindi, di c.d. enti pubblici in forma societaria (nel concreto è la legge a prevederne l'istituzione nel rispetto del principio di legalità – art. 4 l. 20 marzo 1975, n. 70 - e della riserva di legge prevista in materia di organizzazione dal'art. 97 Cost.) sussistendo, nel concreto, ampie deroghe normative al modello societario di diritto comune finalizzate al perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico determinati dalle predette previsioni di legge, con completa attrazione dell'ente societario nell'orbita pubblicistica (in proposito Cons. Stato, 2 marzo 2001, n. 1206; 5 marzo 2002, n. 1303; 16 settembre 2003, n. 5241 e l'antesignana decisione

C. cost., 28 dicembre 1993, n. 466). Il principio di neutralità della forma societaria, ampiamente condiviso a livello comunitario (si pensi alla nozione di organismo di diritto pubblico e a quella di *in house providing*), ove prevalgono considerazioni fondate più che sul dato formale ed il *nomen iuris* su quello sostanziale, impone che lo schermo societario non venga utilizzato per eludere e frustrare gli obiettivi e gli interessi pubblici che gravitano attorno i poteri di controllo e giurisdizionali costituzionalmente e comunitariamente rimessi alla Corte dei conti tesi a snidare e reprimere le condotte di *mala gestio* gravemente colpose di soggetti, sia pure privati, che abbiano effettivi poteri di gestione di beni, risorse e denaro pubblici. Lo strumento privatistico utilizzato, difatti, consente il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità (insindacabili in questa sede in quanto predeterminati dal legislatore che ha introdotto siffatti enti pubblici in forma societaria) attraverso l'utilizzo di modelli organizzativi privatistici (nei limiti in cui essi non siano conformati da previsioni di legge o regolamentari, da atti amministrativi di affidamento o dal contratto di servizio, etc.) che, tuttavia, non possono produrre deroghe alla giurisdizione contabile, peraltro tesa anche a perseguire gli obiettivi comunitari di spesa efficiente, produttiva e competitiva, costituendo l'*extrema ratio* il disconoscimento della personalità giuridica privata con "sollevamento del velo dell'entificazione" (c.d. "*lifting the veil of incorporation*") e riconoscimento della natura pubblicistica dei beni, risorse e denaro gestito. Ciò trova conferma nelle recenti ricostruzioni dottrinali, avallate anche dalla legislazione recente, che, rinunciando ad una ricerca di una definizione universale dell'ente pubblico, plasmano il relativo concetto in funzione della specifica disciplina da

applicare in conformità a quanto accade nell'area del diritto comunitario che sposa una nozione flessibile di ente pubblico per assicurare la massima espansione del principio dell'effetto utile, ovvero sia la scelta dell'opzione ermeneutica più corrispondente al fine che la previsione comunitaria vuol conseguire (di qui la nozione ristretta di ente pubblico per l'identificazione degli impieghi nell'Amministrazione da sottrarre all'accesso di cittadini non italiani in deroga al principio di libera circolazione dei lavoratori "a tutela di interessi generali dello Stato e degli enti pubblici" in quanto implicanti una "partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri", e, all'opposto, quella ampia in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici e responsabilità dello Stato per inadempimento ad obblighi comunitari).

Del resto, la giurisdizione di questa Corte, laddove sussista denaro pubblico, onde conseguire gli obiettivi comunitari e costituzionali del controllo della spesa pubblica e del buon andamento (in termini di efficacia, efficienza ed economicità) dell'azione amministrativa, si estende, a tutela della c.d. finanza pubblica allargata rientrante nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, anche nei confronti delle società private partecipate, a meno che queste non siano quotate in borsa con azionariato pubblico minoritario (art. 16 bis d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 conv. l. 28 febbraio 2008, n. 31). Si aggiunga, altresì, che il nuovo testo dell'art. 29 (1° co.) l. 241/90 (come novellato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 10, L. 18 giugno 2009, n. 69) ha esteso l'applicazione della legge sul procedimento amministrativo anche alle società partecipate totalitariamente o prevalentemente dalle pubbliche

amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative.

