

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Luciano Calamaro	Presidente
Federico Pepe	Giudice
Gerardo de Marco	Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **19026** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale nei confronti dei signori:

Massimo CIALENTE (CLN MSM 52H01 A345Y), in qualità di Sindaco di L'Aquila, difeso dall'Avv. Carlo Benedetti (BNC CRL 62L10 H402H) del Foro di L'Aquila;

Alfredo MORONI (MRN LRD 52E22 A345C), in qualità di assessore alle Opere pubbliche, Patrimonio e Verde pubblico con deleghe in materia di Patrimonio e Gestione Progetto C.A.S.E. e M.A.P. del Comune di L'Aquila, difeso dall'Avv. Carlo Benedetti (BNC CRL 62L10 H402H) del Foro di L'Aquila;

Fabio PELINI (PLN FBA 74H21 A345Z), in qualità di assessore all'Assistenza della popolazione del Comune di L'Aquila, difeso dall'Avv. Francesco Rosettini (RST FNC 78C22 A345Y) e dall'Avv. Roberto Colagrande (CLG RRT 68T28 A345B) del Foro di L'Aquila;

Patrizia DEL PRINCIPE (DLP PRZ 57A41 G484W), in qualità di dirigente del Settore Politiche sociali e Cultura - Ufficio Progetto CASE-M.A.P. e Ufficio Contributo Autonomia Sistemazione del Comune di L'Aquila, difesa dall'Avv. Claudio Verini (VRN CLD 72829 A345S) del Foro di L'Aquila.

FATTO

1. Premessa.

La Procura regionale ha citato in giudizio i convenuti in epigrafe per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di L'Aquila, della somma di euro 11.871.000,00 (da suddividersi tra di essi in parti uguali), o di quella diversa risultante in corso di causa, aumentata della rivalutazione monetaria, degli interessi legali e delle spese del giudizio (queste ultime in favore dello Stato).

L'azione della Procura, concernente la gestione dei canoni di compartecipazione e delle quote condominiali dei "M.A.P." (Moduli Abitativi Provvisori) e degli alloggi del progetto "C.A.S.E." (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili), trae origine da un'attività d'indagine svolta, d'iniziativa, dalla Compagnia di L'Aquila della Guardia di Finanza, come illustrata nelle numerose relazioni, informative, comunicazioni e note versate in atti.

2. L'indagine della Guardia di Finanza.

Giova ripercorrere, di seguito, i contenuti salienti dell'attività d'indagine in parola.

Nota prot. 130428 del 30 agosto 2013. La Compagnia di L'Aquila della Guardia di Finanza

comunicava al Comune (Settore Politiche Sociali, Assistenza alla Popolazione, Diritto allo Studio, Cultura, Sport e Turismo - Ufficio Progetto C.A.S.E. e M.A.P. - Fondo Immobiliare e Affitti concordati) di aver svolto, in osservanza delle disposizioni di cui al Protocollo d'Intesta stipulato tra il Comando Regionale Abruzzo della Guardia di Finanza ed il Comune di L'Aquila in data 12.02.2013, accertamenti nel comparto "spesa pubblica", con particolare riferimento all'individuazione dei nuclei familiari che risultavano morosi per i pagamenti delle mensilità di affitto delle abitazioni CASE e MAP. Dall'elaborazione dei dati trasmessi dall'ente locale con la nota n. 35332 del 17.05.2013, su richiesta della Compagnia stessa, erano emersi n. 1.285 nuclei familiari (indicati dettagliatamente nell'allegato alla nota) risultati morosi nei confronti del Comune, per un importo complessivo di canoni di locazione non pagati pari ad € 1.374.103,13 (dati aggiornati a marzo 2013). In relazione a ciò, la Compagnia chiedeva al Comune di comunicare: "a. le iniziative che codesto Comune vorrà intraprendere ai fini del recupero delle somme non versate del canone di compartecipazione; b. i nominativi delle persone cui verrà delegata la responsabilità del procedimento di recupero de quo, a cui richiedere eventuali aggiornamenti sullo stato della pratica; c. il nominativo degli eventuali responsabili delegati alla gestione delle procedure di controllo sui pagamenti del canone di locazione nel periodo agosto 2012/marzo 2013 atteso che la delibera del Consiglio Comunale n. 171 del 29.12.2011, individuava nel Sindaco di codesto Comune il soggetto cui è demandato l'annullamento dell'assegnazione dell'immobile, con conseguente risoluzione di diritto del rapporto locativo, in caso di morosità (art. 5, punto 1, lettera g.)".

Informativa prot. 133934 del 9 settembre 2013 inviata dalla Compagnia alla Procura della Corte dei conti. In essa si premetteva che, a seguito del noto evento sismico che ha colpito la città di L'Aquila il 6 aprile 2009, parte della popolazione sfollata era stata alloggiata in abitazioni del "progetto C.A.S.E.", Moduli Abitativi Provvisori, appartamenti del Fondo Immobiliare ovvero presso locali privati in regime di affitto concordato.

Le predette sistemazioni erano state riservate a tutti i nuclei familiari i cui immobili, di proprietà o in affitto, a seguito dell'evento sismico avevano subito danni tali da classificare gli stessi "inagibili" con categoria "E" o "F", ovvero erano risultati situati nella "zona rossa".

In principio, l'occupazione di detti alloggi non era stata subordinata ad alcun corrispettivo; tuttavia, con deliberazione del Consiglio comunale n. 172 datata 29 dicembre 2011, era stato stabilito di applicare, per gli anni dal 2011/2013, con decorrenza 1 dicembre 2011, un canone di compartecipazione mensile a carico dei soli assegnatari di alloggi che, alla data dell'evento sismico, si trovavano in affitto. Con la predetta delibera venivano stabilite, altresì: a. le modalità di calcolo di detto canone, indicandone l'importo nella misura di € 2,60 mq/mese; b. le riduzioni concesse in ragione dei coefficienti di zona in cui risultavano situati i vari insediamenti; c. le agevolazioni per reddito previste dalla Legge Regionale n. 96/96 e s.m.i..

Gli affittuari nei confronti dei quali era stato fissato il canone di compartecipazione avrebbero dovuto iniziare il pagamento della rata mensile dall'agosto 2012 (entro il 30 di ogni mese), mentre gli arretrati del periodo dicembre 2011/agosto 2012 avrebbero potuto essere pagati sia in un'unica soluzione che in rate costanti, da calcolare in ragione dell'arretrato stesso, da versare unitamente alla rata mensile.

Con riguardo agli accertamenti svolti, la Guardia di Finanza riferiva che, in data 8 gennaio 2013, l'assessore alle Opere Pubbliche del Comune di L'Aquila, Alfredo Moroni, aveva rilasciato ad alcune testate giornalistiche dichiarazioni nelle quali aveva evidenziato l'esistenza di un numero non meglio quantificato di nuclei familiari che, nonostante fossero tenuti al pagamento del canone, risultavano morosi.

Pertanto, con nota n. 51313 del 28 marzo 2013, veniva richiesto al Comune di L'Aquila, Settore Politiche Sociali ed Assistenza alla Popolazione - Ufficio Progetto C.A.S.E./M.A.P./Fondo Immobiliare ed Affitti Concordati, l'elenco nominativo di tutti i nuclei familiari tenuti al pagamento del canone di compartecipazione, con indicazione delle somme versate nel periodo agosto 2012/marzo 2013, l'eventuale sussistenza di situazioni di morosità e la documentazione attestante l'avvio della procedura di riscossione e/o di recupero della disponibilità degli alloggi, secondo quanto previsto al punto g) dell'art. 5 del regolamento condominiale, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 171 del 29 dicembre 2011, secondo cui *"a norma di legge è disposto dal Sindaco l'annullamento dell'assegnazione, con conseguente risoluzione di diritto del rapporto locativo, in caso di (...) morosità (...) non rispetti, in ogni caso, le disposizioni impartite con il verbale di consegna dell'alloggio, della normativa vigente o che all'uopo sarà emanata con apposita ordinanza degli organi preposti"*.

In data 17 maggio 2013, il Comune di L'Aquila trasmetteva, in formato elettronico, n. 2 files contenenti i nominativi dei nuclei familiari in affitto e le somme da questi corrisposte, precisando che, sino a quel momento, non si era proceduto al recupero di eventuali somme non pagate o all'avvio di qualsivoglia operazione di (ri)acquisizione della disponibilità degli alloggi in quanto, come indicato nell'atto consiliare *de quo*, dette procedure avrebbero dovuto essere demandate ad un'impresa di recupero crediti specializzata nel settore, peraltro non ancora individuata, stante l'impossibilità da parte dell'Ente, in ragione dell'estensione del complesso immobiliare in questione, di procedere ad una gestione diretta.

Pertanto, la Compagnia operante procedeva all'incrocio ed elaborazione dei dati trasmessi, al fine di quantificare l'importo esattamente dovuto e versato da ogni singolo nucleo familiare.

La riconciliazione appariva, fin da subito, particolarmente laboriosa, atteso che: a. per ogni nucleo familiare affittuario venivano rilevati versamenti effettuati, a titolo di pagamento del canone, sia dagli appartenenti al nucleo stesso che da soggetti esterni a quest'ultimo (genitori, suoceri, nipoti, etc.); b. non sempre il nominativo del titolare del contratto trovava corrispondenza con l'intestatario del bonifico effettuato per il pagamento della mensilità e/o della quota arretrati; c. i dati comunicati dall'Ente si presentavano, talvolta, incompleti o di difficile comprensione, a causa dell'indicazione, per uno stesso nominativo, di diversi codici fiscali e/o dati anagrafici formalmente errati.

All'esito dell'elaborazione emergeva che, dei complessivi n. 1.414 nuclei familiari affittuari, ben n. 1.285, dettagliatamente riportati in allegato all'informativa, risultavano morosi nei confronti del Comune di L'Aquila, per un importo complessivo di canoni di locazione non pagati pari ad € 1.374.103,13 (dati aggiornati a marzo 2013).

Riferiva inoltre la Compagnia che dell'esistenza di soggetti morosi l'Ente appariva già a conoscenza, pur ignorandone il numero e la consistenza; tale ipotesi trovava, infatti, conferma nelle affermazioni dell'assessore Moroni, il quale, già nel gennaio 2013, quantificava la percentuale di morosi nell'ordine del 30%.

Ad ogni modo, le risultanze dei riscontri effettuati venivano segnalate dalla Guardia di Finanza al Comune di L'Aquila con la citata nota n. 130428 del 30 agosto 2013, trasmessa per conoscenza anche alla Procura contabile, al fine di consentire l'attivazione delle dovute procedure di recupero delle somme spettanti.

Quale ulteriore riflesso emergente dai controlli effettuati, la Guardia di Finanza poneva in risalto che, oltre al mancato incasso da parte del Comune, a quella data, dei canoni di locazione per l'importo indicato, appariva configurarsi un'ipotesi di danno erariale connesso alla omessa

applicazione, da parte di taluni soggetti preposti dell'ente locale, della previsione contenuta nel punto g) dell'art. 5 del regolamento condominiale approvato con delibera del Consiglio comunale n. 171 del 29 dicembre 2011 (laddove viene indicato nella figura del Sindaco il soggetto a cui è demandato l'annullamento dell'assegnazione dell'immobile, con conseguente risoluzione di diritto del rapporto locativo, in caso di morosità).

L'ipotesi si fondava sull'eventuale risparmio che l'Amministrazione comunale avrebbe potuto ottenere se avesse applicato la richiamata disciplina, atteso che:

- ai nuclei familiari morosi sarebbe dovuto essere revocato il contratto di locazione, con l'obbligo di riconsegnare l'immobile e la dichiarata decadenza, una volta lasciato quest'ultimo, da qualsiasi ulteriore forma assistenziale (cioè del C.A.S. - contributo di autonoma sistemazione);
- altrettanti nuclei familiari, aventi la stessa composizione numerica di quelli morosi e decaduti, sarebbero potuti divenire assegnatari degli alloggi dismessi, con la conseguente sospensione, in favore degli stessi, del C.A.S. che, attualmente, continua(va)no a percepire in ragione del numero dei componenti.

In particolare, come emergeva dai calcoli effettuati e versati in atti, qualora il Sindaco di L'Aquila, il dirigente/funziario e/o l'altro personale eventualmente delegato, avesse ottemperato a quanto contenuto nel richiamato art. 5, punto g), del regolamento condominiale, il Comune avrebbe potuto ottenere un risparmio di spesa connesso al venire meno dell'obbligo di erogare somme a titolo di C.A.S. per un importo pari ad € 2.348.400,00.

La conclusione veniva raggiunta sulla scorta di una serie di elaborazioni operate alla luce delle O.P.C.M emanate nel tempo in materia, nonché delle norme varate dall'Ente stesso.

In particolare, la Compagnia, per la quantificazione del C.A.S. erogato alle persone in attesa di una sistemazione alloggiativa e che si sarebbe potuto risparmiare con la puntuale applicazione delle disposizioni regolamentari, procedeva:

- ad individuare i nuclei familiari morosi da almeno due mensilità, tenuto conto del fatto che il Comune avrebbe dovuto avviare la procedura di annullamento dell'assegnazione dell'immobile, con conseguente risoluzione di diritto del rapporto locativo, una volta accertato il mancato pagamento della prima rata (il controllo di cui trattasi permetteva di accertare la presenza di n. 1.089 nuclei familiari morosi costituiti da complessivi n. 2.884 soggetti);
- al calcolo del C.A.S. erogato, ma potenzialmente risparmiabile, in ragione del numero dei componenti del nucleo familiare moroso, considerando l'importo pari ad € 200,00 per ogni componente e sino ad un massimo di € 600,00 per nucleo familiare, senza tenere conto di eventuali maggiorazioni dovute in presenza di persone portatrici di handicap e/o invalide;
- a moltiplicare il beneficio così rilevato per i mesi di morosità di ciascun nucleo familiare decaduto, accertando, dunque, il maggior esborso finanziario sostenuto dal Comune per far fronte alle necessità assistenziali delle persone in attesa di un alloggio (che, alla data del 4 settembre 2013, risultavano essere n. 5.807).

In relazione a quanto sopra evidenziato, la Guardia di Finanza rimetteva al requirente contabile la valutazione di profili di danno erariale in capo agli amministratori, dirigenti e/o funzionari del Comune di L'Aquila (da individuare all'esito della risposta alla richiesta di informazioni avanzata all'Ente con la citata nota n. 130428) a seguito della mancata applicazione del regolamento condominiale approvato con deliberazione consiliare del 29 dicembre 2011.

In tal senso, si evidenziavano, per le considerazioni della Procura:

- a. la certezza, attualità e concretezza del danno, consistente nell'erogazione, a partire dal mese di ottobre 2012 ed ancora in essere (al settembre 2013), di contributi assistenziali in favore di

nuclei familiari o, comunque, soggetti nei confronti dei quali sarebbe potuta essere attivata una diversa e più conveniente, per l'Amministrazione comunale e lo Stato (fonte originaria delle provviste impiegate a titolo di autonoma sistemazione), forma di assistenza;

b. il nesso causale tra il comportamento (rectius, l'omissione) dell'Amministrazione comunale - che avrebbe dovuto, ai sensi del regolamento condominiale (ad ogni buon conto, sottoscritto dai fruitori degli alloggi C.A.S.E.), avviare le procedure di "sfratto" a seguito del mancato pagamento di una rata del canone di compartecipazione e rendere, in tal modo, disponibile l'alloggio ai soggetti in C.A.S. - ed il mancato risparmio finanziario conseguente all'erogazione dei benefici assistenziali de quibus;

c. la colpa grave insita nel comportamento (omissione) dal quale era derivato il danno, consistente nella grave negligenza, trascuratezza, disinteresse e superficialità nella cura degli interessi della P.A. dimostrata dai soggetti deputati nella mancata applicazione delle norme regolamentari (da individuare all'esito delle richieste comunicazioni da parte del Comune di L'Aquila), in presenza di circostanze, ben note all'Amministrazione comunale, concretamente lesive del patrimonio pubblico;

d. la conoscibilità delle circostanze sopra evidenziate, nonostante la dichiarata assenza di personale, nel numero e nelle specifiche professionalità richieste, da destinare al controllo della regolare corresponsione del canone (motivo per cui era stato stabilito di procedere all'esternalizzazione della gestione del progetto C.A.S.E. mediante affidamento del servizio di "property facility management", peraltro non ancora avvenuta), atteso che i riscontri di cui la Guardia di Finanza riferiva nell'informativa, pur con tutte le difficoltà del caso, erano stati puntualmente compiuti da soli due militari sulla base dei soli dati forniti dal Comune stesso;

e. l'importo, peraltro considerevole, del danno arrecato alla P.A. (Comune e Stato centrale), quantificato, in via prudenziale, in € 2.348.400,00;

f. la decorrenza del danno, individuata, anch'essa in via prudenziale, nella data dell'1 ottobre 2012 (alla scadenza del secondo mese di morosità, considerato che il pagamento delle rate era stato previsto al giorno 30 di ogni mese a partire da agosto dello stesso anno), in considerazione del fatto che l'erogazione (indebita) del contributo di autonoma sistemazione era avvenuta, e continuava ad avvenire, anche successivamente.

Peraltro, in ragione della comunicazione inoltrata al Comune di L'Aquila e, per conoscenza, alla Procura contabile con nota n. 130428 del 30 agosto 2013, si segnalava anche il potenziale danno derivante dall'eventuale prosecuzione dell'inerzia nell'attivazione delle procedure di recupero coattivo dei canoni di locazione fino ad allora non versati, per agevolare il quale la Compagnia operante riteneva di aver fornito all'Amministrazione comunale - cui, pertanto, erano ormai ben noti - elementi sufficientemente precisi e determinati (invero, in tal senso, era stato possibile acquisire una mera comunicazione inserita nel sito web del Comune il 6 novembre 2012, a firma del Dirigente del Settore Politiche Abitative, Dott.ssa Patrizia Del Principe, con la quale: *"si invitano tutti gli assegnatari che non avessero ancora provveduto al pagamento del canone di compartecipazione dovuto, a effettuare la liquidazione delle spettanze arretrate, oltre a provvedere entro e non oltre il giorno trenta di ogni mese alla corresponsione del canone mensile"*; *"si ricorda che, in caso di inadempimento, l'Amministrazione provvederà, senza ulteriore avviso, a termini di legge"*.

Nota prot. 140801 del 23 settembre 2013. Facendo seguito all'informativa del 9 settembre 2013, la Compagnia riteneva opportuno evidenziare alla Corte dei conti, per la più compiuta valutazione del contesto, che il danno ipotizzato era risultato diretta conseguenza dell'inerzia dell'Amministrazione comunale (nella persona degli amministratori e dirigenti deputati alla

gestione del "progetto C.A.S.E.") nel comunicare, richiedere e/o sollecitare il pagamento delle somme dovute dai diversi inquilini del complesso immobiliare (le cui necessità abitative, nelle more della ristrutturazione degli immobili precedentemente condotti in locazione, erano state comunque ritenute dalla Compagnia evidentemente degne della massima tutela e priorità), come dimostra(va), peraltro, il numero di soggetti morosi rilevati (pari a circa il 91% del totale).

Ad avviso dei militari operanti, le modalità di gestione dei pagamenti dei canoni di compartecipazione da parte del Comune di L'Aquila (caratterizzate da diffuse e gravi negligenze e disinteresse) si erano dimostrate, in tal senso, del tutto inadeguate a garantire l'acquisizione di risorse spettanti che avrebbero potuto, da un lato, contribuire, in maniera evidentemente significativa, al finanziamento di ulteriori interventi di natura sociale in favore di gran parte della popolazione aquilana (ancora oggi) assistita e, dall'altro, evitare all'ente l'esborso di ulteriori somme a titolo di "autonoma sistemazione" in favore di coloro a cui avrebbero potuto essere assegnati gli immobili in uso ad inquilini non (più) interessati ad occuparli a titolo oneroso.

Nota prot. 145382 del 2 ottobre 2013. Facendo seguito alle precedenti comunicazioni, la Compagnia trasmetteva al Comune (Settore Politiche Sociali, Assistenza alla Popolazione, Diritto allo Studio, Cultura, Sport e Turismo - Ufficio Progetto C.A.S.E. e M.A.P. - Fondo Immobiliare e Affitti concordati) l'elenco definitivo delle persone risultate morose nei confronti dell'ente locale, come modificato a seguito della "condivisione" con il personale incaricato dal Comune del recupero delle somme arretrate. In particolare, dall'elaborazione definitiva dei dati trasmessi in precedenza dal Comune su richiesta della Compagnia, erano emersi n. 1.211 nuclei familiari risultati morosi, per un importo complessivo di canoni di locazione non pagati pari ad euro 1.018.351,92 (dati aggiornati a marzo 2013).

Nota prot. 0145691 del 2 ottobre 2013. La Compagnia informava la Procura Regionale dei nuovi conteggi effettuati con il Comune in merito alle morosità in discussione. Sulla scorta della rielaborazione dei dati, era stato effettuato un nuovo calcolo anche delle somme indebitamente corrisposte dall'Amministrazione comunale (cioè che sarebbero state risparmiate se l'ente avesse applicato le disposizioni di cui all'art. 5, punto g, del regolamento condominiale, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 171 del 29 dicembre 2011). In particolare, secondo le elaborazioni della Guardia di Finanza, ove si fosse ottemperato a quanto contenuto nel richiamato regolamento condominiale, il Comune avrebbe potuto ottenere un risparmio di spesa connesso al venire meno dell'obbligo di erogare somme a titolo di C.A.S. per n. 817 nuclei familiari risultati morosi con un ritardo dei pagamenti superiori ad una mensilità, per un importo pari a euro 1.893.800,00 (il dato sostituiva quello di € 2.348.400,00 precedentemente segnalato).

In ordine all'individuazione dei soggetti responsabili dell'eventuale danno erariale, si rappresentava che il Comune di L'Aquila - Settore Politiche Sociali e Cultura, con la nota n. 73356 datata 24 settembre 2013 dava riscontro alle richieste istruttorie della Compagnia senza, peraltro, indicare i nominativi dei soggetti responsabili. La Compagnia ha ritenuto quindi che, secondo gli incarichi ricoperti, gli autori potessero essere identificati, salvo diverso avviso della magistratura contabile, nei quattro odierni convenuti (Sindaco Cialente, assessori Moroni e Pelini, dirigente Del Principe).