Non è senza interesse segnalare che le Sezioni unite, pronunciandosi su fattispecie di illecito contabile poste in essere da dipendenti dell'ENAV s.p.a., hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sulla base delle seguenti circostanze: 1) l'esistenza di una società pubblica interamente partecipata dallo Stato; 2) lo svolgimento *ex lege* con oneri interamente a carico dello Stato; 3) la prestazione di un servizio pubblico (sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032).

Agli argomenti utilizzati dalle Sezioni unite potrebbe aggiungersi che la circostanza dell'esistenza di denaro pubblico risulta in equivocamente dal fatto che gli enti danneggiati fanno parte del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni rilevante ai fini del patto di stabilità e crescita comunitario (sotto questo profilo l'INAIL compare espressamente tra gli enti di previdenza ed assistenza e gli oneri di costituzione e gestione delle società di cartolarizzazione sono a carico del Ministero dell'economia e delle finanze).

Da ultimo, non può non segnalarsi che, di recente, si è affermata la giurisdizione contabile (sia pure in relazione a fattispecie diverse) nell'ipotesi di danno arrecato alla SCIP s.r.l. (sez Sardegna, 18 novembre 2008, n. 2215).

2. Le regole di condotta violate.

Onde definire il quadro normativo rilevante giova rilevare che per le locazioni di immobili ad uso non abitativo l'art. 27 della l. 27 luglio 1978, n. 392, stabilisce una durata minima di sei anni.

In relazione ai primi 12 anni (primo e secondo periodo di sei anni) la disciplina ordinaria prevede una certa stabilità in quanto l'art. 28, comma 2, sancisce che, alla prima scadenza contrattuale, il locatore può esercitare la facoltà di diniego della rinnovazione soltanto per i motivi di cui all'art. 29 e con le modalità ed i termini ivi previsti.

In ogni caso, a norma del primo comma della menzionata disposizione, la tacita riconduzione è esclusa solo laddove sia inviata, almeno 12 mesi prima della scadenza, alla controparte una raccomandata contenente l'atto di disdetta.

In base alla relazione governativa alla legge 392 il sistema è inteso a *“non vincolare l'autonomia negoziale delle parti, se non per quanto riguarda la durata dei contratti, la tutela dell'avviamento, la prelazione”*.

In relazione alle locazioni ad uso commerciale afferenti immobili (anche dell'INAIL) ricompresi in operazioni di cartolarizzazioni immobiliari gestite alla SCIP s.r.l. ai sensi del d.l. 351/01 conv. l. 410/01 e del decreto attuativo ed integrativo del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 novembre 2002 sussiste l'obbligo di non rinnovare i contratti di locazione ad uso commerciale, salvo che i canoni annui del contratto siano superiori al 6% del valore del relativo immobile, quale risultante dalla stima effettuata dall'Agenzia del territorio (cfr. All. 3, comma 1, lett. b) del predetto d.m. del Ministero dell'economia e delle finanze – obbligo ribadito anche dalla convenzione di gestione del patrimonio immobiliare stipulata, ai sensi del predetto d.l. 351/01, tra SCIP s.r.l. e INAIL è portato a conoscenza di tutte le direzioni regionali con circolari INAIL del 31 gennaio e 29 novembre 2002).

Per quanto sopra risulta assolutamente chiaro che i contratti di locazione contestati (tutti ad uso commerciale) si sarebbero dovuti rinnovare solo se il nuovo canone avesse superato il limite imposto dalla legge.

Sotto questo profilo, in definitiva, rigettando l'**eccezione di nullità** sollevata dal Comido, va affermato che la Procura ha correttamente e puntualmente identificato le regole di condotta che i dipendenti avrebbero dovuto osservare.

3. Il danno erariale.

Il mancato inoltro delle disdette nei termini previsti dalla legge, per quanto sopra osservato, è idoneo a determinare un danno patrimoniale. Ciò avrebbe evitato la tacita riconduzione dei contratti di locazione (comunque vietata) e, in ogni caso, avrebbe consentito all'Amministrazione di beneficiare di un sensibile aumento del canone di locazione. La Procura, sulla base di una dettagliata relazione tecnica dell'Agenzia del territorio, ha quantificato il pregiudizio derivante dal mancato incremento del canone locatizio per i contratti Smartdora, Heliosrapid e Quickservice in €94.918,09 e per quelli Duma, Graziuso e Association Europeenne in €25.807,98.

I convenuti hanno controdedotto che le maggiori entrate derivanti dall'aumento del canone non avrebbero natura certa in quanto i conduttori avrebbero ben potuto non accettarlo.