Nota prot. 0160084 del 31 ottobre 2013. La Compagnia, dopo aver richiamato le precedenti note relative alla morosità nel pagamento del canone di compartecipazione di n. 817 nuclei familiari assegnatari di alloggi del progetto C.A.S.E., comunicava ulteriormente al Comune (Settore Politiche Sociali, Assistenza alla Popolazione, Diritto allo Studio, Cultura, Sport e Turismo - Ufficio Progetto C.A.S.E. e M.A.P., Fondo Immobiliare e Affitti concordati) che con la delibera n.

172 del 29/12/2011 il Comune stesso:

a. stabiliva

(1) l'importo mensile del canone de quo nella misura di € 2,60/mq,

(2) le riduzioni concedibili in ragione dei coefficienti di zona degli insediamenti abitativi,

(3) la possibilità di riconoscere agevolazioni per reddito ai sensi della L.R. n. 96/1996 e s.m.i.;

b. prevedeva - in considerazione della asserita difficoltà di gestione ed elaborazione dei dati afferenti, tra l'altro, ai pagamenti de quibus - l'avvio di una procedura di esternalizzazione del servizio di "property facility management" ad una società privata (affidamento, peraltro, non ancora definito al 31 ottobre 2013).

In ragione di quanto sopra, anche tenuto conto della circostanza sub b, la Compagnia acquisiva i dati di interesse e, mediante le opportune elaborazioni, individuava e segnalava al Comune le posizioni di morosità nei cui confronti procedere al recupero delle somme dovute.

Ciò premesso, la Guardia di Finanza faceva rilevare come dall'analisi delle ulteriori delibere emanate, nel tempo, in materia di compartecipazione alle spese di gestione dei complessi immobiliari di cui trattasi, fossero stati rilevati ulteriori profili di criticità, con riferimento all'addebito dei costi delle utenze e delle quote condominiali arretrate in capo agli inquilini del progetto C.A.S.E..

In tal senso, dall'elaborazione dei dati richiesti alla società S.E.D. s.p.a. in data 16/09/2013, erano emersi complessivamente n. 3.050 nuclei familiari, dettagliatamente individuati, risultati morosi nei confronti del Comune, per un importo complessivo dei costi delle utenze e delle quote condominiali arretrati pari ad € 1.947.095,60 (dati aggiornati al 19 settembre 2013), con esclusione degli alloggi di Sant'Antonio e Gignano, per i quali risultavano essere state inviate le bollette con i conguagli definitivi a seguito delle letture effettive dei consumi.

Si precisava che il conteggio delle morosità era stato effettuato tenuto conto della previsione di cui alla delibera n. 32 del 24/01/2013, con la quale il Comune, fatto salvo il pagamento delle rate stabilite fino al mese di maggio dell'anno 2013, allora corrente, disponeva la sospensione degli ulteriori pagamenti, a partire dal mese di giugno dello stesso anno, laddove non avesse proceduto al conteggio effettivo dei consumi (circostanza verificatasi, come anticipato, solo relativamente alle "piastre" di Sant'Antonio e Gignano).

In relazione a quanto precede, la Guardia di Finanza chiedeva al Comune di comunicare: a. le iniziative che intendeva intraprendere ai fini del recupero delle somme non versate dei costi delle utenze arretrate e delle quote condominiali; b. i nominativi delle persone cui sarebbe stata delegata la responsabilità del procedimento di recupero de quo, a cui richiedere eventuali aggiornamenti sullo stato della pratica; c. il nominativo degli eventuali responsabili delegati alla gestione delle procedure di controllo sui pagamenti dei costi delle utenze arretrate e delle quote condominiali nel periodo gennaio/giugno 2013, atteso che il regolamento condominiale da applicare al compendio immobiliare denominato "Progetto C.A.S.E. e M.A.P." approvato con la delibera del Consiglio Comunale n. 171 del 29/12/2011, individuava nel Sindaco il soggetto cui era demandato l'annullamento dell'assegnazione dell'immobile, con conseguente risoluzione del contratto locativo, in caso di morosità per il mancato pagamento delle quote condominiali superiori a due mesi.

Nota prot. 0160109 del 31 ottobre 2013. La Compagnia, facendo seguito alla pregressa corrispondenza, segnalava all'attenzione della Procura Regionale della Corte dei conti il contenuto dell'art. 7, comma 6-bis, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 431 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71), ripreso dal verbale di Deliberazione della Giunta comunale di

L'Aquila n. 364 del 26 luglio 2013.

In particolare, il citato articolo, integralmente aggiunto in sede di conversione, stabiliva che *“al fine di adeguare le norme fissate per l'assistenza alla popolazione ai nuovi scenari maturati a quattro anni dal sisma ed al fine di contenere le relative spese, il sindaco dell'Aquila è autorizzato a disporre degli alloggi del Progetto CASE e dei MAP del comune dell'Aquila per assegnazione: a nuove coppie formate dopo il sisma o a nuovi nuclei monoparentali, di cui almeno un componente con casa inagibile; a nuclei già disaggregati e non, che vivevano nello stesso alloggio pur non facendo parte dello stesso nucleo familiare, o ai soggetti con contratti lavorativi di assistenza domiciliare il cui contratto di lavoro è cessato per morte dell'assistito, e comunque sino alla formalizzazione di un nuovo contratto di lavoro; a coloro che non hanno diritto ad alloggio in CASE o MAP in quanto il proprietario della casa di origine non ha presentato il progetto di ristrutturazione o a coloro ai quali, all'esito della ristrutturazione, non è stato riconcesso l'appartamento, il cui ISEE sia inferiore a 8.000 euro; a coloro che hanno l'alloggio classificato B - C in aggregato E, unitamente agli alloggi ATER classificati B - C e classificati A qualora ricompresi in edifici classificati B e C; ai residenti e dimoranti in altri comuni nell'ambito della provincia dell'Aquila, con casa inagibile, i quali per motivi sanitari e di lavoro chiedono l'assegnazione di un alloggio nell'ambito del comune dell'Aquila. Il sindaco può inoltre disporre l'assegnazione di alloggi meno ambiti o comunque in eccesso rispetto all'ordinario fabbisogno in alcune località anche a nuclei familiari con gravi difficoltà sociali, opportunamente documentate, o ad associazioni con finalità sociali e di volontariato”*.

La Giunta comunale, con il richiamato atto di indirizzo n. 364 del 26 luglio 2013, *“ritenuto di poter soddisfare settimanalmente l'attività ordinaria prevista dall(a) vigente normativa e nel contempo provvedere alle ulteriori assegnazioni in ottemperanza del disposto art. 7 della legge n. 71/2013”*, individuava i criteri di assegnazione degli alloggi stabilendo percentuali di destinazione in ragione delle categorie di cui al citato decreto-legge.

Nell'ambito del dispositivo della deliberazione venivano richiamate, tra l'altro, le direttive del Vice Commissario vicario per la Ricostruzione con le quali erano stati stabiliti i criteri per l'assegnazione degli alloggi del “progetto C.A.S.E.”, di cui l'art. 7, comma 6-bis, D.L. 26 aprile 2013, n. 43, costituiva una integrazione (talché, al primo “rilevato”, la Giunta evidenziava che il fine della norma de qua era quello di *“adeguare ulteriormente le norme in materia di assistenza alla popolazione...”*).

In particolare, l'ultima (in ordine di tempo) delle citate direttive, la n. 1/2012 del 16 gennaio 2012, individuava, all'art. 1, i criteri da seguire per l'assegnazione degli alloggi liberatisi di volta in volta e, all'art. 3, nell'ottica di evitare aumenti di spesa a carico dell'Erario, specificava che *“ogni eventuale diversa assegnazione degli alloggi C.a.s.e., M.a.p., Fondo Immobiliare AQ potrà effettuarsi solo dopo aver soddisfatto le assegnazioni previste...”*.

Ad avviso della Guardia di Finanza, in relazione a quanto sopra evidenziato, l'evolversi ed integrarsi della normativa in materia di assegnazione degli alloggi del “progetto C.A.S.E.” appariva, con ogni evidenza, configurarsi quale espressione dell'intento del legislatore di procedere alla costante riduzione della spesa connessa alle forme più onerose di assistenza alla popolazione colpita dal sisma, pur mantenendo viva l'attenzione alle necessità di quanti si erano trovati, all'indomani del tragico evento e a distanza di anni, nell'impossibilità di rientrare presso le proprie abitazioni. Tale intento sembrava animare anche la citata integrazione alle norme sull'assistenza (art. 7, comma 6-bis) la cui finalità era espressamente individuata nel contenimento della spesa; in altri termini, il senso della disposizione sembrava potersi rinvenire nella concessione al Sindaco di L'Aquila della possibilità, una volta soddisfatte le esigenze abitative della popolazione che ancora fruiva, a quattro anni dal sisma, di forme di assistenza più onerose,

di assegnare gli alloggi ulteriormente disponibili alle categorie residuali ivi previste, in merito alle quali le precedenti direttive e/o O.P.C.M. non avevano disposto.

In conclusione, la Deliberazione della Giunta comunale n. 364/2013, che recepiva le indicazioni di cui al D.L. n. 43/20131, a parere della Guardia di Finanza si profilava, da un lato, contraddittoria rispetto alle finalità della norma e, dall'altro, inidonea a confutare le conclusioni cui era fino ad allora giunta l'attività di indagine, tenuto conto: i) dell'imprescindibile esigenza di assicurare, contestualmente al prosieguo delle attività di assistenza alla popolazione, la riduzione della spesa pubblica, come previsto dalle disposizioni emanate nel tempo; ii) della non esecutività dell'atto, di mero indirizzo.

Informativa prot. 0161849 del 5 novembre 2013 inviata dalla Compagnia della Guardia di Finanza di L'Aquila alla Procura della Corte dei conti. In essa si premetteva che l'occupazione degli alloggi "Progetto C.A.S.E. e M.A.P." non era subordinata ad alcun "corrispettivo", ma che con il regolamento condominiale da applicare al compendio immobiliare in questione, approvato con la delibera del Consiglio Comunale n. 171 del 29 dicembre 2011, al titolo IV SERVIZI, era stato stabilito di porre le spese dei servizi a carico dei condomini e indicate le modalità di ripartizione delle spese stesse.

Tenuto conto che nei predetti complessi immobiliari l'energia elettrica, acqua e gas erano centralizzati, oltre alla ripartizione delle spese ordinarie quali la pulizia ed i consumi per le parti comuni, si era ravvisata la necessità di recuperare anche le somme relative ai consumi di luce, acqua e gas, dato che il Dipartimento della Protezione Civile, al momento del trasferimento della gestione degli alloggi al Comune di L'Aquila, aveva intestato a quest'ultimo tutte le utenze delle singole abitazioni e quelle condominiali.

L'ente, avendo accumulato nei confronti delle varie società erogatrici, per tutto il complesso immobiliare, debiti per il mancato pagamento dei consumi, al fine di scongiurare l'eventuale distacco delle utenze per morosità, con atto del Consiglio comunale n. 468 datata 15 novembre 2012 aveva deliberato la riscossione dell'acconto su tutti i consumi (condominiali e delle singole abitazioni in regime centralizzato) sia in ordine all'arretrato del periodo aprile 2010/ottobre 2012 (sino a marzo 2010 le spese erano a carico del Dipartimento della Protezione Civile) sia in ordine alla quota ordinaria dal mese di novembre 2012/aprile 2013.

Nella suddetta delibera, vista l'urgenza venutasi a creare, veniva determinata la suddivisione del debito per tutti i condomini in ragione della metratura dell'appartamento e dei giorni di permanenza nello stesso, richiedendo il pagamento in un'unica soluzione e/o in rate costanti da calcolare in ragione dell'arretrato stesso. Le suddette somme sarebbero state considerate quali acconti sui consumi effettivi da contabilizzare successivamente a seguito delle letture effettive dei contatori.

La modalità di ripartizione degli arretrati veniva contestata da associazioni spontanee di cittadini/inquilini per la sua asserita iniquità, in quanto effettuata a loro avviso irragionevolmente, essendo il debito, di fatto, stabilito in parti uguali a prescindere dall'effettivo impiego di energia.

Il Comune, condivise le osservazioni dell'utenza, con deliberazione del Consiglio comunale n. 32 datata 24 gennaio 2013 ed immediatamente eseguibile, disponeva che: a. i condomini pagassero le rate, peraltro già inviate nel gennaio 2013 in ottemperanza della già citata delibera 468 e con le modalità ivi indicate, per i successivi cinque mesi dall'emanazione della delibera, entro i quali l'Amministrazione avrebbe rimesso a tutti gli interessati i costi desunti dalle letture in corso, significando che, non rispettandosi il suddetto termine, gli interessati avrebbero potuto attendere, per i successivi pagamenti previsti degli acconti, la notifica di detti costi reali; b. la

predetta deliberazione non costituiva *“rinvio o sospensione delle bollette in riscossione dell’acconto, già notificate o in corso di notifica, né acquiescenza dei medesimi importi”*.

Ciò premesso, la Compagnia riferiva degli accertamenti svolti in proposito. In particolare, comunicava di aver richiesto, con nota n. 137343 del 16 settembre 2013:

a. alla società S.E.D. s.p.a. (società affidataria, con la delibera n. 468, nelle more della costituzione di un soggetto specificamente a ciò deputato, dell’intera gestione degli adempimenti inerenti la riscossione dell’acconto, sia dell’arretrato che delle quote ordinarie delle spese condominiali), l’elenco nominativo di tutti i nuclei familiari in situazione di morosità nel pagamento delle quote condominiali;

b. al Comune di L’Aquila, Settore Politiche Sociali ed Assistenza alla Popolazione - Ufficio Progetto C.A.S.E./M.A.P./Fondo Immobiliare ed Affitti Concordati, nel caso di sussistenza di situazioni di morosità, la documentazione attestante l’avvio della procedura di riscossione e/o di recupero della disponibilità degli alloggi, alla luce di quanto previsto dall’art. 6 del regolamento condominiale, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 171 del 29 dicembre 2011, ai sensi del quale: *“la risoluzione del contratto avverrà per morosità nel pagamento delle quote condominiali superiori a due mesi”*.

In data 19 settembre 2013, la S.E.D. trasmetteva, in formato elettronico, n. 1 *file* contenente i nominativi di tutti i nuclei familiari tenuti al pagamento delle quote condominiali e le somme da questi corrisposte. Il Comune di L’Aquila, alla data dell’informativa (5 novembre 2013), non aveva ancora dato riscontro alla richiesta.

Pertanto, la Compagnia procedeva all’elaborazione dei dati trasmessi, al fine di quantificare l’importo dovuto e quello versato da ogni singolo nucleo familiare.

Emergeva che, dei circa n. 5.600 nuclei familiari alloggiati nel progetto *“C.A.S.E.”* e M.A.P., ben n. 3.050, dettagliatamente individuati in allegato all’informativa, risultavano morosi nei confronti del Comune di L’Aquila, per un importo complessivo dei costi delle utenze e delle quote condominiali arretrate non pagati pari ad € 1.947.095,60 (dati aggiornati a settembre 2013).

La Compagnia osservava che, rapportando il numero di utenti complessivi a quello di morosi, l’abnormità della consistenza di questi ultimi (pari ad oltre il 54%) era tale da dover ritenere che non potesse essere un risultato prodottosi fisiologicamente né, tantomeno, spontaneamente; l’anomalia veniva ricondotta, pertanto, o alla mancanza di volontà da parte dell’Amministrazione comunale nel perseguire e procedere alla riscossione (mediante la predisposizione di tariffe e bollette non chiare o l’omessa informazione puntuale agli utenti) ovvero, ipotesi ancora peggiore, alla manifestazione, forse anche solo implicita, di indicazioni a non pagare, ovvero a rinviare il pagamento, fornite alle richieste degli inquilini.

Ad ogni modo, le risultanze dei riscontri effettuati venivano segnalate al Comune di L’Aquila con nota prot. 160084 del 31 ottobre 2013, trasmessa per conoscenza anche alla procura contabile, al fine di consentire l’attivazione delle dovute procedure di recupero delle somme spettanti.

La Guardia di Finanza poneva in risalto, peraltro, un ulteriore riflesso che emergeva dai controlli effettuati: infatti, oltre a non aver incassato, fino ad allora, i costi delle utenze e delle quote condominiali arretrate, come quantificato in atti, si ipotizzava un profilo di danno erariale connesso alla mancata applicazione, da parte dei soggetti preposti del Comune, di quanto previsto dall’art. 6 del regolamento condominiale approvato con delibera del Consiglio comunale n. 171 del 29 dicembre 2011, laddove veniva individuato nella figura del Sindaco il soggetto a cui era demandato l’annullamento dell’assegnazione dell’immobile, con conseguente risoluzione di diritto

del rapporto locativo, in caso di morosità delle quote condominiali superiori a due mesi.

L'ipotesi si fondava sull'eventuale risparmio che l'Amministrazione comunale avrebbe potuto ottenere se avesse applicato le disposizioni in parola, atteso che:

- ai nuclei familiari morosi sarebbe dovuto essere revocato il contratto di locazione, con l'obbligo di riconsegnare l'immobile e la decadenza, una volta lasciato quest'ultimo, da qualsiasi ulteriore forma assistenziale (id est, C.A.S.);
- altrettanti nuclei familiari, aventi la stessa composizione numerica di quelli morosi e decaduti, sarebbero potuti divenire assegnatari degli alloggi dismessi, con la conseguente sospensione, in favore degli stessi, del C.A.S. che continuavano a percepire in ragione del numero dei componenti.

In particolare, come emergeva dai conteggi svolti e versati in atti, qualora il Sindaco di L'Aquila, il dirigente/funziionario e/o l'altro personale eventualmente delegato, avesse ottemperato alla prescrizione di cui all'art. 6 del regolamento condominiale, il Comune avrebbe potuto ottenere un risparmio di spesa connesso al venire meno dell'obbligo di erogare somme a titolo di C.A.S. per un importo pari, a tutto il mese di ottobre 2013, ad € 9.977.200,00.

In particolare, la Compagnia, per la quantificazione del C.A.S. erogato alle persone in attesa di una sistemazione alloggiativa, che avrebbe potuto essere risparmiato con la puntuale applicazione delle disposizioni regolamentari, procedeva:

- ad individuare i nuclei familiari morosi da almeno due mensilità, tenuto conto del fatto che il Comune avrebbe dovuto avviare la procedura di annullamento dell'assegnazione dell'immobile, con conseguente risoluzione di diritto del rapporto locativo, una volta accertato il mancato pagamento della seconda rata (il controllo di cui trattasi permetteva di accertare la presenza di n. 2.792 nuclei familiari morosi costituiti da complessivi n. 8.089 soggetti);
- al calcolo del C.A.S. erogato, ma potenzialmente risparmiabile, in ragione del numero dei componenti del nucleo familiare moroso, considerando l'importo pari ad € 200,00 per ogni componente e sino ad un massimo di € 600,00 per nucleo familiare, senza tenere conto di eventuali maggiorazioni dovute in presenza di persone portatrici di handicap e/o invalide;
- a moltiplicare il beneficio così rilevato per i mesi di morosità di ciascun nucleo familiare decaduto, accertando, dunque, il maggior esborso finanziario sostenuto dal Comune per far fronte alle necessità assistenziali delle persone in attesa di un alloggio (che, alla data del 29 ottobre 2013, risultava essere n. 5.476).

Si evidenziava, infine, che la Compagnia aveva già segnalato profili di criticità in ordine alla inadeguata gestione dei pagamenti dei canoni di affitto del progetto "C.A.S.E.", da cui era derivato un sostanziale danno erariale connesso all'ingiustificata erogazione di C.A.S. nei confronti di soggetti che, con una più oculata azione di governo, avrebbero potuto essere alloggiati negli appartamenti liberatisi a fronte della corretta applicazione delle norme emanate dal Comune stesso.

In proposito, come rilevato dalla lettura di numerosi articoli apparsi sugli organi di informazione in quei giorni, si segnalava che il Comune di L'Aquila - cui era stato trasmesso l'esito degli accertamenti di merito con nota prot. 130428 del 30 agosto 2013 e successiva corrispondenza, per le competenti azioni di recupero delle morosità - aveva ritenuto di avviare un censimento - che, peraltro, non appariva rivolto, per le modalità con cui era stato pubblicizzato ed attuato, al recupero delle somme segnalate dalla Compagnia - al fine di conoscere, tra l'altro, la situazione anagrafica, reddituale e alloggiativa (nel senso dello stato delle pratiche di ricostruzione degli edifici precedentemente abitati dagli assegnatari del progetto "C.A.S.E.") di tutti gli inquilini

delle "piastre", arrivando a prospettare l'intervento del Corpo nei casi in cui i destinatari del censimento non avessero risposto alle richieste dell'Ente o avessero comunicato dati incompleti.

La Guardia di Finanza rappresentava, tra l'altro, che era stato colto, dalle associazioni spontanee di cittadini beneficiari del progetto "C.A.S.E.", il riferimento insistente, quanto improprio, da parte degli amministratori comunali, circa la comunicazione alla Guardia di Finanza dei nominativi che, di volta in volta, non avessero risposto al censimento o lo avessero fatto in maniera incompleta, quale ulteriore, indesiderata conseguenza. Tale circostanza era ritenuta, forse, sintomatica del fatto che la macchina comunale potesse risultare, ancora, inadeguata a gestire la delicata vicenda, come già rilevato, in particolare, dall'annuncio dell'imminente censimento e dalle conseguenti polemiche innescatesi tra gli assegnatari (come da articoli di stampa allegati all'informativa), relative all'avere, il Comune di L'Aquila, richiesto, nella sostanza, informazioni e dati già in suo possesso, alcuni anche inconferenti rispetto agli scopi, giustificando tale richiesta con l'inopportunità di "mettere, per giorni, i nostri funzionari a fare questo lavoro di incrocio" (già svolto, peraltro, dalla Compagnia di L'Aquila con l'impiego di soli due militari e sulla base di dati forniti proprio dall'Amministrazione comunale).