In senso contrario, deve, tuttavia, osservarsi che l'Amministrazione ha perduto la possibilità di beneficiare di una *chance* favorevole e che la cessazione della locazione avrebbe determinato un incremento di valore dell'immobile pubblico nella procedura di vendita in quanto giuridicamente "libero" (non locato). Del resto, giova osservare sia che il divieto pattizio di locazione, cui si sono riferite le parti anche

nella discussione pubblica, ha riguardo esclusivamente ad immobili liberi e non a quelli occupati, sia che l'eventuale prelazione può operare in relazione a contratti efficaci e non con riguardo a quelli disdettati, sia che l'indennità di avviamento in relazione agli immobili locati ad uso commerciale è pur sempre dovuta (la mancata corresponsione dovuta alla tacita riconduzione è un dato comunque considerato nella fissazione del prezzo di vendita del bene locato).

Il danno, quindi, considerando tutte le variabili indicate può ragionevolmente ed equitativamente essere ridotto al 60% dell'ammontare contestato dalla Procura (sulla base della stima effettuata dall'Agenzia del territorio) come pregiudizio derivante dal mancato adeguamento del canone locatizio.

4. L'identificazione dei responsabili e del nesso di causalità

Accertata l'esistenza di una grave violazione delle previsioni normative rilevanti e del danno erariale, è necessario verificare a quali convenuti sia imputabile la responsabilità per danno alla finanza pubblica contestata con l'atto di citazione in epigrafe.

4.1. Considerando che l'obbligo su cui la Procura incentra ogni contestazione (quello di rinnovare i contratti di locazioni solo se il canone ammonta al 6% del valore di mercato del bene) è divenuto operativo solo alla fine del 2002 (il d.m. del 21 novembre 2002 che ha introdotto siffatto obbligo nel predetto All. 3 è stato pubblicato nella G.U. del 28 novembre 2002, n. 279, ed è entrato in vigore il successivo 15 dicembre) non possono essere considerati i contratti tacitamente rinnovatisi per i quali la diffida avrebbe dovuto essere comunicata entro la fine del 2002.

Tali contratti sono quelli venuti a scadenza sia nel 2002 (maggio 2002 contratto Quikservice e giugno 2002 contratto Heliosrapid – cfr. pagina 5 dell’atto di citazione), sia nel corso del 2003 (ottobre 2003 Smartdora – cfr. pagina 5 dell’atto di citazione). Questi ultimi si sarebbero dovuti disdettare rispettivamente nel 2001 e nel 2002.

Tale considerazione impone il rigetto dell’azione risarcitoria nei confronti del Sig. Antonio Amalfitano che è stato convenuto nella sua qualità di responsabile del processo “attività strumentali” per il periodo gennaio 2001/15 dicembre 2002 non incombendo sul medesimo alcun obbligo di disdetta ai sensi della normativa più volte citata.

4.2. La pretesa della Procura va, quindi, limitata ai soli contratti di locazione per i quali sussisteva l’obbligo di disdetta ai sensi del citato decreto ministeriale del 2002, della convenzione INAIL-SCIP e delle circolari INAIL del 2002 [contratto Graziuso (scadenza settembre 2004)/contratto *Association Europeenne* (scadenza marzo 2005)/ contratto Duma (scadenza ottobre 2005): danno complessivo richiesto dalla Procura pari a €25.807,98].

4.3. Circoscritto l’ambito temporale di riferimento, prima di valutare la fondatezza dell’azione nei confronti degli altri quattro convenuti, va preliminarmente decisa l’eccezione di prescrizione.

Anche a non voler considerare le costituzioni in mora del dicembre 2006, giova rilevare che gli inviti a dedurre sono stati notificati dalla Procura nel luglio 2008 mentre il danno contestato (derivante dal mancato maggiore introito di cui l’Amministrazione avrebbe ragionevolmente potuto beneficiare), come correttamente

rilevato dal requirente, si è verificato a partire dal mese successivo alla scadenza di ciascun contratto (che, come evidenziato al punto 4.2., si è verificata, in relazione ai tre contratti Graziuso, Association Europeenne e Duma rispettivamente in settembre 2004, marzo 2005 e ottobre 2005).