Tali argomentazioni, contenute in una lettera aperta a firma di un ulteriore comitato spontaneo di cittadini (Consiglio Civico Aquilano), sembravano dimostrare come, nel periodo dall'immediato post-terremoto fino ad allora (circa 4 anni) e nonostante la formale assegnazione ad un organismo esterno (la S.E.D. s.p.a.) delle operazioni di gestione informatizzata dei dati relativi, tra l'altro, al progetto "C.A.S.E.", il Comune di L'Aquila avesse gestito l'assistenza alla popolazione con grave negligenza, trascuratezza e superficialità, arrivando a richiedere, infine, i dati di interesse (in possesso di diversi uffici dipendenti che avrebbero dovuto semplicemente dividerli in un'unica base informativa costituita dalla citata S.E.D.) direttamente ai cittadini, non riuscendo più a venire a capo di una situazione (probabilmente, irrimediabilmente) confusa.

Di analogo tenore risultava, poi, la lettera inviata il 24 ottobre 2013 al Sindaco di L'Aquila dall'Assemblea Cittadina, ampiamente ripresa dagli organi di informazione locali.

In tal senso, la Compagnia riteneva di dover segnalare l'opinione espressa dai Consiglieri comunali Daniele Ferella ed Emanuele Imprudente, all'indomani della riunione della V Commissione del 28 ottobre, secondo cui "l'amministrazione sta tentando di prendere tempo dopo che persino la Guardia di Finanza e la Corte dei Conti hanno mosso rilievi sulla gestione degli alloggi, certificando l'immobilismo della Giunta", a cui faceva da chiosa l'eloquente commento dell'autore dell'articolo ("la Guardia di Finanza avrebbe intimato all'amministrazione, già mesi fa, di far pagare il canone di locazione agli assegnatari che, al 6 aprile 2009, vivevano in affitto. Consegnando persino una lista già completa con i nomi dei cittadini affittuari. Non si capisce, dunque, a cosa serve il censimento").

In sintesi, come già osservato con la nota prot. 140801 del 23 settembre 2013, la Guardia di Finanza concludeva ribadendo che le modalità di gestione dei pagamenti dei canoni di compartecipazione da parte del Comune di L'Aquila si erano fino ad allora dimostrate del tutto inadeguate a garantire l'acquisizione di risorse spettanti che avrebbero potuto, da un lato, contribuire, in maniera evidentemente significativa, al finanziamento di ulteriori interventi di natura sociale in favore di quella parte della popolazione aquilana (allora ancora) assistita (le cui necessità abitative, nelle more della ristrutturazione degli immobili precedentemente condotti in locazione, continuavano ad essere comunque ritenute dalla Compagnia evidentemente degne della massima tutela e priorità) e, dall'altro, evitare all'Ente l'esborso di ulteriori somme a titolo di "autonoma sistemazione" in favore di coloro a cui avrebbero potuto essere assegnati gli immobili

in uso ad inquilini non (più) interessati ad occuparli a titolo oneroso.

Ad avviso della Guardia di Finanza l'iniziativa del "censimento", considerate le polemiche e le contestazioni, non pareva risolutiva in tal senso, almeno a breve, e portava a ritenere che l'ente avesse cercato di "guadagnare" tempo per procedere alla riscossione degli importi già segnalati dalla Compagnia in un momento successivo; la motivazione alternativa, invero inauspicata, avrebbe trovato collocazione nella consapevolezza del Comune di aver fornito al Reparto operante, in origine, dati non attendibili (di inquilini, magari, non più presenti nel progetto "C.A.S.E.") da cui, di conseguenza, sarebbero derivati calcoli del debito viziati e, pertanto, non pienamente utilizzabili senza ulteriori riscontri (in effetti, pareva quantomeno discutibile l'aver prescelto la strada del "censimento" invece di trasmettere direttamente le richieste di pagamento fondate sull'esito degli approfondimenti operati dal Corpo).

In relazione a quanto esposto, parevano quindi emergere profili di danno erariale in capo agli amministratori, dirigenti e/o funzionari del Comune di L'Aquila in conseguenza della mancata applicazione del regolamento condominiale approvato con deliberazione consiliare del 29 dicembre 2011.

Al riguardo, si ricordava che con la nota n. 160084 del 31 ottobre 2013, la Guardia di Finanza aveva richiesto al Comune di L'Aquila di segnalare *"il nominativo degli eventuali responsabili delegati alla gestione delle procedure di controllo sui pagamenti dei costi delle utenze arretrate e delle quote condominiali nel periodo gennaio/giugno 2013, atteso che il regolamento condominiale da applicare al compendio immobiliare denominato «Progetto C.A.S.E. e M.A.P.» approvato con la delibera del Consiglio Comunale n. 171 del 29/12/2011, individuava nel Sindaco di codesto Comune il soggetto cui è demandato l'annullamento dell'assegnazione dell'immobile, con conseguente risoluzione del contratto locativo, in caso di morosità per il mancato pagamento delle quote condominiali superiori a due mesi (art. 6)"*.

Considerato che l'ente non aveva dato riscontro neppure alla richiesta avanzata dalla stessa Compagnia operante con nota n. 130428 del 30 agosto 2013, tesa ad acquisire le stesse informazioni in ordine alla gestione dei pagamenti dei canoni di compartecipazione, nell'informativa si procedeva all'individuazione dei presunti responsabili della gestione delle quote condominiali, e quindi del danno, alla luce delle disposizioni regolamentari di volta in volta emanate.

La Guardia di Finanza riteneva, ancora, di dover rappresentare:

a. la certezza, attualità e concretezza del danno, consistente nell'erogazione, a partire dal mese di marzo 2013 ed ancora in essere, di contributi assistenziali in favore di nuclei familiari o, comunque, soggetti nei confronti dei quali avrebbe potuto essere attivata una diversa forma di assistenza, più conveniente, per l'Amministrazione comunale e lo Stato (fonte originaria delle provviste impiegate a titolo di autonoma sistemazione);

b. il nesso causale tra il comportamento (rectius, l'omissione) dell'Amministrazione comunale - che avrebbe dovuto, ai sensi del regolamento condominiale (ad ogni buon conto, sottoscritto dai fruitori degli alloggi C.A.S.E.), avviare le procedure di "sfratto" a seguito del mancato pagamento di due rate delle quote e rendere, in tal modo, disponibile l'alloggio ai soggetti in C.A.S. - ed il mancato risparmio finanziario conseguente all'erogazione dei benefici assistenziali in discorso;

c. la colpa grave insita nel comportamento (omissione) dal quale è derivato il danno, consistente nella grave negligenza, trascuratezza, disinteresse e superficialità nella cura degli interessi della P.A. dimostrata dai soggetti deputati nella mancata applicazione delle norme regolamentari (da individuare all'esito delle richieste comunicazioni da parte del Comune di L'Aquila), in presenza di circostanze, ben note all'Amministrazione comunale, concretamente

lesive del patrimonio pubblico;

d. la conoscibilità delle circostanze sopra evidenziate, nonostante la dichiarata assenza di personale, nel numero e nelle specifiche professionalità richieste, da destinare al controllo della regolare corresponsione del canone (motivo per cui era stato stabilito di procedere all'esternalizzazione della gestione del progetto C.A.S.E. mediante affidamento del servizio di "property facility management", peraltro a quella data non ancora avvenuta), atteso che i riscontri, pur con tutte le difficoltà del caso, erano stati puntualmente compiuti da soli due militari sulla base dei soli dati forniti dalla S.E.D. (società affidataria, con la deliberazione comunale, dell'intera gestione, relativamente al progetto "C.A.S.E.", degli adempimenti inerenti la riscossione dell'acconto, sia dell'arretrato che dell'ordinario, dei costi delle utenze e delle quote condominiali);

e. l'importo, peraltro considerevole, del danno arrecato alla P.A. (Comune e Stato centrale), quantificato, in via prudenziale, in € 9.977.200,00 (al mese di ottobre 2013);

f. la decorrenza del danno, individuata, anch'essa in via prudenziale, a far data dal marzo 2013 e seguenti (alla scadenza del secondo mese di morosità, considerato che il pagamento delle rate era stato previsto al giorno 30 di ogni mese a partire dalla data di notifica, a mezzo raccomandata, del plico contenente i bollettini di pagamento in un'unica soluzione e/o in rate costanti), in considerazione del fatto che l'erogazione (indebita) del contributo di autonoma sistemazione era avvenuta e continua(va) ad avvenire.

In relazione al profilo sub e., si evidenziava che era ancora in corso la corresponsione del C.A.S. nei confronti dei soggetti verso cui si sarebbe potuta erogare una diversa e più conveniente forma assistenziale e, pertanto, l'importo del danno era destinato ad aumentare finché non si fossero avviate le opportune azioni da parte del Comune di L'Aquila in merito alla fattispecie segnalata.

Infine, in ragione della segnalazione inoltrata al Comune di L'Aquila e, per conoscenza, alla procura contabile con nota n. 160084 del 31 ottobre 2013, si tornava a segnalare il potenziale danno derivante dall'eventuale prosecuzione dell'inerzia nell'attivazione delle procedure di recupero coattivo dei costi delle utenze e delle quote condominiali arretrate fino ad allora non versati, per agevolare il quale si erano forniti all'Amministrazione comunale - cui, pertanto, erano ormai ben noti - elementi sufficientemente precisi e determinati.

Informativa prot. 0167226 del 14 novembre 2013 inviata dalla Compagnia alla Procura della Corte dei conti.

Ad integrazione delle note che precedono, per le opportune valutazioni della magistratura contabile, si trasmetteva copia degli articoli stampa datati 13 e 14 novembre 2013 dai quale emergeva - ad ulteriore conferma delle ipotesi già segnalate - la (pur tardiva) presa di coscienza del Comune di L'Aquila circa il mancato risparmio di risorse pubbliche connesse all'erogazione del C.A.S. in favore di soggetti che, con una più oculata gestione del "progetto C.A.S.E.", sarebbero potuti essere assistiti con modalità meno onerose (alloggiamento presso appartamenti liberatisi in attuazione delle deliberazioni comunali emanate nel tempo).

In merito all'asserita giustificazione (cit. articolo del 13 novembre u.s.) di tale "operazione di spending review a livello comunale" ("diretta conseguenza della scarsa copertura economica assicurata dall'attuale governo per la ricostruzione, compresi i fondi per l'assistenza"), peraltro ribadita dall'On. Giovanni Lolli ("non ci sono soldi per l'autonoma sistemazione"), la Guardia di Finanza richiamava il disposto dell'art. 7, commi 1, lett. a), e 2, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, laddove veniva previsto il riconoscimento, "al fine di assicurare la prosecuzione dell'assistenza alla popolazione", di somme da destinare al C.A.S. nel limite di € 53.000.000,00 da attingere dalle

risorse programmate dalla delibera CIPE n. 135 del 21 dicembre 2012.

Informativa prot. 0173091 del 26 novembre 2013. La Compagnia comunicava alla Procura della Corte dei conti gli esiti degli accertamenti svolti in merito all'individuazione dei presunti responsabili della gestione del progetto CASE, alla luce dei dati comunicati dal Sindaco di L'Aquila, da ultimo, con nota prot. 86792 del 14 novembre 2013.

In merito, la Guardia di Finanza segnalava l'incompletezza della risposta rispetto alle richieste avanzate, atteso che i riferimenti del Sindaco attenevano alle figure cui la gestione del complesso immobiliare era stata demandata solo di recente e con riguardo alle future vicende, in riscontro al punto 3.b. della nota n. 130428 del 30 agosto 2013, mentre nulla veniva precisato circa le pregresse responsabilità (come da specifica richiesta sub 3.d. della citata nota).

Ad ogni modo, osservava la Guardia di Finanza che un riscontro informale all'istanza di cui sopra poteva essere attinto dalle vicende oggetto di cronaca in quegli stessi giorni, susseguenti alla "rimozione" dell'Assessore Alfredo Moroni dall'incarico di referente per il "progetto C.A.S.E." ed alla nomina dell'Assessore Lelio De Santis; in particolare, lo stesso De Santis, nell'accettare l'incarico (ritenuto "*una rogna*"), nel corso di una conferenza stampa avrebbe definito "inadeguata e dilettantesca" la gestione fino a quel momento sostenuta dal Comune, scatenando la replica del Sindaco Cialente, il quale, su *Facebook*, aveva postato un commento nel quale si leggeva, tra l'altro: "*Mi sembra strano che l'Assessore De Santis abbia detto queste cose. Probabilmente è stato mal capito o si è espresso male. Scrivo questo perché altrimenti avrebbe confessato anche sue omissioni od errori. Infatti sino alla scorsa settimana, la gestione del piano Case e Map era stata organizzata come si potrebbe e come si fa e sempre fatto per la gestione del patrimonio: il settore patrimonio (Assessore Moroni, dirigente Di Gregorio) fissa i canoni o misura i consumi, la Ragioneria (Assessore De Santis, dirigente dapprima Mancini, poi Pirozzolo, successivamente Giannangeli -vincitore di concorso-, registra e verifica, su appositi capitoli, l'ingresso e quindi i pagamenti dei canoni e delle utenze). Nel caso del progetto Map e CASE si aggiunge anche l'assistenza alla popolazione (assessore Fabio Pelini e dirigente Del Principe, che deve trasmettere, in tempo reale, tutte le continue modificazioni di assegnazione degli alloggi o di trasferimenti, nell'ambito degli stessi, dei nuclei familiari. Sempre nel caso specifico del progetto Case e Map, si sono dovuti aggiungere anche il SED, per la gestione dei dati e la bollettazione, nonché l'ASM per il rilievo dei consumi. Non è certo la prima volta che si affrontano queste situazioni, ma sinora si parlava di poche decine di appartamenti dell'ERP*".

Ed ancora: "*Abbiamo verificato che il sistema, che avrebbe richiesto una costosa collaborazione tra i vari settori, ben cinque, non riusciva a funzionare, poiché, nonostante gli sforzi di tutti, mancava la figura di un assessore e di dirigente che, primi fra pari, avessero la definitiva responsabilità dell'intera gestione, l'ultima parola nei ripetuti briefing e soprattutto rispondessero dell'attuazione di quanto deciso nel corso degli stessi. Alla fine, dopo diverse riunioni, nelle quali ciascuno seguiva solo la sua porzione di lavoro, ho ritenuto che fosse necessario costituire un ufficio ad hoc (cosa non facile vista la penuria di dipendenti, già impegnatissimi in altri lavori), accentrandolo nel settore che in questo momento è chiamato a dare più risposte, ossia la ragioneria, sede della sintesi dei risultati. Pertanto, rimediando a ritardi nell'identificazione di più articolati capitoli, ho ritenuto affidare a De Santis questo aspetto gestionale, realizzando nel contempo un nuovo ufficio nel quale sono presenti, in "distacco", i migliori funzionari dei vari settori, a cominciare dal responsabile, Stefanucci, che è un validissimo tecnico del patrimonio, cui per ora si aggiungono due dipendenti della ragioneria ed uno dell'assistenza alla popolazione*".

Le dichiarazioni dell'assessore e del sindaco, riprese dagli organi di stampa, ad avviso della Guardia di Finanza confermavano – da un lato – la bontà delle conclusioni cui la Compagnia operante era giunta all'esito degli accertamenti (peraltro, era lo stesso De Santis a ribadire che "chi

non ha pagato dovrà pagare, altrimenti verrà sfrattato" ed erano gli stessi cittadini aquilani a sottolineare come tale forma di "sanzione" fosse prevista dalle OO.P.C.M. emanate in materia) e – dall'altro – la situazione di grave inefficienza e superficialità che aveva contraddistinto, fino a quel momento, la gestione del "progetto CASE" da parte del Comune di L'Aquila, nella figura dei responsabili dallo stesso Sindaco indicati.

Note prot. 7466 e 7470 del 16 gennaio 2014 inviate dalla Compagnia alla Procura della Corte dei conti. Con esse la Guardia di Finanza trasmetteva le risposte prot. 985 e 3219 del 2013, fornite dal Comune in ordine alle richieste istruttorie (concernenti le iniziative assunte per la riscossione dei canoni di compartecipazione e delle quote condominiali non versati, nonché l'individuazione dei soggetti responsabili, per la gestione passata e futura), segnalando il contenuto insoddisfacente delle risposte stesse.

3. L'azione di responsabilità amministrativa.

Sulla base del quadro istruttorio dinanzi delineato, la Procura Regionale ha provveduto a notificare agli odierni convenuti il formale "invito" a fornire deduzioni difensive (di cui all'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19), contestando il danno per cui è causa.

Gli interessati hanno svolto le proprie difese, per iscritto o in audizione personale, come in atti.

La Procura, tuttavia, non ha ritenuto che le giustificazioni addotte fossero idonee a superare gli addebiti, procedendo quindi ad emettere l'atto di citazione in giudizio degli odierni convenuti.

Nell'atto di citazione, in particolare, la Procura osserva che:

- le tassative previsioni di cui agli artt. 5 e 6 della citata deliberazione n. 171 del 29 dicembre 2011, in materia di annullamento, decadenza dall'assegnazione e risoluzione del contratto (estese alle morosità da locazione nei decreti sindacali individuali d'assegnazione) sono rimaste sostanzialmente inapplicate;
- allo stato, deve esser tralasciato il profilo riguardante la riscossione, da parte del Comune, dei canoni locativi, dei corrispettivi delle utenze e delle quote condominiali arretrati (oltre che, ovviamente, in corso di scadenza a regime), poiché tale attività è stata dichiarata attualmente in essere e se l'ente avrà tratto un ingiusto pregiudizio patrimoniale da una gestione inadeguata, omissiva e negligente lo si potrà verificare solamente ad avvenuta consumazione del diritto a riscuotere singoli ratei rispetto alla scadenza di ciascuno;
- il profilo che, invece, la Procura ha inteso prendere in considerazione già allo stato degli atti è quello concernente il pregiudizio patrimoniale che il Comune ha tratto dall'omessa, negligente e inadeguata applicazione delle disposizioni regolamentari in tema di decadenza dal diritto all'assegnazione;
- la constatata "disapplicazione" di fatto di tali disposizioni ha già determinato un danno, concreto ed attuale, alle finanze dell'Ente, costituito dall'erogazione di contributi di autonoma sistemazione a soggetti che sarebbero potuti subentrare nell'assegnazione degli alloggi comunali in luogo dei morosi, decaduti dal diritto ed obbligati – quindi – a rendere nuovamente disponibili gli alloggi all'Ente proprietario;
- dall'elaborazione dei dati forniti dallo stesso Comune (quanto al profilo relativo alle morosità degli obbligati a corrispondere il canone di locazione) e dalla S.E.D. incaricata dall'Ente (quanto al profilo relativo alle morosità degli obbligati a corrispondere le quote condominiali e le spese per le utenze), la Guardia di Finanza ha fornito le seguenti stime:
 - 1) con riferimento al primo profilo, "il Comune avrebbe potuto ottenere un risparmio di spesa

connesso al venire meno dell'obbligo di erogare somme a titolo di C.A.S. per n. 817 nuclei familiari risultati morosi con un ritardo dei pagamenti superiori ad una mensilità, per un importo pari ad € 1.893.800,00", al marzo 2013;

2) con riferimento al secondo profilo, "il Comune avrebbe potuto ottenere un risparmio di spesa connesso al venire meno dell'obbligo di erogare somme a titolo di C.A.S. per un importo pari, al mese di ottobre 2013, ad € 9.977.200,00";

– la ricostruzione della Procura poggia, ovviamente, sulla invarianza delle forme di assistenza alla popolazione terremotata, che è intrinseca alle ordinanze commissariali intervenute nel tempo, poiché frutto della presa d'atto dell'impossibilità di assicurare a tutti la fruizione diretta d'un immobile sostitutivo di quello occupato precedentemente al sisma e da quest'ultimo reso non abitabile; tuttavia siffatta "invarianza", non biunivoca, è sempre stata improntata ad un criterio di contenimento della spesa nei suoi giusti limiti funzionali e in una prospettiva di contenimento sempre crescente delle erogazioni in numerario, nell'evidente considerazione della progressiva riacquisizione dell'abitabilità del patrimonio edilizio cittadino (si veda, in termini, la direttiva del Commissario delegato per la Ricostruzione n. 1/2012, del 16 gennaio 2012, la quale, all'articolo 2, ha stabilito che "non è consentita l'erogazione del contributo di autonoma sistemazione per i nuclei che rinunciano all'alloggio C.a.s.e./M.a.p." e all'articolo 3 che "non è consentito il passaggio da una forma assistenziale ad altra qualora tale passaggio comporti un aumento di spesa a carico dell'erario");

– inoltre, va considerato che il pagamento dei canoni per la fruizione degli immobili C.A.S.E. e M.A.P. è stato previsto nei confronti di soggetti che, precedentemente al sisma, abitavano in locazione, pubblica o privata; in sostanza, l'immobile in C.A.S.E. o M.A.P. è divenuto il "sostituto" della precedente abitazione, fino al punto che a favore dei (già) conduttori degli immobili a canone sociale è stato previsto il mantenimento delle medesime condizioni pre sisma;

– ne discende che, ad avviso della Procura, del tutto incomprensibili si manifestano le argomentazioni che i convenuti hanno variamente svolte nelle rispettive deduzioni, circa il paventato sconvolgimento sociale che sarebbe potuto derivare dalla puntuale esecuzione delle delibere consiliari e circa i costi finanziari che ne sarebbero scaturiti, per la necessità di assicurare ai "morosi" una diversa sistemazione alloggiativa; in linea teorica, infatti, tutte le situazioni risultano esser state preventivamente e razionalmente stimate dal Comune, che ben avrebbe potuto distinguere (ma non l'ha fatto, avendo omesso di verificare in concreto le singole posizioni e lasciando che il pagamento dei canoni e delle utenze fosse rimesso al senso civico e di responsabilità individuali) i (pochi) morosi di necessità, legata a particolari condizioni di bisogno materiale, dai (molti) morosi di comodo; la perdita del beneficio dell'alloggio in C.A.S.E. o M.A.P. si sarebbe risolto, per questi ultimi, nella perdita di ogni altro diritto all'assistenza abitativa a cura della Pubblica Autorità, causato da una riprovevole e dolosa evasione dall'obbligo di contribuire a condizioni meno onerose di quelle sopportate per la locazione ante sisma, obbligandoli a loro carico a provvedersi di un alloggio, sostenendone le spese relative; il Comune, sul piano teorico e programmatico, ben ha agito nel porre i limiti contenuti nelle delibere consiliari nn. 171 e 172 del 2011 e sarebbe stato obbligo dei responsabili dell'attuazione darvi il necessario seguito concreto;