4.4. È necessario, a tal punto, passare all'identificazione dei possibili responsabili tra i convenuti in giudizio che, mandato assoluto da ogni addebito l'Amalfitano, risultano essere il Giordano, il De Astis, il Comido e la La Ragione.

4.5. Quanto al Dottor Alfredo Giordano è necessario prendere le mosse dalla relazione ispettiva del 27 novembre 2006 che attesta l'avvenuta implementazione di procedure idonee ad evidenziare *“con cadenza mensile, stampe riepilogative dello stato dei contratti in essere, con specifica evidenza dei contratti in prossimità di scadenza, da utilizzare per gli adempimenti di competenza delle sedi che gestiscono gli immobili”*.

Nessuna responsabilità di carattere organizzativo degli organi di vertice può, quindi, venire in rilievo nel concreto.

Può, pertanto, rigettarsi l'azione nei confronti del Giordano, evocato dalla Procura nella sua qualità di direttore *pro tempore* della sede INAIL per aver omesso di vigilare e svolgere verifiche sulla correttezza dei comportamenti amministrativi del personale.

La contestazione è infondata traducendosi nell'affermazione (indimostrata) di una responsabilità di posizione sganciata da ogni verifica ed asseverazione in ordine all'esistenza di una specifica e provata colpa grave.

Nel concreto, emergendo, invece, *ex actis* che l'Amministrazione si era adeguatamente munita di idonee procedure finalizzate ad identificare i contratti di locazione in scadenza che avrebbero consentito al personale preposto alla gestione dei predetti contratti di attivarsi inviando ai conduttori le necessarie disdette, non può imputarsi alcuna responsabilità al direttore della sede INAIL *pro tempore* atteso che, nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, è giuridicamente inammissibile contestare una responsabilità "di posizione" di tipo oggettivo in considerazione della centralità del criterio di imputazione gravemente colposo.

4.6. Venendo alla posizione dell'Arch. Giuseppe de Astis, risulta dalla documentazione versata in atti che quest'ultimo, impiegato part-time dal 1997, al di là delle indicazioni letterali dell'ordine di servizio dell'INAIL del 15 maggio 2002, n. 8, non ha svolto, nel periodo rilevante, alcuna attività relativa alla stipula e gestione dei contratti di locazione contestati che rientravano, alla luce di specifici provvedimenti di affidamento del direttore regionale, nella competenza del funzionario Maria Rosaria La Ragione alla quale era stata affidata sin dal 2000 con provvedimenti di volta in volta rinnovati. Il De Astis, difatti, si era in più occasioni lamentato, anche attraverso note formali, di essere stato esautorato di ogni competenza al riguardo (in proposito si veda anche la relazione integrativa del 27 novembre 2006).

Anche nei confronti del De Astis, quindi, la pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura non può trovare accoglimento.

4.7. Non così nei confronti dei dipendenti La Ragione (funzionario responsabile) e Comido (ragioniere) ai quali, convenuti rispettivamente nella qualità di “*responsabile del progetto regionale relativo alla dismissione del patrimonio immobiliare*”, la prima, e di “*responsabile del processo “attività strumentali”*”, il secondo, posseduta nei periodi in cui i contratti di locazione con le ditte Duma e Graziuso nonché l’*Association Europeenne* avrebbero dovuto essere disdetti, deve essere integralmente imputata la relativa responsabilità.

Sin dalla fase di replica all’invito a dedurre, entrambi i dipendenti avevano scaricato la responsabilità l’uno a carico dell’altro obiettando l’una che le funzioni di responsabile del programma di dismissione non le avrebbero consentito di adottare atti concreti di gestione contrattuale e l’altro che i compiti di gestione sarebbero stati svolti in via gerarchicamente subordinata alla prima alla quale avrebbe dovuto essere attribuita integralmente ogni responsabilità.

La relazione ispettiva ha, difatti, ampiamente chiarito che i predetti dipendenti (La Ragione e Comido), al di là degli schermi formali, erano titolari, sia pure con ruoli e posizioni diverse, delle competenze gestorie specifiche che avrebbero dovuto essere correttamente attivate per evitare la tacita riconduzione del contratto.