– né potrebbe farsi valere la gratuità del contratto con richiamo all'art. 1803 del codice civile, in quanto le delibere assunte dal Comune di L'Aquila (in conformità delle ordinanze commissariali del 2011 n. 3945, all'articolo 4, e n. 3968, all'articolo 5), prevedevano chiaramente il pagamento di un canone di compartecipazione, fissato in ragione della metratura degli alloggi, operando la distinzione tra il regime di "gratuità" nei confronti degli assegnatari già proprietari di abitazione

danneggiata dal sisma e il regime della “onerosità” nei confronti degli assegnatari “che alla data del sisma occupavano l’abitazione danneggiata a titolo personale di godimento”;

– inoltre, la “morosità” era espressamente prevista dalla regolamentazione comunale tra le cause di annullamento e decadenza dall’assegnazione, così come i decreti sindacali di assegnazione degli alloggi prevedevano testualmente che “il comodatario, con la sottoscrizione del presente decreto, si impegna a corrispondere in favore del Comune un canone di compartecipazione di euro 2,60 a mq e complessivamente di euro _____ per ogni mese di godimento dell’immobile. Il pagamento del predetto canone deve avvenire a cadenza mensile entro il giorno 30 di ogni mese, senza ulteriore e formale richiesta”;

– né la disposizione era impraticabile nei confronti dei morosi appartenenti alla fasce economicamente più disagiate degli assegnatari, in quanto con atto del 3 agosto 2012, a firma della dirigente Del Principe, la popolazione era stata avvisata della possibilità di far constare la percezione – nell’anno 2011 – d’un reddito inferiore a 15 mila euro, per la “rideterminazione dei canoni già comunicati” a favore dei “nuclei locatari” (non “comodatori”, dunque), con l’evidente finalità di tenere conto della condizione di basso reddito e rendere il canone, comunque dovuto, compatibile con tale condizione;

– neppure la disposizione era applicabile ai soli assegnatari di alloggio in data successiva alle delibere 171 e 172 del 2011, come fatto palese, del resto, dall’avviso del 27 luglio 2012, sottoscritto sempre dalla dirigente Del Principe, nel quale si afferma che con la delibera n. 172 “è stato deliberato di applicare per gli anni 2011-2013 un canone di compartecipazione per gli assegnatari di alloggi MAP, Progetto CASE, Fondo Immobiliare ed affitto concordato, che erano in affitto al 6 aprile 2009”, sicché è incontestabile che l’obbligo di corrispondere al Comune i canoni dovuti, per locazione e spese condominiali e manutentive, era da considerare esteso a tutti gli occupanti, nessuno escluso;

– è quindi incontrovertibile, secondo la Procura, che il comune di L’Aquila, a seguito dell’inerzia dei convenuti nell’esecuzione di un insieme di regole disciplinanti la fruizione degli alloggi in C.A.S.E. e in M.A.P. da parte di una frazione della popolazione colpita dal sisma dell’aprile 2009, abbia sofferto un danno derivante dalla mancata applicazione delle sanzioni nei confronti degli evasori dall’obbligo di versamento del canone di compartecipazione e delle spese per utenze e manutenzione, con conseguente sostituzione degli assegnatari morosi con altri in fruizione del contributo d’autonoma sistemazione, in applicazione del principio dell’invarianza delle prestazioni assistenziali post sisma e di quello di preferenza, tra queste, di quella reale rispetto a quella monetaria.

Con particolare riguardo alla antidoverosità della condotta, nell’atto di citazione si osserva che:

– è dovere del Sindaco, responsabile dell’amministrazione del Comune, tra l’altro, sovrintendere “al funzionamento dei servizi e degli uffici e all’esecuzione degli atti”;

– è dovere della Giunta collaborare con il Sindaco e compiere “tutti gli atti rientranti ai sensi dell’articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservate dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi e dallo statuto, del sindaco”;

– è dovere degli amministratori comunali improntare le proprie funzioni “all’imparzialità ed al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori” e quelle “proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni”;

– è dovere dei dirigenti “la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo

e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”;

– stante la rilevanza della questione, la “condotta attesa virtuale” dei convenuti sarebbe stata quella di un avvio delle iniziative conseguenti alle citate deliberazioni consiliari nn. 171 e 172 del 2011, per quanto di rispettiva competenza: il Sindaco e gli Assessori mediante direttive e controllo politico-amministrativo, ciascuno per i profili di riferimento; la dirigente al ramo mediante l’adozione dei provvedimenti amministrativi relativi;

– invece, solamente più d’un anno dopo (gennaio 2013), l’Assessore al patrimonio Moroni s’è espresso, come riportato dalla stampa, circa una morosità (tra i nuclei occupanti gli alloggi in C.A.S.E.) stimata nel 30 per cento, così da indurre il Comune a stipulare (febbraio 2013) con il Comando Regionale Abruzzo della Guardia di finanza una “convenzione” finalizzata anche a rilevare profili di illegittimità nella gestione dell’assistenza alla popolazione terremotata;

– dunque, in oltre un anno dall’emanazione delle delibere il Comune non aveva ancora realizzato un censimento attendibile dell’effettiva situazione della gestione dei canoni di C.A.S.E. e M.A.P. e della relativa “evasione”, tanto da dover ricorrere ad un aiuto esterno; aiuto tanto efficace ed efficiente da assicurare le risultanze d’elaborazione dei dati (che sono poi quelle utilizzate anche dalla Procura regionale nel presente procedimento) in pochissimo tempo e mediante due sole unità di personale dedicate;

– segnatamente, una volta trasmessi i dati alla Guardia di finanza nel maggio 2013, il Comune ha ottenuto riscontro il 30 agosto 2013, con evidenziazione di ben 817 nuclei morosi nel pagamento del contributo di compartecipazione, tanto da provocare l’annuncio d’un nuovo censimento e d’una rigorosa attuazione del potere/dovere di riscossione dei canoni;

– si evidenzia, così, che per oltre venti mesi le delibere consiliari nn. 171 e 172 del 2011 sono state “sterilizzate” dall’inerzia dei responsabili del Comune (le entrate sono state quelle derivanti dai versamenti spontanei dei canoni dovuti da parte dei nuclei familiari occupanti);

– in questa sede, peraltro, ad avviso della Procura non interessa l’esistenza delle morosità in quanto tali e la possibilità, per l’Ente, di giungere ad un futuro recupero; secondo la tesi attorea è invece essenziale far rilevare che l’effetto del mancato rilevamento delle morosità stesse ha determinato quel danno, non più emendabile (e, perciò, concreto ed attuale) da mancata attuazione degli effetti della decadenza dal diritto all’alloggio per i nuclei morosi nei pagamenti, con “sostituzione” nel beneficio da altri nuclei, in origine esclusi dalla diretta attribuzione d’un alloggio e, pertanto, destinatari del contributo d’autonoma sistemazione; ove i nuclei percettori di C.A.S. - individuati quali destinatari d’un alloggio in C.A.S.E. o M.A.P. in sostituzione di altri nuclei morosi e decaduti dal beneficio - avessero opposto un rifiuto alla sostituzione della provvidenza, sarebbero comunque decaduti anche dal diritto al C.A.S., in linea con gli obiettivi di contenimento della spesa e di invarianza non biunivoca delle provvidenze stesse sancite dalla direttiva commissariale n. 1 del 2002;

– il Sindaco e gli Assessori delegati, secondo la tesi di parte attrice, hanno omesso qualsivoglia iniziativa (in ragione delle attribuzioni proprie della carica da ciascuno ricoperta) atta a rendere efficaci le delibere consiliari che oneravano l’ente - avviata una riscossione sistematica dei canoni di compartecipazione di tipo locativo e per le spese di gestione dei compendi immobiliari (utenze, gestione delle parti comuni) - di rilevare le posizioni di morosità e di trarne le conseguenze in termini di risoluzione dei contratti e di sostituzione degli occupanti con altri, in fruizione dei

C.A.S.;

- in particolare al Sindaco, capo dell'Amministrazione e delegante i poteri per le diverse materie, è contestato di non aver tenuto in alcun conto le inerzie degli Assessori delegati e della dirigenza; tale omissione, peraltro, è stata dallo stesso rivendicata, in sede d'audizione (e, in parte, anche nelle deduzioni rese per iscritto), sul malinteso presupposto della vasta presenza di "casi sociali" (nuclei in condizioni d'indigenza e nell'impossibilità di corrispondere alcun canone di compartecipazione), comunque da assistere con modalità diverse e parimenti (o più) costose, e dalla possibilità dell'instaurarsi di un vasto contenzioso con i nuclei familiari alloggiati e morosi;
- ad avviso della Procura, però, nessuna delle due assunzioni preventive s'è mostrata fondata, nel momento successivo in cui il Comune ha intrapreso una sistematica e puntuale attuazione delle delibere consiliari n. 171 e n. 172 del 2011; quanto alla prima, essa sarebbe, anzi, l'ulteriore conferma della non conoscenza, da parte del Comune, della composizione e del reddito dei nuclei familiari alloggiati in C.A.S.E. e M.A.P. (conoscenza che sarebbe stato doveroso possedere ancor prima della proposizione delle delibere al Consiglio e che, comunque, in concreto ha mostrato fenomeni di morosità da incapienza del tutto marginali); quanto alla seconda, le ragioni dell'Ente nei confronti degli alloggiati poggiavano su una sequenza di atti (ordinanza commissariale, direttiva commissariale, delibera del Consiglio comunale e contratto sottoscritto dai fruitori) che le rendevano sorrette da più che attendibili ragioni di fondatezza del diritto alla riscossione dei canoni, diritto che il Sindaco avrebbe dovuto contribuire a rendere effettivo con ben altro impegno rispetto a quello riservato in concreto alla vicenda;
- agli Assessori delegati viene contestato di avere ommesso di esercitare la delega per materia a ciascuno conferita;
- in particolare, il Moroni, delegato alla gestione del patrimonio comunale, non avrebbe curato - come sarebbe stato suo dovere istituzionale - che l'Ente acquisisse entrate patrimoniali collegate al cospicuo compendio immobiliare che lo Stato, attraverso l'opera della Protezione civile nell'immediatezza del dopo sisma, aveva realizzato e che aveva, poi, affidato al Comune dopo il disimpegno diretto realizzatosi con il venir meno di condizioni emergenziali seguenti una calamità di così grande rilievo;
- il Pelini avrebbe trascurato un profilo essenziale della "assistenza alla popolazione" alla quale doveva dedicarsi: quella della compatibilità finanziaria dei mezzi apprestati per farvi fronte, non potendosi ritenere affatto "estraneo" al problema del rapporto con i nuclei alloggiati in C.A.S.E. e M.A.P. e non potendosi sottrarre alle linee programmatiche rivolte agli Organi dell'Ente con funzioni esecutive (Sindaco e Assessori) con le ricordate delibere riguardanti la popolazione aquilana "assistita" in dipendenza dell'evento catastrofico del 2009;
- il fatto che detti soggetti fossero consapevoli della situazione complessiva è dimostrato inequivocabilmente dalle dichiarazioni rese dall'assessore Moroni nel marzo 2013, quando ebbe occasione di denunciare l'insufficienza dei canoni a coprire i costi di manutenzione, "anche alla luce del fatto che si registra oltre il 30% di morosità", proponendo - però - non un intervento volto a recuperare le posizioni illegittime, ma un incremento delle entrate con estensione dell'onere del canone di compartecipazione anche agli assegnatari "che sono proprietari di case inagibili", anziché ai soli ex affittuari ante sisma, con ciò rendendo palese la mancanza di alcuna intenzione di dare seguito esecutivo alle delibere consiliari che prevedevano la decadenza dal diritto per i morosi e la risoluzione del contratto;
- la ricostruzione operata dalla Procura sarebbe anche confermata, ex post, dalle iniziative

assunte dal Comune successivamente all'emergere della vicenda nelle proporzioni che sono state descritte e allo sviluppo giudiziario che, grazie ai circostanziati rapporti della Compagnia di L'Aquila della Guardia di finanza, la vicenda stava assumendo;

– solo nel settembre 2013 il Cialente ed il Pelini hanno adottato l'iniziativa della rimodulazione dei canoni in base al reddito dei nuclei, operando con quasi due anni di ritardo quella valutazione preventiva che avrebbe dovuto precedere la proposizione delle delibere al Consiglio comunale e che avrebbe posto il Comune nella condizione di conoscere preventivamente l'effettiva consistenza del numero dei nuclei incapienti, in prosieguo millantata come di rilevante entità e utilizzata come giustificazione alla mancata adozione delle iniziative di competenza per non turbare l'ordine sociale; nel frangente, il Sindaco aveva nuovamente ribadito, mediante un apposito comunicato, l'obbligo della "contribuzione" gravante sugli occupanti delle abitazioni predisposte per la popolazione colpita dal sisma del 2009;

– nell'ottobre 2013, finalmente, il Comune ha avviato un nuovo censimento degli alloggiati in C.A.S.E. e M.A.P., tra molte polemiche nelle quali l'assessore Pelini ha sostenuto che le critiche all'iniziativa fossero "fumo per coprire posizioni illegali", così da palesare la piena consapevolezza, da parte delle Autorità comunali e di se medesimo in particolare, della situazione di illegittimità nella quale versavano molti occupanti, rispetto agli obblighi di contribuzione imposti dalle delibere consiliari, richiamando le "pesanti sanzioni" stabilite per i morosi;

– nel novembre 2013, poi, il Sindaco ha inteso attribuire la delega sulla gestione delle riscossioni dei canoni di compartecipazione e per le utenze e le manutenzioni all'assessore al Bilancio Lelio De Santis;

– quest'ultimo, definendo C.A.S.E. e M.A.P. "il più grande condominio d'Europa", ha evidenziato progresso "dilettantismo" e "superficialità", ha affermato trattarsi di "una situazione sulla quale negli ultimi anni si è vivacchiato", ma che il Comune ben potesse amministrare i 5 mila alloggi, dovendo il patrimonio essere gestito, mantenuto e valorizzato; in coerenza con questo obiettivo programmatico il nuovo delegato ha poi dato corso a quelle attività omesse dai suoi predecessori e dal Sindaco, definendo le iniziative (di riscossione dei canoni e di applicazione delle sanzioni della decadenza e della risoluzione del contratto) nei confronti dei morosi "un dovere amministrativo", ricavando questa convinzione evidentemente dalle disposizioni contenute nelle delibere consiliari in tema di obblighi e di sanzioni ai trasgressori (gli articoli già citati del "Regolamento condominiale" approvato con la delibera n. 171); ad avviso della Procura, ciò corrisponde esattamente a quanto da essa sostenuto nella formulazione degli odierni addebiti;

– infine, all'inerzia delle Autorità politico-amministrative avrebbe dato adesione anche la Dirigente pro tempore del Settore Politiche sociali e Cultura - Ufficio Progetto CASE-M.A.P. e Ufficio Contributo Autonoma Sistemazione del comune di L'Aquila, non risultando attività di qualche rilievo e non di mero annuncio da lei avviate o concluse per rendere efficaci le deliberazioni consiliari rivolte alla gestione dei canoni di compartecipazione dovuti da occupanti di C.A.S.E. e M.A.P., né alcun contributo da lei fornito a riscontrare - pur in carenza di linee programmatiche provenienti dagli Organi di governo dell'Ente - quantomeno le cogenti previsioni introdotte dalle deliberazioni medesime; al contrario, risulta solamente che la Del Principe, con grave e inammissibile ritardo, solamente alla fine di febbraio 2014 (dopo l'avvio delle iniziative istruttorie della Compagnia di L'Aquila della Guardia di finanza ed il relativo seguito giudiziario in sede contabile, nonché delle altre iniziative assunte dal Sindaco e dagli Assessori) si sia risolta a predisporre una proposta di deliberazione alla Giunta, nella quale ha mostrato di aver finalmente preso atto degli obblighi gravanti sugli alloggiati, delle sanzioni applicabili nei confronti dei

morosi, della possibilità di assegnare alloggi resisi liberi dall'applicazione delle sanzioni nei confronti dei morosi ai percettori del contributo d'autonoma sistemazione, della perdita del diritto, da parte di questi ultimi, anche al contributo nell'ipotesi di rifiuto: tutto ciò "al fine della razionalizzazione della spesa pubblica", come da premessa dell'atto;

– in sostanza, la dirigente ha proposto alla Giunta, dopo oltre due anni dall'approvazione delle delibere consiliari del dicembre 2011, uno schema d'atto di indirizzo a lei stessa rivolto, contenente le direttive in ordine all'attuazione delle previsioni dettate negli atti adottati dal Consiglio comunale; secondo la Procura attrice, questa è la dimostrazione dell'assoluta "distanza" che la nominata dirigente aveva inteso tenere dalla problematica, limitandosi ad assistere al perpetuarsi d'una gestione non conforme alle regole che il Comune stesso aveva inteso porre, in linea con le indicazioni commissariali;

– ciò sarebbe confermato, peraltro, anche nelle deduzioni difensive rese dalla Del Principe la quale ha evidenziato, innanzi tutto, presunti delicati problemi in diritto (inidoneità delle deliberazioni consiliari a produrre effetti riguardo ai contratti di comodato conclusi in data antecedente rispetto a quella di adozione delle stesse; qualificazione dei contratti sottoscritti con la previsione del contributo di compartecipazione e/o con la previsione di un importo a titolo di contratto di locazione e relative conseguenze) che, oltre alla loro inconsistenza giuridica, risultano - nei fatti - smentiti dalle iniziative che il Comune, indirettamente sollecitato anche dalle indagini delle Fiamme Gialle, ha inteso in seguito assumere, verosimilmente con fruttuosità rispetto agli obiettivi dati;

– in secondo luogo, la Procura contesta alla dirigente che ella avrebbe mostrato una totale assenza di consapevolezza dei doveri che le incombevano nella qualità, lamentando l'infondatezza degli addebiti e affermando l'insussistenza di alcuna sua responsabilità nella produzione del danno, per essersi limitata ad assegnare gli immobili e per ritenersi non competente ad adottare "i provvedimenti consequenziali al venir meno dei requisiti soggettivi per poterne operare il mantenimento", essendo estraneo al Settore da lei diretto "il compito di effettuare il monitoraggio dei pagamenti e l'accertamento della morosità" e non essendole, comunque, "mai pervenuta" alcuna "comunicazione di morosità dei conduttori degli alloggi";

– emerge, si osserva in citazione, la totale "confusione" che ha pervaso, e per lungo tempo, la Del Principe circa le sue funzioni istituzionali nella materia, le modalità del loro esercizio e il coacervo di poteri ed obblighi ad esse connesso.

Infine, con specifico riguardo alla connotazione di "gravità" della colpa in contestazione, nell'atto di citazione si osserva che:

– dall'istruttoria sono emersi anche ulteriori elementi atti a sottolineare la presenza di una grave noncuranza e negligenza nella gestione dei canoni di compartecipazione dovuti da alcuni nuclei familiari ospitati, dopo il terremoto, nei fabbricati del progetto C.A.S.E. e M.A.P.;

– in particolare, è emerso a carico del sindaco Cialente - dall'insieme delle dichiarazioni pubbliche emesse sul tema, di quanto rassegnato nelle deduzioni rese a riscontro dell'invito rivoltagli dalla Procura regionale in istruttoria e di quanto dichiarato in occasione della preventiva audizione personale da lui richiesta - un atteggiamento preoccupato non di dare corretta esecuzione a quanto stabilito nelle delibere del Consiglio comunale n. 171 e n. 172 del 2011, bensì quella di non determinare situazioni conflittuali con la popolazione destinataria dell'obbligo di contribuire; in sostanza, vi sarebbero evidenti elementi per poter affermare che egli avesse considerato necessario e doveroso proporre l'onerosità dell'occupazione degli alloggi nei termini che le delibere avevano stabilito, senza però avere la ferma intenzione di rendere siffatta onerosità

effettiva, se non nei confronti di coloro che vi si fossero spontaneamente assoggettati;

– la Procura non ritiene condivisibili né giustificati i richiami a possibili conflitti ed allarmi sociali (che, per le difese, sarebbero potuti discendere dall'esecuzione rigorosa delle delibere consiliari) o ai maggiori oneri che il Comune avrebbe dovuto sopportare per ospitare i morosi sfrattati in alloggi diversi dai M.A.P. - C.A.S.E., anche in ragione dell'assoluta mancanza di dati reali sui soggetti destinatari di eventuali provvedimenti di decadenza dal diritto e della conseguente inesistenza – per la maggior parte di essi – di alcun altro onere assistenziale a carico del Comune (la stima - rivelatasi largamente errata - sul numero degli incapienti); piuttosto, la grave inerzia del Sindaco nella vicenda sarebbe da ricondurre alle pregiudiziali preoccupazioni di perdita di consenso, sicché la gravità della colpa risiederebbe nell'aver anteposto ad una corretta gestione politico-amministrativa del problema l'esigenza di “non turbare”, per mero calcolo politico, i cittadini morosi, a danno della collettività integralmente considerata;

– le stesse considerazioni sono riferite dalla Procura all'assessore Moroni, al quale non giova neppure l'asserita inadeguatezza del Comune a fare fronte, sul piano amministrativo, all'eccezionale compito di censimento, verifica della regolarità delle contribuzioni e irrogazione delle relative sanzioni (risoluzione del contratto e decadenza dal diritto); infatti, come in seguito mostrato dal corso degli eventi, il Comune era del tutto in grado di portare avanti la linea di lavoro precostituita dalle delibere consiliari, considerata la rapidità con la quale la Compagnia di L'Aquila della Guardia di finanza, con due sole unità di personale, è pervenuta in pochi giorni a tutti i dovuti accertamenti e la solerzia con la quale lo stesso Comune, nelle medesime condizioni date, è pervenuto ad eseguire in concreto dopo che la vicenda era stata posta all'attenzione della Procura della Corte dei conti;

– anche l'assessore Pelini, secondo la Procura, ha manifestato un disinteresse grave, in rapporto alla delega all'Assistenza alla popolazione, presupponendo l'estraneità del settore a lui affidato alla gestione della vicenda e giustificando, poi, l'inerzia tenuta con il richiamo, tra l'altro, al principio della separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione (di spettanza della Dirigenza); tuttavia, si osserva in citazione, gli Organi di indirizzo politico-amministrativo – così qualificati dalla legge – sono tenuti al corretto e pieno esercizio delle attività di indirizzo e controllo nei confronti dell'apparato burocratico, senza che possa costituire elemento di distoglimento dalla responsabilità un'estraneità alla materia meramente affermata e che denuncia una carente consapevolezza del ruolo istituzionale ricoperto; il Pelini infatti ha ribadito con convinzione – così confermando, implicitamente, il disinteresse manifestato su una vicenda che, pure, ne richiamava i poteri e i doveri della carica – che con l'approvazione delle delibere consiliari fosse esaurita la sua partecipazione alla soluzione dei problemi relativi (problemi postigli, invece, dal nuovo assetto oneroso che le delibere dettavano) e che i Dirigenti responsabili dovessero – motu proprio – dare esecuzione senza alcun altro coinvolgimento del Sindaco e degli Assessori interessati; anch'egli, però, dopo l'emergere dell'attività investigativa eseguita dalla Compagnia di L'Aquila della Guardia di finanza, ha ritenuto – tardivamente – di intervenire, assieme al Sindaco, mediante avvio dell'ennesimo censimento; dunque, l'estraneità della materia alla delega assessoriale ricevuta, opposta alla contestazione d'addebito prospettata dalla Procura regionale della Corte dei conti, tale – evidentemente – non era ed egli, con ben altra solerzia e tempestività avrebbe dovuto esigere l'adozione e l'esecuzione di consoni ed efficaci atti applicativi da parte della burocrazia comunale;

– quanto, infine, alla dirigente Del Principe, l'assoluta omissione di alcuna pur minima iniziativa che – in carenza di indicazioni più pressanti da parte degli Organi di indirizzo politico-

amministrativo - giustificasse comunque un'attenzione al deliberato del Consiglio comunale ed alle sue implicazioni operative mostrerebbe chiaramente una *sinecura*, unita ad una non piena consapevolezza del ruolo rivestito, tale da rendere inescusabile la condotta tenuta; la tardività (oltre due anni) con la quale ella ha assunto l'iniziativa di proporre alla Giunta comunale l'approvazione di una delibera contenente presupposti programmatici (contenimento e razionalizzazione della spesa) e direttive operative (elencazione delle attività da compiere come "direttiva vincolante" nei confronti del Dirigente responsabile) ne prova in modo inconfutabile la colpa grave tenuta nella condotta causativa del danno patrimoniale.

4. Le difese del Sindaco Cialente.

Il Sindaco Cialente si è costituito in giudizio formulando le considerazioni di seguito compendiate:

- il trasferimento del patrimonio immobiliare in discussione, dalla competenza della Protezione Civile a quella del Comune di L'Aquila, era avvenuto a far data dal 31.1.3.2010 senza che venisse prevista, nel contempo, una forma di copertura economica e/o di assegnazione del personale necessario ad espletare i complessi e nuovi servizi aggiuntivi; anzi, il detto trasferimento avveniva proprio nel momento della affermazione generale di un "trend" complesso e costante di riduzione della spesa pubblica culminato qualche tempo più tardi nei provvedimenti drastici di contenimento della medesima definiti ora nel loro complesso "*spending review*";
- l'assunto di parte attrice ha voluto prescindere completamente, a parere della difesa, dalla realtà "effettuale" prendendo, invece, in considerazione dati completamente avulsi dal contesto storico, sociale ed organizzativo;
- per avere una idea anche solo approssimativa della portata obiettiva della questione sollevata, occorreva far riferimento ai dati "lavorati" complessivamente dalla ripartizione comunale che si occupava della assistenza alla popolazione all'epoca dei fatti contestati (5.3.2014), secondo cui il Progetto CASE ospitava 11.776 persone, i MAP ne ospitavano 2.468, i contratti del fondo immobiliare erano 257, i contratti di affitto concordato prorogati erano 221 e i soggetti percettori di C.A.S. Erano 4.276 per una spesa di euro 1.257.515 (poi scesa ad euro 449.335 al 15 novembre 2014);
- v'è stata quindi una drastica riduzione delle erogazioni del C.A.S. e dei soggetti percettori della medesima provvidenza, come pure dei contratti di affitto concordato (scesi a 40) e dei contratti di affitto presso il Fondo immobiliare (scesi a 155), secondo le indicazioni della Procura regionale della Corte dei conti;
- le delibere del Consiglio comunale hanno dato forma e sostanza ad un lavoro di analisi, di verifica e di studio eseguito dalla struttura comunale; esse, nate per impulso del Sindaco e più in generale della "politica", hanno costituito un tentativo, sia pur modesto, di disciplinare, per tempo, una materia che si estrinseca concretamente in una serie indefinita e complessa di servizi e prestazioni aggiuntive rispetto a quanto svolto da un Comune in tempi normali;
- anche solo avviare 817 procedimenti di sfratto avrebbe comportato il distacco non tollerabile per il buon funzionamento dell'Ente, di personale dalla Avvocatura comunale, dalla Ricostruzione privata e pubblica e dai lavori pubblici con evidente nocimento per il funzionamento della macchina comunale e ritardo ingiustificato nell'espletamento delle pratiche;
- sarebbe stato arduo, infatti, nel frattempo, gestire contemporaneamente, per esempio, il contenzioso corrente innanzi al TAR Abruzzo, al Tribunale di L'Aquila ed alla Corte di Appello di L'Aquila, contribuire all'espletamento delle pratiche relative alla ricostruzione, soprattutto, privata, alla definizione dell'istruttoria ed alla emissione dei contributi per la ricostruzione e svolgere ogni attività connessa alla gestione dei lavori pubblici particolarmente attiva in questi

anni difficili;

– l'Avvocatura comunale (che gestisce, oltre alle pratiche correnti, anche la complessa materia riguardante la ricostruzione privata, l'assistenza alla popolazione ed ogni questione connessa al terremoto, che ha comportato un aumento del contenzioso di circa il 60%) può contare su un numero esiguo ed insufficiente di dipendenti (n. 2 Avvocati a tempo pieno e n. 1 a tempo determinato); il settore creato "ex novo" e funzionalmente collegato alla "Assistenza alla popolazione" contava (e conta) solo n. 7 dipendenti; il settore si occupava (e si occupa) della erogazione del C.A.S., della stipula e della proroga dei contratti, dell'accertamento e della quantificazione dei rimborsi dovuti per la distruzione dei beni mobili e dei rimborsi relativi alle migliaia di traslochi effettuati dalle abitazioni terremotate; la complessa materia della ricostruzione pubblica era (ed è) gestita, invece, complessivamente solo da n. 5 dipendenti; il Comune, inoltre, conta attualmente n. 581 dipendenti a fronte dei 956 che risultavano dipendenti dell'Ente medesimo nel 1991;

– il Sindaco e gli Assessori competenti hanno proposto al Consiglio comunale le delibere n. 171 e n. 172 del 2011, esauendo così, di fatto, le proprie funzioni (concepimento, minuta, approvazione in Giunta e invio al Consiglio), mentre l'attività consequenziale era rimessa per legge alla Dirigenza del Comune che aveva, appunto, l'obbligo di realizzare, nei limiti del possibile e con le somme indicate nei capitoli di bilancio relativi, le linee di indirizzo e le scelte della politica; tale importante separazione di funzioni è, ormai, un dato acquisito della pubblica amministrazione dalla approvazione della importante riforma nota come "riforma Bassanini" che ha costituito una epocale svolta nel rapporto tra Amministratori pubblici e Dirigenza;

– nel caso di specie, oltretutto, la competenza a decidere sulla questione, adottando i provvedimenti necessari, era certamente di spettanza dell'Organo collegiale, dotato di competenza esclusiva sulla materia, trattandosi di atto avente natura regolamentare ai sensi del vigente Regolamento del Consiglio comunale e del T.u.e.l.;

– per poter gestire utilmente l'immenso patrimonio immobiliare in questione, consistente in 185 piastre ripartite in 19 aree urbanizzate, probabilmente non sarebbe stata sufficiente nemmeno la struttura tecnico-organizzativa a disposizione dell'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.) di L'Aquila che gestisce il patrimonio immobiliare di edilizia popolare nella intera Provincia (disponendo di messi, rilevatori, contabilizzatori, elaboratori di dati complessi e di un ufficio legale specifico e di un "know how" acquisito nel corso dei decenni);

– sarebbe stato, invero, necessario affidare, da parte del Governo in carica, la difficile gestione ad una Società dotata di una propria autonomia operativa e finanziaria, di una propria "mission" specifica, di una propria Dirigenza, di un proprio servizio di Avvocatura, di un centro di elaborazione dati, di messi accertatori e di messi notificatori invece che ad un Comune prostrato economicamente, moralmente e strutturalmente da una calamità naturale di proporzioni bibliche;

– il fatto che il Comune responsabilmente si fosse fatto carico del problema non poteva certamente condurre la Corte dei conti ad individuare responsabilità contabili così corpose come se l'Ente avesse dovuto svolgere solo il servizio in questione ed avesse avuto a disposizione personale, know how e strutture dimensionate per offrire servizi con l'efficienza e le qualità migliori;

– la contestazione mossa ai convenuti è ingenerosa nei confronti di Amministratori e Dirigenti terremotati anch'essi, allo stesso modo dei cittadini amministrati, attivi ed operativi fin dalle prime ore della tragica mattina del 6.4.2009; terremotati, dunque, ed alloggiati anche essi in tenda, poi nei

containers e, infine, nel progetto CASE, come tutti gli altri Aquilani;

- era inoltre evidente l'anti-economicità delle operazioni in qualche modo "suggerite" dalla Procura;
- occorre, al riguardo, considerare la probabile infruttuosità delle procedure di recupero dei canoni di compartecipazione arretrati (quasi tutte le famiglie sono insolventi e circa il 70% dei nuclei è costituito da extracomunitari o stranieri e/o da appartenenti a fasce deboli della popolazione assistita), tenuto anche a mente che dal pagamento dei canoni di compartecipazione erano, in ragione delle previsioni della stessa delibera consiliare, esentate le fasce sociali più deboli e gli sfollati ultrasessantacinquenni;
- la necessità dell'attivazione della procedura giudiziale di sfratto e della successiva fase di esecuzione del provvedimento ottenuto giudizialmente avrebbe comportato esborso dei costi derivanti dal pagamento del contributo unificato (103 euro a procedura), dei costi di notifica (27-35 cadauna), di registrazione (110 euro) e di esecuzione (circa euro 200) con impossibilità pratica di recuperare le dette spese con la concomitante procedura monitoria;
- si sarebbe resa necessaria la stipula di convenzioni con professionisti del libero Foro di L'Aquila, non potendo il Comune, evidentemente, sostenere con il proprio Ufficio legale il contenzioso derivante dalle iniziative suggerite, con costi minimi quantificabili con riferimento ai minimi tabellari delle tariffe forensi almeno in euro 700 (oltre iva 22%) e c.p.a. (4%) per singola procedura;
- si sarebbe reso necessario promuovere un nuovo censimento della popolazione assistita al fine di determinare le modalità di revoca del C.A.S., di formazione della graduatoria e di attribuzione della abitazione ai nuclei subentranti;
- vi sarebbe stato un esborso di risorse aggiuntive per il ripristino della funzionalità ed il decoro delle abitazioni e la sostituzione del mobilio deteriorato e/o sottratto;
- sarebbe insorto l'obbligo, successivo alla esecuzione degli sfratti, in capo al Sindaco ed al Prefetto di trovare una sistemazione anche alberghiera alle 817 famiglie sfrattate per evidenti ragioni di ordine e salute pubblica (di competenza del Sindaco);
- all'atto della consegna degli alloggi era stato sottoscritto da ciascun assegnatario un contratto di comodato d'uso ex art. 1803 c.c. che non poteva essere modificato o convertito in un diverso contratto di locazione unilateralmente senza il consenso delle parti, non potendosi quindi imporre un canone senza modificare la natura del contratto, caratterizzato da gratuità;
- inoltre, la configurazione del danno contestato dalla Procura presuppone che: a) tutti coloro che si trovano inseriti negli elenchi presi in esame dalla Guardia di Finanza fossero obbligati e tenuti al pagamento del canone; b) i provvedimenti di concessione-contratto rilasciati dal Comune in ordine all'assegnazione degli alloggi contenessero l'esplicita e definitiva imposizione del canone di compartecipazione; c) la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio costituisse la conseguenza automatica e necessitata dell'omesso pagamento anche di una rata soltanto del doveroso canone e che a tale decadenza dovesse conseguire immediatamente una misura coattiva espulsiva dell'assegnatario decaduto; d) costituisse scelta necessitata ed obbligatoria del Comune, di seguito al verificarsi della condizione sub c), revocare il contributo di autonoma sistemazione ed assegnare d'ufficio ai fruitori della detta misura emergenziale un alloggio del progetto CASE e MAP previamente sgomberato;
- ognuno dei profili indicati richiedeva, invece, un approfondimento che risulta in toto pretermesso, dovendosi considerare la assoluta peculiarità della nascita e gestione del Progetto

CASE e MAP;

- agli assegnatari di alloggi CASE e MAP, individuati autoritativamente dal Dipartimento della Protezione Civile secondo proprie, autonome e riservate modalità, vennero assegnati alloggi in regime di "comodato", senza previsione di versamento di canone, a titolo di corrispettivo; numerosi di tali originari assegnatari sono rimasti negli alloggi assegnati e tra costoro vi sono anche quelli nei cui confronti il Comune è intenzionato ad esigere il pagamento del canone di compartecipazione di cui alla citata deliberazione consiliare n. 172/2011;
- ciò premesso, non risulta affatto evidente e chiara in relazione al precedente punto b) la identificazione degli assegnatari che non hanno versato il canone con gli assegnatari effettivamente tenuti a tale versamento; infatti l'applicazione del canone postula il riesame di tutte le condizioni di assegnazione e all'esito di tale fase di riesame la sottoscrizione di atto di concessione ad hoc esplicitamente volto a disciplinare il pagamento;
- il canone deliberato dal Comune non ha natura di onere tributario, sicché non può essere riscosso in via di scelta unilaterale ed autoritativa dell'ente, se non previa assunzione da parte dell'onerato della correlativa obbligazione;
- ma quand'anche per ognuno e tutti gli assegnatari creduti morosi sussistessero obbligazioni insoddisfatte, non potrebbe pervenirsi ad affermare la equivalenza tra lo stato di morosità e l'automatica decadenza dall'assegnazione dell'alloggio in uno con il contestuale rilascio e sgombero del medesimo, dovendosi accertare formalmente la morosità, contestandola alla controparte ed assegnando un termine per la purgazione della mora; in proposito, deve essere richiamata la normativa vigente, sia quella speciale, per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, anche considerando l'esplicito riferimento alla legge regionale abruzzese n. 96 del 1996, sia quella generale, per pervenire ad escludere che, pur a fronte di stato di morosità, l'ente locale possa procedere all'emissione o alla richiesta di provvedimenti di sgombero e di sfratto senza aver prima assegnato al debitore un termine a provvedere;
- in particolare, si richiama la vigile attenzione del disposto dell'art. 32 del R.D. 1165/1938 - Testo unico dell'Edilizia Popolare - che disciplina lo sfratto per morosità, precedimentalizzandolo, sottoponendolo a controllo giurisdizionale e stabilendo un termine minimo di 40 giorni per la sanatoria della morosità; nello stesso senso, si richiama l'art. 30 della citata L.R. 25.10.1996, n. 96;
- in via generale, in disparte ogni questione sui tempi della giustizia, si osserva che nel procedimento ordinario di sfratto per morosità è comunque previsto che il giudice accordi un termine di grazia, non superiore a 90 giorni, per il pagamento dei canoni non contestati (fermo restando che in caso di contestazione circa l'an e/o il quantum del dovuto si farà luogo ad una cognitoria ordinaria, includente anche il tentativo di media-conciliazione);
- d'altronde la scelta di sostenere i tempi, le spese e l'alea del giudizio non si atteggia di certo come adempimento obbligatorio e necessitato, bensì ricade appieno nella discrezionalità amministrativa e nella doverosa ponderazione degli aspetti costi/benefici della scelta;
- neppure è consentito trascurare l'aspetto sociale della questione, trattandosi (a voler seguire l'impostazione accusatoria) di disporre lo sfratto e sgombero di soggetti caratterizzati da grandissima debolezza sociale, sia con riferimento a coloro che riceveranno l'alloggio a titolo di sistemazione d'emergenza, sia di quanti lo hanno ricevuto in assegnazione in condizioni di "debolezza sociale" (vista anche la riserva di cui alla stessa delibera n. 172/2011, punto 18);
- con riguardo al punto sub d), ai sensi della normativa emergenziale la scelta tra le provvidenze economiche o la sistemazione alloggiativa risulta indiscutibilmente rimessa al privato

richiedente, non essendo previsto alcun potere impositivo in tal senso in capo all'ente locale (si richiamano, al riguardo, l'OPCM 3769/2009 in tema di reperimento di alloggi in locazione da assegnare a nuclei familiari sfollati; l' art. 11 dell'OPCM 3754/2009 per l'istituzione del c.a.s.; l' art. 9 dell'OPCM 3870/2010 in ordine alle modalità di fruizione del contributo di autonoma sistemazione; l'art. 10 cit. OPCM per l' assegnazione di alloggi acquistati dal Fondo Immobiliare; l'OPCM 3820/2009 emanata per l' utilizzo degli alloggi del progetto CASE; inoltre gli oneri delle varie tipologie di assistenza alla popolazione gravano in termini differenti su differenti Amministrazioni Pubbliche, atteso che la corresponsione del CAS grava sui fondi e risorse statali mentre della sistemazione alloggiativa è chiamata a farsi carico l'Amministrazione Comunale;

– ne consegue, secondo la tesi difensiva, che quand'anche vi fosse stata disponibilità di unità alloggiative presso il complesso immobiliare denominato Progetto CASE o nei MAP, all'epoca dei riscontri eseguiti dalla Guardia di Finanza, in nessun caso e sotto nessuna forma - in quanto nessuna previsione normativa sussiste(va) a tal riguardo - il Comune di L'Aquila avrebbe potuto coartare i cittadini in possesso dei requisiti per l'assegnazione alloggiativa a propendere per detta soluzione; in difetto, pertanto, del potere in capo all'ente locale di disporre *pleno jure* tra le varie forme di assistenza alla popolazione non può trarsi alcun automatico sillogismo in ordine al mancato sfratto degli assegnatari nel pagamento dei canoni di compartecipazione;

– peraltro, con la deliberazione n. 172/2011 (stante l' impossibilità di imporre scelte ai cittadini rimasti privi dell'abitazione a seguito del sisma), l'Organo Consiliare formulava indirizzi circa la corretta gestione del patrimonio abitativo in esame, rimessogli dalla Protezione Civile, stabilendo, nello specifico, che una quota parte fosse destinata al libero mercato, altra quota risultasse funzionale alle politiche sociali abitative del Comune (anziani ultrasessantacinquenni, assegnazioni ai sensi della legge n. 96/96), altra fosse destinata a lodevoli iniziative di interesse per l'ente (giovani coppie, lavoratori impegnati nella ricostruzione, giovani ricercatori, atleti agonistici ed artisti che intendessero svolgere la propria attività nel territorio comunale);

– a titolo di esempio, si menzionano le note preoccupate del Prefetto di L'Aquila dirette al Sindaco della Città e relative alla necessità di trovare immediata collocazione a famiglie in seria difficoltà economica (note versate in atti);

– si aggiunge, conclusivamente, che il Comune ha avviato da tempo ed ha attualmente in corso le iniziative per il recupero dei canoni nei riguardi degli assegnatari morosi, con notifica agli interessati (dei quali è stata redatta apposita elencazione) di specifica messa in mora; inoltre si riferisce che, ferma la scelta del cittadino tra le varie forme di assistenza, il Comune sta attuando misure intese ad alloggiare nelle abitazioni CASE e MAP coloro che alla data del sisma erano locatari delle abitazioni danneggiate; nel corso dell'anno 2013 i circa 200 nuclei familiari che ne avevano fatto richiesta hanno trovato alloggio presso CASE e MAP; ad oggi le abitazioni CASE e MAP disponibili sono non più di una trentina;

– si rimarca come il Comune, nonostante le difficoltà segnalate, ha provveduto ad adempiere alle indicazioni perentorie e ineludibili provenienti dalla Procura regionale della Corte dei conti, distaccando temporaneamente personale da altri settori (cfr. per tutti il provvedimento della dott.ssa Ilda Coluzzi del 17.11.14 in atti); la dirigenza dell'ente, a seguito della preoccupata insistenza del Sindaco e della Giunta (cfr. nota del 7.11.2014, in atti), ha nel tempo perfezionato il servizio di esazione del predetto canone di compartecipazione che verrà riscosso, ovviamente, a far data dal 29 dicembre 2011, come di evince dal verbale di riunione del 17.11.2014 (in atti); in tale riunione la dirigenza dell'ente ha assegnato in via permanente all'Arch. Enrica De Paulis (dirigente del settore Opere pubbliche del Comune di L'Aquila) la responsabilità delle riscossioni dei canoni

arretrati non ancora effettivamente incassati, assegnando temporaneamente funzionari e quadri comunali laureati e stabilendo, altresì, che la medesima struttura lavorerà in collaborazione con il Centro di calcolo della società partecipata dal Comune SED s.p.a. in relazione al contratto di servizio stipulato con il medesimo;

- la dirigenza ha così provveduto a dare seguito alle molteplici iniziative promosse a far data dai primi mesi del 2012 creando ex novo una struttura permanente ed autonoma per la riscossione dei canoni arretrati che non sono ancora prescritti in attuazione della delibera n. 172 del 29.12.2011;
- per tali ragioni, nessun danno erariale sarebbe ravvisabile;
- la morosità stimabile sulla base dei dati forniti dal S.E.D. s.p.a. si è significativamente ridotta dagli iniziali euro 11.535.929,05 (al 1.1.2013) ad euro 1.134.670,83 (al 31.10.2014) e l'ammontare del C.A.S. corrisposto agli sfollati si è ridotto, come accennato, da euro 1.257.515 (rilevati al 5.3.2014) agli attuali 449.335 (rilevati al 15.11.2014); si prevede, ad ogni modo, che tale residua e fisiologica morosità possa essere completamente abbattuta nel corso del primo semestre del 2015 in ragione dei provvedimenti e delle iniziative assunte;
- a conferma e prova di quanto sostenuto con riferimento alla individuazione dei soggetti tenuti alla attuazione delle delibere n. 171 e n. 172 del 2011, l'intera dirigenza si è fatta carico della risoluzione concreta del problema; il verbale di riunione risulta, infatti, firmato dai dirigenti apicali ing. Vittorio Fabrizi, d.ssa Ilda Coluzzi, avv. Domenico de Nardis, Arch. Enrica De Paulis ed avv. Vania Aniceti;
- i ritardi nella attivazione di un efficace servizio di riscossione trovano credibile spiegazione nelle obiettive difficoltà affrontate dalla Amministrazione comunale nella gestione di servizi certamente atipici e nuovi rispetto alla normalità;
- si segnala, per ultimo, la decisiva iniziativa del Sindaco di L'Aquila e della Giunta del 7.11.2014 con la quale si è ribadito e comunicato alla Dirigenza l'indirizzo inderogabile e strategico di procedere con assoluta urgenza e priorità alla riscossione dei canoni di compartecipazione con obbligo di rimettere alla amministrazione un report ogni 10 giorni;
- nessuna responsabilità anche solo indiretta potrebbe quindi essere addebitata al convenuto, neanche a titolo di colpa lieve.