Il danno patrimoniale alla finanza pubblica, quindi, deve essere imputato alla Dott.ssa La Ragione e al Rag. Comido i quali hanno in modo gravemente colposo ommesso di inviare ai conduttori le disdette che avrebbero consentito di escludere la rinnovazione tacita dei contratti con le ditte Duma e Graziuso, nonché con l’*Association Europeenne* con ragionevole incremento del canone locatizio (ovvero cessazione del contratto di locazione e aumento di valore di realizzo dei beni locati).

In altri termini se è vero, come hanno rilevato i convenuti, che non ci sarebbe stata alcuna certezza in merito all'accettazione dei conduttori del nuovo canone maggiorato nella misura del 6%, è pur vero che il bene immobile sarebbe stato venduto libero e non locato (con sensibile aumento del prezzo di vendita), come pure che la mancata disdetta ha fatto perdere all'Amministrazione la *chance*, certa e ragionevolmente verificabile, di ottenere un beneficio economico. In considerazione delle menzionate variabili, quindi, il danno può essere equamente ridotto al 60% di quello contestato dalla Procura nell'atto di citazione (in proposito si rinvia alle considerazioni espresse al precedente punto 3.).

La responsabilità deve, tuttavia, essere graduata in modo differenziato in ragione della qualifica rivestita, degli incarichi attribuiti, e delle funzioni, mansioni e compiti effettivamente svolti in guisa da attribuire alla Ragione i 2/3 e al Comido il terzo (1/3) residuo del pregiudizio patrimoniale arrecato.

Le circostanze concrete soggettive ed oggettive nonché l'assenza di precedenti negativi di servizio consentono di ridurre l'addebito di metà.

In tal modo, il danno alla finanza pubblica da risarcirsi è pari a € 7.742,39 [derivante dalla predetta riduzione al 60% (€ 15.484,78) dell'ammontare originariamente contestato (€ 25.807,98), ulteriormente falcidiato della metà in applicazione del potere riduttivo dell'addebito] e va ripartito tra i dipendenti da condannare secondo le sovra identificate quote (La Ragione = € 5.161,58; Comido € 2.580,79).

Tale danno, anche in considerazione della circostanza che il realizzo delle operazioni di cartolarizzazione deve, in definitiva, essere riversato, anche attraverso il

Ministero dell'economia e delle finanze, agli enti pubblici originariamente titolari degli immobili (art. 3 del predetto d.m. 21 novembre 2002), va liquidato in favore di tutte le Amministrazioni economicamente interessate ad una gestione e vendita redditizia del patrimonio immobiliare in contestazione: l'INAIL e la SCIP s.r.l.

5. Interessi legali e rivalutazione sulle somme dovute a titolo di danno erariale

L'illecito contabile ha natura di debito di valore.

Vanno, quindi, corrisposti interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento dell'illecito fino al giorno della pubblicazione della presente decisione secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., sez. un., 17 febbraio 1995, n. 1712; Id., sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234).

6.) Spese di giudizio

Le spese di causa seguono la soccombenza, vengono poste a carico dei due convenuti condannati (Maria Rosaria La Ragione e Pasquale Comido) nella misura di due terzi la prima e un terzo il secondo e liquidate come da dispositivo ai sensi degli art. 91, 2° co., c.p.c., 10 bis, comma 10, l. 2 dicembre 2005, n. 248 (di conversione del d.l. 30 settembre 2005, n. 203) e 3, comma 2 bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con legge 20 dicembre 1996, n. 639.

7.) Interessi sulle somme per cui è condanna

Sulle predette somme sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex. art. 1282, 1° co., c.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando sull'atto di citazione in epigrafe, rigetta l'azione nei confronti di Alfredo Giordano, Giuseppe de Astis, Antonio Amalfitano e condanna Maria Rosaria La Ragione e Pasquale Comido a pagare rispettivamente €5.161,58, la prima, ed € 2.580,79, il secondo, in favore dell'INAIL e della SCIP s.r.l., oltre interessi legali sulle somme dovute, di anno in anno, rivalutate.

Sulle predette somme sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Condanna i convenuti soccombenti (Maria Rosaria La Ragione e Pasquale Comido) al pagamento delle spese di giustizia liquidate in €737,28 in misura di due terzi la prima e un terzo il secondo.

Spese compensate in relazione agli altri convenuti.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 6 luglio 2010.

L'estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Fiorenzo Santoro

Depositata in segreteria il 13 agosto 2010

Il Direttore della segreteria