5. Le difese dell'assessore Moroni.

L'assessore Moroni si è costituito in giudizio svolgendo difese e formulando considerazioni pressoché coincidenti con quelle espresse dal Sindaco Cialente.

Con riguardo alla posizione specifica dell'assessore, si precisa in particolare che nulla potrebbe essergli imputato anche in ragione delle deleghe assegnate dal Sindaco al medesimo con decreto n. 8 del 31.5.2012: tali deleghe ricomprenderebbero, senza ombra di dubbio, solo funzioni afferenti alle attività di competenza del settore delle Opere pubbliche e gestione conservazione del Patrimonio, fra le quali, appunto, la gestione del progetto CASE e dei MAP, limitata, per evidenti ragioni, agli aspetti di manutenzione e di conservazione. Il settore dispone, infatti, di un Ufficio tecnico di qualità, ma non di contabilizzatori, rendicontatori, ragionieri e messi che, invece, dipendono dal servizio Tributi assegnati alla competenza, secondo lo schema di Governo, di altro Assessorato.

6. Le difese dell'assessore Pelini.

L'assessore Pelini si è costituito in giudizio formulando le considerazioni di seguito compendiate:

- all'indomani del sisma del 6 aprile 2009, la popolazione aquilana rimasta priva dell'abitazione per inagibilità veniva alloggiata: nelle c.d. C.A.S.E. di nuova costruzione (4.449

alloggi); nei Moduli Abitativi Provvisori (M.A.P., 1.204 alloggi); in appartamenti del Fondo Immobiliare comunale; in locali privati in regime di c.d. Affitto Concordato; altrove, riconoscendo un contributo di autonoma sistemazione (C.A.S.), in misura variabile a seconda della consistenza dei nuclei familiari alloggiati;

– ai sensi del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, art. 3, comma 11, gli alloggi C.A.S.E. e M.A.P. venivano assegnati dal Sindaco (ai nuclei familiari che avevano avuto dichiarata inagibile l'usuale dimora con classificazione di tipo "E", "F" o "zona Rossa") in regime di "comodato d'uso gratuito";

– in data 31.3.2010, la gestione del suddetto patrimonio immobiliare veniva trasferita dal Dipartimento della Protezione Civile al Comune di L'Aquila e precisamente al Servizio Opere Pubbliche, rendendosi necessario per il Comune provvedere alla gestione dell'intero compendio immobiliare attivandone la relativa regolamentazione giuridica ed economica;

– di qui la deliberazione del Consiglio-comunale di applicare per gli anni 2011-2013 ai soggetti assegnatari degli alloggi del progetto C.A.S.E, M.A.P., Fondo Immobiliare e Affitto Concordato, un "canone di compartecipazione" (Deliberazione n. 171 del 29.12.2011), prevedendo altresì, con un apposito "Regolamento condominiale", che in caso di "morosità nel pagamento delle quote condominiali superiore a due mesi", il Comune avrebbe applicato, quale sanzione, l'"annullamento della assegnazione" con conseguente "risoluzione del rapporto locativo" (Deliberazione n. 172 del 29.12.2011, artt. 5 e 6);

– ad avviso della difesa, le suddette previsioni, prefigurando un rapporto giuridico (oneroso) di locazione, non erano coerenti con l'assegnazione in "comodato d'uso gratuito" disposta dal Comune ai sensi di legge, circostanza quest'ultima ritenuta rilevante ai fini della ammissibilità della citazione;

– il Dott. Fabio Pelini entra a far parte della Giunta il 22.04.2011, assumendo le deleghe alla Assistenza dalla Popolazione, Ricostruzione Partecipata e Politiche del lavoro; nello specifico, tra le competenze della delega alla "Assistenza alla Popolazione" attribuitagli rientrano esclusivamente l'indirizzo sui criteri di assegnazione degli alloggi, la sussistenza dei requisiti, l'assegnazione e la revoca dei benefici ai cittadini terremotati;

– in particolare, secondo la ricostruzione offerta dal convenuto, l'ufficio demandato alla sua responsabilità, all'interno della procedura di concessione degli alloggi costruiti per far fronte alle difficoltà abitative conseguenti al Sisma, provvede(va): (i) alla verifica, a monte, della sussistenza dei requisiti stabiliti dalla normativa emergenziale per la concessione degli alloggi (ad esempio l'aver avuto, alla data del 6 Aprile 2009, la residenza e/o la stabile dimora nel Comune di L'Aquila, l'inagibilità della abitazione principale, non aver la disponibilità di altra soluzione abitativa, etc.); (ii) ad istruire le pratiche di assegnazione degli alloggi agli aventi diritto in base ai criteri previsti dalla normativa speciale (consistenza del nucleo familiare, verifica e valutazione di peculiari esigenze dello stesso nucleo, etc.) per i successivi e consequenziali atti a firma del Sindaco (Decreto di assegnazione e sottoscrizione del contratto di comodato); (iii) ad istruire la eventuale revoca delle provvidenze in base al venir meno dei predetti requisiti secondo il naturale avanzamento della ricostruzione (ultimazione dei lavori e dichiarazione di agibilità delle abitazioni degli assegnatari);

– ad avviso dell'assessore, non rientra(va)no tra le attribuzioni dell'Assessorato alla Assistenza alla Popolazione la gestione delle vicende contrattuali e condominiali intercorrenti tra l'assegnatario dell'alloggio ed il Comune, tanto più che all'epoca della nomina ad Assessore del convenuto, la "Assistenza alla Popolazione" conviveva ancora con la Struttura Commissariale per

la Gestione dell'Emergenza post sisma e, comunque, era prevista in seno alla Giunta Comunale una generica delega "gestione alloggi temporanei", mai assegnata all'assessore Pelini medesimo;

– successivamente alle elezioni amministrative del Maggio 2012, dopo pochi mesi dall'approvazione delle delibere in parola, il dott. Pelini veniva confermato Assessore con le stesse deleghe oltre quella alla "Partecipazione e applicazione degli istituti della partecipazione", mentre veniva specificatamente prevista la delega "Patrimonio e gestione progetto C.A.S.E. E M.A.P." assegnata come risulta per tabulas all'Assessorato Opere Pubbliche;

– ancora, alla fine del 2013, con decreto del Sindaco di L'Aquila n. 91 del 14.11.2013, attesa la complessità di gestione finanziaria e amministrativa del compendio immobiliare del Comune, veniva assegnata all'Assessore al Bilancio, ad integrazione di quelle già attribuite allo stesso, anche la delega per la gestione amministrativa e finanziaria del compendio immobiliare progetto CASE e MAP (es. letturazione e consumi, bollettazione utenze, riscossione canoni di compartecipazione, definizione modello gestionale etc.);

– ciò posto, l'azione della Procura sarebbe inammissibile in quanto priva di interesse ad agire, difettando un depauperamento certo, concreto ed attuale dell'ente pubblico; nel caso di specie, si verterebbe infatti del mancato guadagno discendente dalla mancata riscossione dei canoni e del mancato risparmio discendente dall'aver il Comune continuato a pagare somme a titolo di C.A.S. a coloro che invece avrebbero potuto essere alloggiati al posto dei conduttori (invero "comodatarsi") morosi;

– il mancato guadagno sarebbe però privo di attualità e concretezza, essendo ancora l'ente locale nei termini per esigere il pagamento dei canoni arretrati; anche il mancato risparmio costituisce, secondo la difesa del Pelini, un enunciato meramente ipotetico, in quanto la suddetta liberazione degli alloggi (data per scontata dalla Procura), avrebbe determinato la necessità di: a) attivare incerte procedure giudiziali di sfratto cui sarebbero seguite le fasi di esecuzione con conseguenti aggravii economici in termini di pagamento dei contributi unificati, notifiche e registrazioni; b) conferire gli incarichi anche a professionisti del libero foro, stante l'insufficienza dell'organico del Comune al riguardo; c) attivare un nuovo censimento della popolazione assistita in regime di C.A.S. ai fini della formazione di una nuova graduatoria per l'assegnazione degli alloggi liberati; d) ripristinare gli immobili rilasciati;

– a ciò si aggiunge, secondo la difesa, la considerazione che gli alloggi C.A.S.E. e M.A.P. erano stati assegnati dal Sindaco in comodato d'uso gratuito (ai sensi di legge), circostanza facilmente strumentalizzabile in sede giurisdizionale dai soggetti morosi per contestare l'esistenza di un contratto di locazione oneroso e dunque il presupposto stesso della morosità da cui dovrebbero scaturire l'"annullamento della assegnazione" e la conseguente "risoluzione del rapporto locativo" (artt. 5 e 6 del regolamento condominiale);

– ne discenderebbe che il predetto mancato risparmio derivante dal perdurante pagamento di somme a titolo di C.A.S. che nella prospettazione della Procura non sarebbero state sicuramente più corrisposte se si fossero eseguiti gli sfratti, era tutt'altro che agevolmente conseguibile e praticabile poiché, come detto, l'esecuzione dei suddetti sfratti rappresenta(va) una mera ipotesi che qualora realizzatasi avrebbe in ogni caso cagionato un ulteriore aggravio economico e gestionale all'ente, non considerato da parte attrice;

– mancherebbe, quindi, il requisito della concretezza del danno (inteso quale perdita non semplicemente ipotetica) in quanto il depauperamento per il Comune prospettato dalla Procura in termini di mancato risparmio sarebbe meramente ipotetico nell'ancor prima che nel quantum,

atteso che la Procura non fornisce la dimostrazione che la perdita delle condizioni più favorevoli (derivanti dalla mancata attivazione degli sfratti, cioè il mancato risparmio) costituisca una ragionevole probabilità e non invece una mera ipotesi;

– nel merito, si eccepisce anzi tutto la non riconducibilità dei contestati fatti dannosi alla condotta del dott. Pelini, rispetto alla quale il tenore della citazione configura una responsabilità oggettiva ignota al nostro ordinamento; l'assessore sostiene infatti di non aver mai ricevuto dal Sindaco alcuna delega che prevedesse, neppure in parte o in collaborazione con altri Assessorati, la gestione del Patrimonio Immobiliare preposto alla popolazione sfollata a causa del Sisma del 2009; tali responsabilità e competenze invece risultano da sempre oggetto di specifica delega attribuita ad altri membri della Giunta Comunale;

– l'assessorato di competenza del convenuto non era, peraltro, in possesso di alcun dato o informazione sulla riscossione dei canoni di compartecipazione e sulla regolarità dei pagamenti delle utenze, né questi dati gli furono mai comunicati o segnalati, sicché il Pelini non può rispondere per un ruolo mai attribuitogli ed anzi delegato ad altri membri dell'esecutivo;

– non può addebitargli alcuna responsabilità (che, secondo la difesa, diverrebbe assai prossima a quella di tipo oggettivo, non ammessa dal nostro ordinamento) né in via analogica, né interpretativa e neppure sistematica, per il solo fatto di essere preposto all'Assessorato alla "Assistenza alla Popolazione", una volta dimostrato, cosa non seriamente contestabile, che la riscossione dei canoni di compartecipazione e delle utenze rientrano tra funzioni delegate a diversa unità amministrativa;

– del resto, gli amministratori comunali odierni convenuti in giudizio avevano espletato tutte le funzioni di loro competenza, esauritesi con l'approvazione delle delibere nn. 171 e 172, citate, mentre la successiva attività e i conseguenziali atti spettavano, invece, ai Dirigenti dell'Ente che avevano la responsabilità degli Uffici Competenti, in virtù della netta separazione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e la funzione di gestione (ivi inclusa quella finanziaria) che spetta alla Dirigenza (ex artt. 78 e 107 del t.u.e.l.; cfr. anche art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994);

– nel caso in esame, sostiene la difesa, alla applicazione delle disposizioni regolamentari in tema di risoluzione dei contratti e decadenza dal diritto all'assegnazione degli alloggi CASE e MAP avrebbero dovuto provvedere, ovviamente nei limiti del possibile, proprio i Dirigenti del competente settore e non, i titolari di funzioni politiche e di indirizzo che non hanno, nel vigente ordinamento, alcuna capacità gestionale; una volta adottati gli atti regolamentari di indirizzo da parte degli organi politici, l'attuazione degli obiettivi e dei programmi ivi definiti rientra nella competenza propria ed esclusiva dei dirigenti, senza, peraltro, alcun potere di avocazione o di "surrogazione" da parte del Governo dell'ente locale;

– ciò si evincerebbe anche dalla deliberazione del 10.08.2011, n. 254, con cui la Giunta comunale aggiunse alle competenze del "Settore Edilizia" facente capo al dirigente Renato Amorosi ed all'assessore Alfredo Moroni anche la "gestione tecnica del progetto CASE/MAP" e non a caso la citata Deliberazione consiliare n. 172/11 (peraltro approvata senza che il convenuto fosse presente alla seduta) reca in calce il parere favorevole di regolarità del Dirigente del suddetto Settore;

– il convenuto ritiene quindi di essere stato citato a giudizio per il semplice fatto di essere l'Assessore alla "assistenza alla popolazione" a prescindere da ogni indagine sui suoi effettivi poteri;

- anche la richiesta di condanna in parti uguali denoterebbe la incapacità della Procura di differenziare i ruoli ricoperti dai convenuti nella vicenda in esame e dunque le connesse responsabilità;
- le suesposte considerazioni valgono anche a dimostrare l'assenza di qualsivoglia contributo psicologico del convenuto la cui condotta non è connotata da colpa grave né, tanto meno, da dolo; non si configura infatti una condotta connotata da "notevole ed inescusabile negligenza imprudenza od imperizia o dalla macroscopica violazione di elementari obblighi di servizio o da palese ed indiscutibile scriteriatezza, superficialità ed approssimazione nella tutela degli interessi pubblici affidati alle sue cure", di guisa che, in base ad un giudizio "ex ante", fosse "obiettivamente ed agevolmente prevedibile il verificarsi dell'evento dannoso";
- nessuna negligenza (intesa appunto come violazione dei suoi basilari obblighi di servizio) potrebbe essere contestata al convenuto né tanto meno la stessa (ove ravvisata) raggiunge la soglia di significativa intensità richiesta dalla legge per la configurabilità della responsabilità amministrativa, considerato il contesto in cui si trovò ad operare;
- si conclude, quindi, per una declaratoria di inammissibilità o rigetto della domanda di parte attrice e, subordinatamente, per l'ampio esercizio del potere riduttivo.

7. Le difese della dirigente Del Principe.

La dirigente Del Principe si è costituita in giudizio formulando le considerazioni di seguito compendiate:

- l'atto di citazione non può essere condiviso nella parte in cui interpreta il principio di contenimento della spesa alla stregua di un "cieco ed esasperato risparmio delle elargizioni al punto da legittimare, se necessario, persino operazioni a discapito del soddisfacimento della superiore e primaria esigenza di assistenza ai cittadini terremotati";
- un simile ragionamento, ab absurdo, avrebbe indotto la Procura a sostenere che l'ente comunale, mosso dalla necessità di contenimento della spesa pubblica, avrebbe dovuto sfrattare dalle sistemazioni abitative emergenziali circa un migliaio di nuclei familiari, non fornire loro alcuna ulteriore residuale forma di assistenza e non ponderare in maniera alcuna le prevedibili catastrofiche conseguenze sul piano della sicurezza, incolumità ed ordine pubblico che sarebbero state provocate da un simile dispotico operato;
- al contrario, l'unico ed essenziale obiettivo perseguito dalle Ordinanze emergenziali emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di assistenza alla popolazione, evidenziato anche nei preamboli dei mentovati atti, è quello di "assicurare la necessaria, urgente assistenza, soccorso e sistemazione delle popolazioni colpite dal sisma" (O.P.C.M. n. 3753/09), "porre in essere (...) ogni azione utile per la programmazione ed esecuzione degli interventi finalizzati a ricondurre le popolazioni colpite dagli eventi calamitosi alle normali condizioni di vita", "assicurare" in maniera "imprescindibile", "ogni immediato sostegno atto a consentire la tutela degli interessi fondamentali delle predette popolazioni, avuto riguardo in particolare all'integrità della vita ed alla salubrità dell'ambiente" (O.P.C.M. n. 3754/09), "porre in essere ogni utile intervento per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita delle popolazioni interessate" (O.P.C.M. n. 3755/09), legittimare l'attività del Commissario delegato volta, da un lato, a "consentire la più sollecita sistemazione delle persone le cui abitazioni sono state distrutte o dichiarate non agibili (...) in attesa della ricostruzione o riparazione" e, dall'altro, ad "assicurare un'immediata sistemazione alloggiativa di carattere provvisorio alla popolazione (...), in attesa del rientro nelle abitazioni" (O.P.C.M. n. 3806/09, richiamata dall'O.P.C.M. n. 3820/09; in termini le O.P.C.M. 3811/09 e 3827/09), "consentire la più sollecita sistemazione delle persone (...), ove non abbiano assicurata

altra sistemazione" (art. 2, comma 1 del d.lg. n. 39/09, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/09; art. 5, O.P.C.M. n. 3813/09), dispone "provvedimenti funzionali alla requisizione di immobili di proprietà privata per l'alloggiamento temporaneo della popolazione rimasta senza tetto, al fine di fronteggiare l'emergenza abitativa riscontrata prima dell'arrivo della stagione invernale" (O.P.C.M. 3810/09), a "dare continuità e compiutezza alle attività (...) di assistenza, alle popolazioni ed ai territori colpiti" (O.P.C.M. 3833/09; art. 12, O.P.C.M. n. 3797/09);

– soltanto in un secondo momento si sono affacciate nella materia assistenziale valutazioni di ordine economico, sempre subordinate alla preminente realizzazione dei fini suesposti, come si evince sia dalla direttiva (prot. 27149 U/SGE) del 14.10.2010 del Commissario Vicario per la ricostruzione, a norma della quale risultava "necessario adeguare le vigenti disposizioni per soddisfare le esigenze della popolazione colpita dal sisma, considerato altresì che a distanza di 18 mesi dal sisma è necessario razionalizzare l'uso delle risorse economiche al fine di garantire comunque l'assistenza alla popolazione terremotata, ma evitando maggiorazioni di spese" (conforme, O.P.C.M. 3945/11), sia dall'O.P.C.M. n. 3917/2010 che prevede lo stanziamento di diverse centinaia di milioni di euro "considerata la necessità di prorogare la vigenza di alcune disposizioni emergenziali (...) al fine di assicurare senza soluzione di continuità l'assistenza alla popolazione colpita dal sisma del 6 aprile 2009";

– per un completo inquadramento sistematico, va considerata anche l'effettiva estensione dell'area interessata dagli interventi assistenziali apprestati dalla protezione civile, tanto dal punto di vista delle alternative offerte (sistemazione alberghiera, contributo di autonoma sistemazione, progetto C.A.S.E., M.A.P., affitto concordato, fondo immobiliare), quanto per la previsione di un elenco di requisiti per beneficiarne tanto ampio da ricomprendere qualsiasi categoria di cittadini (nuclei residenti nel Comune di L'Aquila aggregati o disaggregati di qualsiasi composizione numerica, studenti con stabile dimora alla data del sisma, nuclei monocomponenti con badanti - con mantenimento per il lavoratore del diritto all'assistenza, per un determinato periodo, anche in seguito al licenziamento o al decesso dell'assistito - coniugi separati, ecc.);

– dal quadro sopra delineato emerge chiaramente che la direttiva del Commissario delegato per la Ricostruzione n. 1/2012 e le delibere del Consiglio Comunale di L'Aquila n. 171 e 172 del 2011 si inseriscono in una realtà regolamentata da un quadro normativo ispirato dalla ratio unitaria di assicurare la necessaria ed urgente assistenza e sistemazione alle popolazioni colpite dal sisma e, per quanto possibile ed in attesa del rientro nelle abitazioni, ricondurre la cittadinanza ad una condizione di vita normale;

– per quanto concerne specificamente la direttiva 1/2012, si evidenzia che nel ricorso al T.A.R. di L'Aquila n. 250/2012 il Comune ha espresso dubbi di legittimità, avendo previsto che tale provvedimento potesse determinare l'insorgere di situazioni dannose dal punto di vista economico ed inique da quello sociale, producendo un impulso di segno opposto rispetto alla vitale corrente di interventi assistenziali in favore dei terremotati;

– ad ogni modo, sebbene il provvedimento persegua un obiettivo di contenimento della spesa pubblica (con particolare riferimento alla limitazione della dispendiosa assistenza alberghiera, come espresso nel "rilevato che" in premessa), sono dettate disposizioni che, in linea con la regolamentazione precedente, considerano sempre centrali le necessità abitative della popolazione, senza mai anteporvi valutazioni di carattere economico (ad esempio: art. 1; comma 3);

– nelle O.P.C.M. è chiaramente espressa la volontà politica di non privare la popolazione delle forme di assistenza e, soltanto ove ragionevole, operare una razionalizzazione delle risorse;

- inoltre, la perdita del beneficio dell'alloggio in C.A.S.E. o M A P non si sarebbe mai potuto risolvere nella privazione di ogni altro diritto all'assistenza abitativa a cura della Pubblica Autorità, giacché tale ipotesi non trova rispondenza alcuna nella normativa successiva al 6 aprile 2009; gli artt. 5 e 6 della delibera n. 171 del 2011 disciplinano i casi di morosità, annullamento dell'assegnazione e risoluzione del rapporto locativo, senza che dalla disposizioni in parola possa farsi discendere, neppure analogicamente, la decadenza da qualsivoglia forma assistenziale (decadenza che, comunque, avrebbe dovuto essere eventualmente dichiarata con provvedimento amministrativo nel rispetto delle norme di cui alla legge n. 241 del 1990, senza alcun automatismo, trattandosi di esercizio di un potere pubblicistico);
- la direttiva del Vice Commissario non può superare la norma primaria, per il principio di "gerarchia delle *fontes iuris*";
- l'ipotetico avvio di procedure di sfratto (ferma la possibilità di sanare la morosità) non avrebbe quindi potuto determinare l'abbandono a se stessi dei terremotati, ancora nel possesso dei requisiti ex lege richiesti per poter fruire dell'assistenza, che non sarebbero venuti meno per effetto della mera morosità (non configurandosi quale presupposto per poter beneficiare dell'assistenza alla popolazione);
- in estrema sintesi, sostiene la difesa, l'ente comunale avrebbe dovuto sfrattare i morosi per poi (far) beneficiare loro del CAS ovvero trovare loro altre e costose sistemazioni abitative, ad esempio attraverso la messa a disposizione di un appartamento ricompreso nel Fondo Immobiliare, oppure attraverso il godimento di un immobile beneficiando dell' "affitto concordato"; in tali casi, infatti, non avrebbe potuto in alcun modo operare la preclusione dell'art. 3 della direttiva citata (a norma della quale "non è consentito il passaggio da una forma assistenziale ad altra qualora tale passaggio comporti un aumento di spesa a carico dell'erario) atteso che, nel caso appena descritto, non si presenterebbe un'ipotesi di passaggio da una forma assistenziale ad altra, bensì si delinerebbe una interruzione della precedente forma assistenziale (avvenuta con lo sfratto) con una immissione ex novo nel godimento di un differente beneficio emergenziale;
- a rigore, non sarebbe preclusa neanche una nuova assegnazione di un appartamento all'interno del progetto C.A.S.E. o nei M.A.P., con stipulazione di un nuovo contratto, certamente previo adempimento delle obbligazioni insoddisfatte, a ciò non ostando le previsioni degli artt. 5 e 6 della delibera di C.C. n. 171/2011;
- ancora, sarebbe possibile il riconoscimento del diritto a godere del contributo di autonoma sistemazione, non essendo lontanamente paragonabili gli istituti della morosità (mera situazione di fatto discendente dal mancato pagamento dei canoni locatizi) e della rinuncia (atto negoziale caratterizzato dalla manifestazione della volontà di dismettere il proprio diritto) all'alloggio del progetto C.A.S.E./M.A.P., il tutto nel pieno rispetto della prescrizione di cui all'art. 3 della direttiva citata (decadenza dal C.A.S. nell'ipotesi di rinuncia all'alloggio del progetto C.A.S.E. o di un M.A.P.), dei precedenti provvedimenti del Vice Commissario vicario (tra gli altri, prot. n. 19311 U/SGE del 31.8.2010 e prot. n. 21277 U/SGE del 22.9.2010) e delle disposizioni del Commissario Vicario per la Ricostruzione (tra gli altri, prot. n. 27149 U/SGE punti 4 e 7 e direttiva 1 del 3.6.2011);
- né può trascurarsi di considerare che l'esecuzione di una misura di sfratto per morosità esige lo svolgimento di apposita procedura giurisdizionale, senza dimenticare la sequela procedimentale attraverso la messa a disposizione della Forza Pubblica e i successivi sviluppi, risultando, quindi, del tutto alieno dalla realtà il credere che tra l'accertamento della morosità e lo sgombero

dell'alloggio con possibile nuova assegnazione a terze persone intercorra un termine breve e trascurabile come, invece, presupposti nella citazione;

– con le considerazioni testé esposte la difesa della Del principe non intende assolutamente giustificare i cittadini morosi legittimando le inadempienze che, in qualsiasi modo motivate, si sono comunque verificate e meritano una reazione; infatti l'ente comunale, preso atto di tale situazione, ha inteso operare procedendo in genere al recupero dei versamenti non effettuati; tanto più ove si consideri, in ciò evidenziandosi la contraddittoria formulazione della delibera n. 171/2011, che la morosità degli assegnatari non determina, come ritenuto in citazione, una ipotesi di automatica decadenza dall'assegnazione;

– d'altra parte, il riferimento alla morosità è contenuto dapprima (erroneamente) nell'art. 5 della delibera n. 171/2011, che contempla le ipotesi di annullamento della assegnazione, e successivamente, con riferimento alle quote condominiali, nell'art. 6, che disciplina la differente ipotesi di risoluzione del contratto per morosità; detta disposizione fornisce la chiave di lettura corretta dell'art. 5, giacché in esso risulta chiarito quanto già apparirebbe ovvio ad un esame sereno dei dati normativi, ovverosia che il mancato pagamento delle quote condominiali costituisce una ipotesi di inadempimento che può dar luogo alla risoluzione del contratto, ma non già alla decadenza automatica della assegnazione e men che mai all'annullamento di essa (essendo quest'ultimo un istituto di autotutela amministrativa comportante la sussistenza di un vizio genetico del provvedimento, quando invece il mancato adempimento di una obbligazione contrattuale attiene ad aspetti esecutivi del rapporto, idonei semmai a consentire la risoluzione del contratto).

Tanto premesso in linea generale, la difesa della dirigente Del Principe eccepisce l'errata individuazione del soggetto passivo del presunto danno, per i seguenti motivi:

– la corresponsione del C.A.S. grava su fondi e risorse statali, essendo a carico dell'Ente civico soltanto la sistemazione alloggiativa, come previsto originariamente dall'art. 15 dell'O.P.C.M. n. 3754/09;

– anche dopo la chiusura dell'emergenza, come noto, il Comune non risulta, in alcun modo, economicamente gravato dall'apprestamento dei fondi necessari per finanziare il mentovato contributo;

– necessaria distinzione tra la posizione del Comune e quella dello Stato comporta che non vi sia omogeneità di posizioni e comunanza di interessi tra questo e quello; anzi sussiste contrapposizione ove si consideri che il risparmio che lo Stato dovesse conseguire per la diminuzione di esborsi dovuti al pagamento del C.A.S. dovrebbe derivare dall'assegnazione di alloggi del progetto C.A.S.E. e M.A.P., che sono di proprietà del Comune, così che il Comune stesso dovrebbe farsi carico delle ingenti spese legate alla gestione degli alloggi C.A.S.E. e M.A.P. (per i quali l'Ente locale non riceve più alcun contributo pubblico) per alleggerire gli obblighi statali in tema di protezione civile; al limite, non appare neppure censurabile l'ipotesi di procedere al recupero coattivo della morosità, evitando tuttavia lo sfratto, in luogo di procedere, con tutte le difficoltà del caso, a quella complessa e devastante opera di "macelleria sociale" congetturata dalla Procura, non essendovi differenza, dal punto di vista contabile, ai fini comunali, tra il realizzare il credito nei confronti degli inquilini morosi ovvero nei confronti di un nuovo assegnatario.

Si eccepisce, poi, l'assenza degli elementi costitutivi del danno in contestazione, ritenuto manchevole dei suoi requisiti essenziali della certezza, effettività, attualità e quantificabilità, per i seguenti motivi:

– il conteggio effettuato dalla Procura non tiene minimamente in considerazione né le diverse

tappe attraverso cui, concretamente, avrebbe dovuto snodarsi la trafila di operazioni processuali ed amministrative necessarie all'ideata liberazione degli alloggi né, tantomeno, i tempi necessari alla loro realizzazione;

- volendo calcolare orientativamente l'arco temporale necessario a concludere un procedimento di sfratto per morosità (durante il quale, non va dimenticato, si sarebbe dovuta continuare comunque l'erogazione del C.A.S. ai beneficiari) vengono in rilievo la notifica della diffida al moroso, la successiva intimazione di sfratto fino alla celebrazione dell'udienza di convalida (in occasione della quale, alternativamente, il convenuto potrebbe opporsi contestando l'an e/o il quantum dei canoni richiesti, costringendo il giudice a rinviare al giudizio ordinario l'esame dell'opposizione, fermo restando il doveroso tentativo di media-conciliazione, oppure, chiedere al giudice il c.d. termine di grazia, non superiore a 90 giorni, per il pagamento dei canoni non contestati);

- per completezza, invoca anche l'art. 32 del R.D. n. 1165/1938 – Testo Unico dell'Edilizia Popolare, ai sensi del quale lo sfratto per morosità è sottoposto a controllo giurisdizionale ed è previsto un termine minimo di 40 giorni per la sanatoria della morosità (nello stesso senso si menziona l'art. 30 della L.R. 25.10.1996 n. 96); si aggiunga la decade che precede l'esecuzione dell'ordinanza di convalida di sfratto;

- quindi i tempi necessari per finalizzare uno sgombero giudiziale degli immobili sarebbero stati tutt'altro che brevi, prolungando, per numerose ulteriori mensilità, le erogazioni del C.A.S. (anche nel caso in cui non vi fosse coincidenza numerica tra in nuclei familiari sfrattati e quelli da alloggiare negli appartamenti liberatisi);

- inoltre, il Comune ha comunque il proprio margine di discrezionale in merito ai tempi ed ai modi dell'esecuzione della propria pretesa amministrativa ed alla gestione del patrimonio immobiliare di sua proprietà, ferma restando la totale differenza di doveri e situazioni tra il Comune e lo Stato, anche in punto di personale da poter dedicare allo scopo;

- in ogni caso, nella fattispecie di danno ipotizzata, pur volendo immaginare che l'Ufficio legale del Comune avesse i mezzi per avviare celermente un migliaio di procedure di sfratto, è stata tralasciata la quantificazione di una importante somma di denaro che, idealmente, comunque sarebbe stata risparmiata dallo Stato, cioè le spese legali per singolo procedimento, in base a quanto previsto dalle tabelle pubblicate con D.M. 10 marzo 55/2014 (che sarebbero ammontate ad euro 536,50 in caso di procedimento per convalida locatizia, oppure ad euro 673 in caso di giudizio ordinario);

- né può configurarsi una responsabilità per “inerzia” in assenza di disposizioni normative in ordine alla condotta dovuta ma omessa, a fronte di una accusa priva di riferimenti normativi.

In ordine alla incoercibilità delle scelte dei cittadini sulle forme assistenziali di cui beneficiare la dirigente deduce quanto segue:

- ai sensi della normativa emergenziale, la scelta tra le provvidenze economiche o la sistemazione alloggiativa risulta indiscutibilmente rimessa al privato richiedente, non essendo previsto alcun potere impositivo in tal senso in capo all'Ente locale;

- tale assunto è confermato sin dalle prime O.P.C.M. successive al sisma, in cui si ritrovano disposizioni ispirate dalla finalità di assicurare una sistemazione alloggiativa quanto più possibile confacente alle esigenze dei cittadini;

- in tale ottica, non poteva che essere lasciata la massima autonomia ai singoli *cives*, gli unici a poter ponderare esattamente le necessità del proprio nucleo familiare, ai fini di una delicata

operazione valutativa dalla quale sarebbero dipese le sorti della vita parentale, già gravemente stravolta dalla nota calamità naturale;

– ne consegue che, pur liberandosi in ipotesi gli alloggi assegnati ai morosi, a seguito degli sfratti ipotizzati, il Comune non avrebbe potuto coartare i cittadini beneficiari del C.A.S. a subentrare nell'uso degli alloggi stessi, ben potendo essi preferire la percezione del C.A.S..

In ordine alla cessazione dell'emergenza e alla caducazione degli organismi emergenziali e dei relativi provvedimenti la dirigente deduce quanto segue:

– in citazione è stata omessa l'importante valutazione circa l'effettiva vigenza, nel periodo in cui si sarebbe prodotto il presunto danno, della direttiva 1/2012, elemento essenziale, insieme alle delibere consiliari, del funzionamento logico del meccanismo accusatorio;

– a tal riguardo, si fa rilevare come la citata direttiva, emanata dal Vice Commissario delegato (nominato dall'art. 1, O.P.C.M. n. 3898/09), abbia dispiegato la sua efficacia soltanto dal 16 gennaio 2012 (giorno della sua emanazione) al 31 agosto 2012, termine fissato dalla legge 7 agosto 2012 n. 134 (comma 1 dell'art. 67-bis) come dies a quo per la cessazione dello "stato di emergenza dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 aprile 2009"; a tutto voler concedere, questo secondo punto potrebbe essere differito al massimo al 15 settembre 2012, termine fino al quale, ai sensi del comma 2 del citato art. 67-bis, era prevista la continuazione dell'attività del Commissario delegato, degli uffici e strutture poste a suo supporto, al solo fine di consentire il passaggio delle consegne alle amministrazioni competenti in via ordinaria; tale delimitazione temporale discende anche dalla disposizione di cui al successivo comma 2 dell'art. 67-quinquies;

– venuto meno il presupposto fondante l'efficacia giuridica di tutte le O.P.C.M. (lo stato di emergenza), la salvezza delle Ordinanze con cui sono stati nominati il Commissario delegato ed il suo Vice sarebbe potuta avvenire soltanto nel caso in cui i detti provvedimenti avessero presentato "ulteriori profili di applicabilità", circostanza, però, esplicitamente esclusa dal prefato comma 2 del citato art. 67-bis;

– corollario di tali considerazioni è l'affermazione della sopravvenuta inefficacia della direttiva 1/2012 in virtù della sua dipendenza logica e giuridica da due norme non più produttive di effetti, specificatamente l'O.P.C.M. n. 3898/10 (con cui è stato nominato il Vice Commissario che l'ha emanata) e l'O.P.C.M. n. 3833/09 (istitutiva, per coadiuvare il Commissario delegato, della figura del Vice Commissario), con conseguente inidoneità a dispiegare ulteriormente i suoi effetti a causa del sopravvenuto mutamento di diritto;

– peraltro, la caducazione della struttura commissariale si ricava anche dal comma 4, art. 5, della l. n. 225/1992, a norma del quale "le funzioni del commissario delegato cessano con lo stato d'emergenza".

In ordine alla inidoneità delle deliberazioni consiliari a produrre effetti riguardo ai contratti di comodato conclusi in data antecedente rispetto a quella di adozione delle stesse. la dirigente deduce quanto segue:

– all'esito della fase procedimentale volta ad individuare gli aventi diritto ad ottenere l'alloggio, il Comune assume la veste privatistica di soggetto comodante, parte contrapposta degli assegnatari degli alloggi, che quindi assumono la veste contrattuale di soggetti comodatari; in tale contesto privatistico, conseguentemente, le deliberazioni consiliari assunte in data successiva rispetto a quella di sottoscrizione dei contratti di comodato risultano del tutto inidonee ad esplicare effetti sui predetti rapporti giacché, diversamente opinando, dovrebbe ammettersi che in

un rapporto paritetico di tipo privatistico una parte possa provvedere ad operare la modifica unilaterale del contratto a danno dell'altra parte; il che non è consentito;

– né la difesa della dirigente condivide quanto affermato nell'atto di citazione, ovverosia che le OPCM n. 3945 e 3968, rispettivamente agli artt. 4 e 5, hanno stabilito che "i sindaci possono stabilire a carico dei predetti assegnatari un canone di locazione", giacché tale norma consente la possibilità di prevedere, nei contratti da concludere, un canone di locazione, ma non anche la possibilità di modificare contratti di comodato già conclusi;

– il Comune non poteva quindi pretendere, dai comodatari di contratti stipulati ante deliberazioni consiliari nn. 171 e 172, il pagamento di un contributo o un canone, né poteva applicare le disposizioni sulla decadenza per morosità ai rapporti già in essere.

In ordine alla qualificazione dei contratti stipulati successivamente alle delibere nn. 171 e 172 e alle relative conseguenze, la dirigente deduce quanto segue:

– il predetto canone di "compartecipazione" altro non è che un normale canone di locazione (tanto è vero che la misura di esso è stata individuata con riferimento ai metri quadrati di estensione dell'alloggio), sicché i contratti che ne contengono la previsione non possono più essere ricondotti allo schema del comodato (trattasi di contratto di godimento di bene essenzialmente gratuito, come disposto dall'art. 1803 c.c.), bensì a quello della locazione (contratto di godimento di bene a prestazioni corrispettive);

– in tale contesto, peraltro, il mancato pagamento dei canoni di locazione ovvero delle spese condominiali non può in ogni caso dar luogo ad una ipotesi di automatica decadenza dal diritto a mantenere l'alloggio, dovendo tale accadimento essere ricondotto all'ordinario schema dell'inadempimento contrattuale idoneo a consentire l'attivazione degli ordinari rimedi di natura civilistica (sfratto per morosità, azione di risoluzione del contratto etc.), tutti da sottoporre al vaglio della competente A.G.;

– di tal che, quando anche per ognuno e tutti gli assegnatari creduti morosi sussistessero obbligazioni insoddisfatte, non potrebbe in ogni caso pervenirsi ad affermare la equivalenza tra lo stato di morosità e l'automatica decadenza dall'assegnazione dell'alloggio in uno con il contestuale rilascio e sgombero del medesimo;

– la morosità infatti va formalmente accertata e, quindi, contestata alla controparte, anche assegnando un termine per la purgazione della mora, come previsto sia dalla normativa per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 32 del r.d. 1165/1938), sia dalla normativa generale sul procedimento di sfratto per morosità;

– diversamente opinando, si porrebbero ulteriori problematiche, quali l'individuazione del limite quantitativo della morosità idonea a determinare la decadenza dall'alloggio (anche agli effetti dell'art. 1455 c.c.) nonché del soggetto deputato ad effettuare tale sindacato.

In ordine alla propria incompetenza funzionale, la dirigente deduce quanto segue:

– ella è stata, con riferimento al periodo di tempo preso in esame nell'atto di citazione, Dirigente del Settore Politiche Sociali e Cultura – Ufficio Progetto CASE – MAP e Ufficio Contributo Autonoma Sistemazione;

– la stessa ha quindi esercitato, con riferimento a ciò che in questa sede rileva, funzioni in tema di assegnazione degli alloggi e di adozione dei provvedimenti consequenziali al venir meno dei requisiti soggettivi per poterne operare il mantenimento, diretti ad ottenere la restituzione dell'alloggio;

– viceversa, non era e non è rimesso al Settore diretto dalla convenuta il compito di dover

verificare e monitorare la persistenza di tutti i requisiti di assegnazione, dovendo al contrario i diversi Settori competenti trasmettere al predetto Settore le comunicazioni dalle quali evincere la perdita dei predetti requisiti;

– la lettura dei decreti sindacali di conferimento dell'incarico dirigenziale alla dott.ssa Del Principe permette di accertare che in essi non è indicata alcuna funzione che determinasse la necessità di operare la verifica diretta del mantenimento dei requisiti soggettivi da parte dei destinatari degli alloggi;

– nel caso di specie, in cui non si discute della perdita di un requisito soggettivo per il mantenimento dell'alloggio, bensì di un inadempimento di una obbligazione civilistica da parte degli assegnatari, il Settore Politiche Sociali e Cultura – Ufficio Progetto CASE MAP e Ufficio Contributo Autonoma Sistemazione non ha (recte, non aveva) il compito di effettuare il monitoraggio dei pagamenti e l'accertamento della morosità, trattandosi di attività spettanti, semmai, agli Uffici del Settore Patrimonio, ai quali compete(va) l'accertamento della regolarità delle entrate collegate al patrimonio disponibile del Comune; erano questi ultimi uffici i quali, a tutto voler concedere, in caso di accertata morosità avrebbero dovuto dare comunicazione all'Ufficio allora diretto dalla convenuta per l'eventuale adozione dei conseguenti provvedimenti, comunque di competenza di altri settori (non configurandosi una automatica decadenza dal beneficio);

– ciò è confermato dalle modalità del passaggio della gestione del patrimonio immobiliare del Progetto C.A.S.E. e M.A.P. operato dal Dipartimento della Protezione Civile al Comune di L'Aquila, giacché esso risulta essere stato disposto, nello specifico, al Servizio Opere Pubbliche con atto del 31.3.2010, prot. n. 12982, di cui è dato atto anche nella deliberazione consiliare n. 171;

– inoltre, come si evince dal sito internet del Comune, il Dipartimento Ricostruzione si articola, tra gli altri, nel Settore Ricostruzione Pubblica e Patrimonio nel quale, per quanto d'interesse ai fini della presente trattazione, a loro volta si inseriscono il mentovato Servizio Opere Pubbliche ed il Servizio Patrimonio, nella cui articolazione si trovano l'Ufficio Fitti attivi e passivi e l'Ufficio Manutenzione Progetto C.A.S.E. - M.A.P. - M.U.S.P. e Scuole;

– il Regolamento Comunale per l'ordinamento degli Uffici e dei Servizi (adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 76 dell'1 marzo 2013), al comma 3 dell'art. 8 stabilisce che "I Settori sono unità operative complesse, istituite di norma nell'ambito di un Dipartimento, che assicurano la gestione di un ambito omogeneo di servizi o processi amministrativo-produttivi";

– alla luce di quanto precede si può concludere che la riscossione dei canoni locatizi derivanti dal progetto C.A.S.E. e M.A.P., prescindendo dalla successiva attribuzione della specifica delega all'assessore al bilancio De Santis, sia (recte, fosse) competenza del Settore Ricostruzione pubblica e Patrimonio e mai, contrariamente, potrebbe essere imputata al Settore all'epoca dei fatti gestito dalla dott.ssa Del Principe, inserito addirittura in altro Dipartimento (Dipartimento Risorse e Sviluppo), elemento dell'articolazione interna al Comune costituito "per il presidio di aree ampie di funzioni comunali" (art. 8, comma 2 Regolamento citato);

– in conclusione si ricorda che, proprio per la particolare gravosità del controllo inerente alla morosità dei conduttori, espressamente la deliberazione consiliare n. 172/2011 ha demandato le attività di monitoraggio del regolare versamento alle casse comunali dei canoni di locazione ad un soggetto terzo esterno all'Amministrazione Comunale "non potendosi ipotizzare una gestione diretta da parte del Comune, stante la estensione del complesso immobiliare in questione";

– la delibera comunale in questione esclude, quindi, in modo evidente la sussistenza di un

dovere di effettuazione del predetto monitoraggio da parte del Settore diretto dalla Dott.ssa Del Principe;

- in un tale contesto, mai è pervenuta alla convenuta alcuna comunicazione di morosità dei conduttori degli alloggi e, quindi, seppure in astratto fosse stato richiedibile alla esponente il compimento di una qualche attività, certamente nessun profilo di responsabilità potrebbe in concreto individuarsi in capo alla medesima;
- si chiede quindi che, seppur i dirigenti dei settori deputati ad operare la gestione del patrimonio comunale e del patrimonio immobiliare CASE e MAP non siano stati evocati nel presente giudizio, il Giudice quantomeno riduca la portata della eventuale responsabilità personalmente ascrivibile alla convenuta, in ragione del concorso di terzi nella produzione del danno.

In ordine alla condotta rimproverata e all'inconfigurabilità dell'elemento soggettivo della colpa, la dirigente deduce quanto segue:

- la citazione individua negli artt. 50, 48, 78 e 107 TUEL il quadro normativo di riferimento per la valutazione delle condotte degli Amministratori comunali;
- l'amministrazione Comunale sin da subito si era resa conto dell'inadeguatezza dei propri mezzi per sostenere la gestione del Progetto C.A.S.E. e dei M.A.P. di recente trasferiti; nella deliberazione consiliare n. 172, ai punti 19 e 20, si legge chiaramente l'affermazione circa l'impossibilità di "procedere ad una gestione diretta" del compendio abitativo, "in quanto all'interno della struttura comunale non esiste personale, nel numero e nelle specifiche professionalità richieste, da destinare a tale incombenza";
- nella stessa occasione, il Consiglio deliberava l'esternalizzazione della gestione nella sua interezza mediante affidamento del servizio di "property facility management" ad una impresa specializzata nel settore;
- appare illogica la prospettazione accusatoria nella quale si rimprovera, da un lato, al Sindaco ed agli Assessori di non aver avviato le iniziative di controllo e di emanazione di direttive politiche e, dall'altro, alla Dirigente di non aver proceduto all'adozione di provvedimenti relativi a direttive politiche che, come affermato, mai sarebbero state espresse; appare inoltre incongruente la citazione in giudizio sia dell'Assessore che della Dirigente deputati dell'assistenza alla popolazione a fronte della *vocatio in ius* del solo assessore del Settore Patrimonio;
- ad ogni modo, non risponde al vero né la duplice contestazione secondo cui la dirigente convenuta (i) non avrebbe attuato le linee programmatiche provenienti dagli Organi di Governo dell'ente e (ii) non avrebbe fornito alcun contributo, "pur in assenza delle linee programmatiche" citate, per rendere efficaci le deliberazioni consiliari;
- l'art. 42, comma 3, del t.u.e.l., sancisce che le delibere del Consiglio Comunale costituiscono definizione di linee programmatiche rivolte agli Organi dell'ente con funzioni esecutive (Sindaco e Assessori), delimitandone e legittimandone l'esercizio dei relativi poteri di governo politico-amministrativo; questi poteri devono essere formalizzati con atti di indirizzo dai citati Organi esecutivi in obiettivi e programmi definiti che, successivamente, dovranno essere attuati dai Dirigenti ai sensi dell'art. 107 TUEL;
- l'inerzia contestata alla dirigente non dipende quindi da negligenza, imprudenza, imperizia o dolo, ma aveva carattere inevitabile, non essendovi mai stati atti di indirizzo (la stessa citazione contiene l'inciso "pur in assenza di linee programmatiche") ed avendo la convenuta adottato varie iniziative nell'ambito del settore di competenza (tra cui, come riconosciuto nella stessa citazione, la

rimodulazione dei canoni locatizi in base al reddito dei nuclei nel settembre 2013, l'avvio del nuovo censimento degli alloggiati in C.A.S.E. e M.A.P. nell'ottobre 2013, la predisposizione da parte della dirigente personalmente nel febbraio 2014 di "una proposta di deliberazione alla Giunta" cioè di "uno schema d'atto di indirizzo a lei stessa rivolto contenente le direttive in ordine all'attuazione delle previsioni dettate negli atti adottati dal Consiglio Comunale");

– peraltro, il settore in questione era stato investito della competenza in ambito assistenziale solo dal 16 gennaio 2012, in virtù del passaggio delle funzioni esecutive in subiecta materia dalla Struttura Gestione dell'Emergenza (S.G.E.) all'ente locale operata dal Decreto n. 92 del 14.1.2012 del Commissario delegato per la ricostruzione, per cui, fino a quella data, nessun rimprovero può essere mosso;

– successivamente al "passaggio delle consegne" appena ricordato, il neo-istituito Settore Assistenza alla Popolazione si è trovato a dover sostenere un repentino aumento del carico di lavoro, dovendo procedere ex novo a pianificare l'organizzazione delle risorse umane e materiali per farvi fronte (si trattava di 13.125 persone ospitate nel progetto CASE, 7.209 nei MAP, 807 in appartamenti del fondo immobiliare, 497 in affitto concordato, 46 in strutture comunali, per un totale di 21.684 cittadini beneficiari di soluzioni alloggiative a carico dello Stato oltre agli 11.777 beneficiari di CAS);

– oltre alla gestione "ordinaria", il mentovato Settore si è trovato ad affrontare anche situazioni straordinarie di non facile risoluzione, quale quella accaduta ad aprile 2013, quando furono sgomberate 170 persone da M.A.P. pericolanti (per difetti di costruzione) e ricollocate in altre abitazioni;

– dall'analisi della condotta della Dirigente non è dunque possibile evidenziare alcun elemento dal quale intuire quelle evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano ex ante ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d'ufficio; all'opposto, la succitata, pur in presenza delle difficoltà ricordate, non è mai incorsa nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia o irrazionale imprudenza;

– la difesa della convenuta ritiene in ogni caso che sussistano, nel caso in cui la Corte ritenesse di poter superare le eccezioni sopra formulate, obiettive ragioni per l'applicazione del potere riduttivo che, nel caso di specie, ben potrebbe essere esercitato fino ad escludere del tutto la responsabilità economica della dirigente.

La convenuta conclude, quindi, affinché la Corte voglia:

– dichiarare l'errata individuazione del soggetto passivo del presunto danno;

– in caso contrario, accertare l'infondatezza in fatto e diritto della domanda e l'inconfigurabilità di un comportamento commissivo o omissivo riconducibile alla convenuta posto in essere in violazione dei doveri d'ufficio;

– in subordine, nella denegata ipotesi di accoglimento della domanda, ridurre la portata della responsabilità ascrivibile alla convenuta in considerazione della responsabilità di altri soggetti non evocati le cui condotte hanno concorso a produrre il danno;

– sempre in subordine, nella denegata ipotesi di accoglimento della domanda, esercitare il potere riduttivo e così escludere del tutto o altrimenti ridurre nei termini di giustizia le conseguenze della responsabilità economica ascrivibile alla convenuta.

8. Svolgimento dell'udienza pubblica.

All'udienza pubblica del 16 dicembre 2014, udito il Giudice relatore, sono intervenuti gli

Avvocati Benedetti (per Cialente e Moroni), Colagrande (per Pelini) e Verini (per Del Principe), nonché il Vice Procuratore Generale Roberto Leoni; tutte le parti hanno ribadito e sviluppato oralmente le difese già riportate in atti, confermando le conclusioni ivi rassegnate, come riportato nel verbale d'udienza.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

I. La Procura Regionale ha convenuto in giudizio dinanzi a questa Corte amministratori e dirigenti del Comune di L'Aquila e, precisamente, i signori Cialente (nella sua qualità di Sindaco), Moroni (nella sua qualità di assessore con delega in materia di Patrimonio e Gestione del Progetto C.A.S.E. e M.A.P.), Pelini (nella sua qualità di assessore con delega all'assistenza alla popolazione) e Del Principe (nella sua qualità di dirigente preposta all'Ufficio Progetto C.A.S.E. e M.A.P. nell'ambito del Settore Politiche sociali e cultura), chiedendone la condanna al risarcimento del danno (complessivamente stimato in euro 11.871.000,00) cagionato all'ente locale di appartenenza per effetto della mancata applicazione di quanto stabilito nelle delibere del Consiglio Comunale n. 171 e n. 172 del 2011 in ordine alla gestione dei "canoni di compartecipazione" e delle "quote condominiali" dei "M.A.P." (Moduli Abitativi Provvisori) e degli alloggi del progetto "C.A.S.E." (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili).

In particolare, sulla base delle numerose e puntuali informative rese dalla Compagnia di L'Aquila della Guardia di Finanza, riportate in narrativa, la Procura contesta ai convenuti di essere rimasti inerti omettendo di individuare le situazioni di morosità, attinenti sia al pagamento delle "quote condominiali" sia al pagamento dei "canoni di compartecipazione", e di assumere i conseguenti provvedimenti di decadenza dall'assegnazione degli alloggi, con risoluzione dei correlati contratti e recupero della disponibilità delle abitazioni abusivamente occupate dai morosi. Ne sarebbe derivato, secondo la tesi di parte attrice, un danno pari al contributo di autonoma sistemazione (CAS) che il Comune di L'Aquila ha continuato a versare ad una cospicua parte della popolazione terremotata sistematasi in proprio; popolazione la quale, se i morosi fossero stati effettivamente fatti decadere dal beneficio dell'alloggio negli appartamenti dei C.A.S.E. e dei M.A.P., avrebbe potuto trovare sistemazione negli appartamenti così resi liberi, sollevando l'amministrazione dal pagamento del contributo.

II. Al riguardo, deve anzi tutto darsi atto (anche agli effetti dell'art. 115 c.p.c.) che non sussistono contestazioni né sui dati relativi alle morosità rilevate, né sui calcoli effettuati dalla Guardia di Finanza ai fini della stima del CAS corrisposto in favore di quanti avrebbero dovuto subentrare negli alloggi precedentemente assegnati ai soggetti morosi.

Anche la sequenza cronologica dei fatti di causa è incontestata, concentrandosi i profili controversi nella valutazione critica dei fatti dedotti e documentati nonché della loro qualificazione sul piano giuridico.

III. Procedendo, quindi, alla disamina degli aspetti controversi, va preliminarmente respinta l'eccezione di "errata individuazione del soggetto passivo del presunto danno", declinata in particolare dalla difesa Del Principe, nel presupposto che la corresponsione del C.A.S. gravasse su fondi e risorse statali, essendo a carico dell'Ente civico soltanto la sistemazione alloggiativa, come previsto originariamente dall'art. 15 dell'O.P.C.M. n. 3754/09, e che anche dopo la chiusura dell'emergenza il Comune non risultava, in alcun modo, economicamente gravato dall'apprestamento dei fondi necessari per finanziare il contributo. Dalla necessaria distinzione tra la posizione del Comune e quella dello Stato discenderebbe la disomogeneità di posizioni e di comunanza di interessi tra le due amministrazioni, sussistendo anzi una contrapposizione, ove si

consideri che al risparmio di una amministrazione corrisponderebbe lo speculare aggravio di spesa per l'altra.

Al riguardo, va innanzi tutto rilevato che la prevalente giurisprudenza contabile ritiene, in generale, che sia comunque rimessa al giudice l'eventuale individuazione in concreto della amministrazione danneggiata, potendo il Pubblico Ministero (unico contraddittore necessario, legittimato attivamente all'azione di responsabilità amministrativa, salvo l'intervento adesivo semplice degli altri soggetti interessati) limitarsi ad agire in favore della "finanza pubblica" o dell'"erario" in quanto tali, non essendo inficiato l'atto di citazione neppure dall'omessa indicazione dell'amministrazione danneggiata (cfr. Sez. Umbria, sent. 96 del 14.07.2009; Id., sent. 122 del 12.10.2009; per le amministrazioni statali, v. già Sez. I, sent. 26 del 28.01.1960; Id., sent. 299 del 17.12.1960; cfr. anche Sez. Sicilia, sent. 19 del 23.02.1988).

Nel caso di fondi materialmente erogati da un'amministrazione, ma provenienti dal bilancio di un'altra (ad esempio, in materia di erogazione e recupero di contributi europei), constano sentenze di condanna pronunciate in favore tanto dell'organismo pagatore (quale ente danneggiato in via diretta; cfr. Sez. Terza Appello, sent. 408 del 28/05/2012; Sez. Prima Appello, sent. 255 del 18/05/2012) quanto del Ministero competente per materia (quale ente danneggiato in via indiretta; cfr. Sez. Terza Appello, sent. 75 del 12/02/2014). Così, pure, ai fini della giurisdizione, dopo le riforme degli anni novanta, si è talora affermata l'irrilevanza dell'individuazione dell'amministrazione effettivamente danneggiata, ad esempio nell'ambito del comparto sanitario la cui spesa si inserisce in un sistema organizzativo caratterizzato dalla partecipazione di più enti e soggetti ad un'unica funzione, talché nella formula organizzatoria del Servizio Sanitario Nazionale viene a scomparire la differenziazione dei singoli momenti erogatori per effetto del principio dell'unitarietà della sanità pubblica (Sez. Lombardia, sent. 579 del 26 maggio 1999).

Ciò posto, nel caso di specie, il Collegio non ha motivo per discostarsi dalla riferita giurisprudenza. Ne deriva quindi, in radice, l'irrilevanza ai fini processuali della ipotetica erronea indicazione del Comune di L'Aquila quale amministrazione "danneggiata", in luogo dello Stato; del resto, correttamente l'attore ha individuato nell'ente locale gestore-erogatore ("finalizzatore" delle somme in parola) il diretto creditore della pretesa azionata in giudizio, indipendentemente dalla circostanza che i fondi erogati provenissero dal bilancio Statale e, quindi, alla finanza statale facessero carico, in ultima analisi. Il Comune di L'Aquila, infatti, costituisce all'evidenza l'unico soggetto legittimato in via diretta, sia dal lato attivo, sia dal lato passivo, in relazione a tutte indistintamente le vicende concernenti il contributo di autonoma sistemazione post sisma 2009 (individuazione dei beneficiari, liquidazione, pagamento, recupero di eventuali indebiti, gestione dell'anagrafica delle posizioni, ecc.). Nel delineato contesto non si scorge un plausibile motivo per ritenere insussistente la legittimazione del Comune con riferimento alla peculiare pretesa risarcitoria per cui è causa, incentrata sulla gestione subottimale dei fondi relativi.

Né a diversa soluzione potrebbe pervenirsi in ragione della supposta contrapposizione di interessi che sussisterebbe – nel caso di specie – tra l'amministrazione locale (erogatrice) e quella statale (finanziatrice), in punto di gestione del contributo di autonoma sistemazione, essendo fin troppo evidente che ogni intervento solidaristico ed emergenziale post sisma non può che essere conformato, per sua stessa natura e per superiore principio costituzionale, ad una indefettibile convergenza di interessi e di risorse tra Stato e Comune, convergenza da declinarsi, semmai, secondo il canone della sussidiarietà, mai in termini di "contrapposizione" di interessi giuridici.

IV. Destituita di fondamento si profila, in via preliminare, anche l'eccezione di mancanza di

certezza, effettività, attualità e quantificabilità del danno di cui si chiede il risarcimento, ove si voglia intenderla come eccezione di inammissibilità della domanda e fatta salva la necessaria valutazione di fondatezza in sede di valutazione del merito della domanda stessa.

A norma dell'art. 100 del codice di rito, "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse"; alla stregua della pacifica giurisprudenza di legittimità, l'interesse ad agire deve essere concreto ed attuale, cioè deve consistere nell'esigenza di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice, sì che resta escluso, ad esempio, quando il giudizio sia strumentale alla soluzione di una questione meramente futura ed ipotetica (Cass., Sez. 1, sent 7786 del 29.03.2007, citando Cass. Sez. Un. 15.1.1996, n. 264 e Cass. 18.4.2002, n. 5635; cfr. anche Cass. civ. 23 maggio 2003 n. 8200); nel caso specifico delle domande per risarcimento del danno, i requisiti della certezza, della concretezza e dell'attualità del danno costituiscono requisiti imprescindibili dell'azione, non essendo ammissibili domande risarcitorie per danni meramente temuti o ipotetici.

In fattispecie, l'ipotesi dannosa prospettata in citazione attiene al pagamento di un contributo che, secondo la tesi attorea, è stato corrisposto in un arco temporale ben individuato e già trascorso, contributo che si sarebbe potuto non erogare ove i convenuti avessero intrapreso (e non ommesso) le doverose azioni loro imposte dalla normale diligenza insita nei ruoli istituzionali rispettivamente rivestiti. Il danno fatto valere si configura, quindi, nella prospettazione di parte attrice, quale pregiudizio attuale e concreto agli effetti di cui all'art. 100 c.p.c., trattandosi di contributi già erogati ed esattamente liquidati in citazione.

Attiene, invece, al merito della controversia, come si esporrà diffusamente nel prosieguo, ogni valutazione circa l'effettiva sussistenza del documento erariale e circa il nesso causale tra la condotta omissiva, l'evento e il danno. Parimenti, attiene al merito della causa l'esatta quantificazione del danno stesso, se sussistente, ferma restando la valutazione equitativa da parte del Giudice nel caso di impossibilità di prova nel suo preciso ammontare ex art. 1226 del codice civile.

V. Per quanto attiene al merito della controversia, non v'è dubbio sulla sussistenza dell'antigiuridicità della condotta dei convenuti, come argomentata nell'atto di citazione.

Dalla minuziosa ricostruzione dei fatti di causa, compendiata in narrativa, emerge nitidamente che le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 171 e 172 del 2011, nonché le successive delibere di Giunta n. 468 del 15 novembre 2012 e n. 32 del 24 gennaio 2013, nella parte concernente l'obbligo di pagamento dei "canoni di compartecipazione", da un lato, e delle "quote condominiali", dall'altro lato, furono per lungo tempo di fatto "sterilizzate" (così l'atto di citazione) dall'inerzia dell'amministrazione comunale.

Consta infatti che, a dispetto della natura cogente delle richiamate disposizioni comunali, in cui era prevista tassativamente ed espressamente la necessità di pagamento dei "canoni" e delle "quote", a pena di decadenza dall'assegnazione degli alloggi, in caso di morosità dei beneficiari, nessuno si adoperò affinché: a) fosse realizzata ed aggiornata una anagrafe degli assegnatari con la lista dei relativi pagamenti; b) fossero così individuate le situazioni di morosità; c) fossero attuate le opportune iniziative volte a sollecitare il pagamento di quanto dovuto; d) fossero intraprese le conseguenti azioni anche a carattere sanzionatorio (ivi inclusa la declaratoria di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio).

E' fin troppo eloquente, in proposito, la situazione rilevata dalla Guardia di Finanza all'esito della prima elaborazione dei dati fornitigli dal Comune stesso: a tutto il mese di marzo 2013, per il canone di compartecipazione (cioè per la quota di contribuzione mensile dovuta dai singoli

assegnatari, in ragione dei metri quadri, del reddito e della situazione alloggiativa ante sisma, a parziale copertura delle spese di manutenzione e gestione dei complessi immobiliari) risultavano morosi 1.285 nuclei familiari su 1.414 (vale a dire il 90% circa dei nuclei assoggettati al canone), per un importo complessivo non pagato pari ad € 1.374.103,13; successivamente, l'esito della rilevazione veniva rivisto in contraddittorio con il Comune, pervenendo al risultato finale di 1.211 nuclei morosi (circa l'85% dei nuclei interessati) per un totale di canoni non pagati pari ad euro 1.018.351,92 (sempre al mese di marzo 2013). Tra di essi, si rilevava che la morosità era protratta per oltre una mensilità per n. 817 nuclei familiari.

Una situazione analoga era poi registrata anche per le "quote condominiali" (cioè i costi delle utenze contabilizzate in via unitaria per ciascun complesso immobiliare, addebitate al Comune, con la necessità di ripartirle tra i singoli condomini): dall'elaborazione dei relativi dati, forniti dalla società *in house* comunale S.E.D. s.p.a. ed aggiornati al 19 settembre 2013, era emersa la morosità di n. 3.050 nuclei familiari su 5.600 (circa il 54% dei nuclei interessati), per un importo complessivo insoluto pari ad € 1.947.095,60. Per n. 2.792 nuclei familiari la morosità si era protratta per almeno due rate.

L'esistenza di una situazione diffusa di inadempienza all'obbligo di pagamento dei canoni di compartecipazione, seppur non compiutamente rilevata, era fin da subito nota al Comune (secondo fonti di stampa versate in atti, l'assessore Moroni già nel gennaio 2013 quantificava la percentuale di morosi nell'ordine del 30%).

Tutti gli atti di causa, ad ogni modo, convergono univocamente ed incontrovertibilmente nell'attestare che la questione della compartecipazione degli assegnatari alle spese di gestione dei complessi immobiliari, da un lato, e al pagamento delle utenze, dall'altro lato, rivestiva particolare importanza ed urgenza, non solo dal punto di vista finanziario (risultando acclarata l'insostenibilità, per le casse comunali, della prosecuzione di una gestione condominiale con utenze e spese a totale carico del Comune stesso), ma anche dal punto di vista sociale (in quanto la tematica dell'emergenza abitativa interessava una vasta porzione della popolazione aquilana).

La deliberazione n. 172 del 2011, più volte citata, accertava entrate a titolo di canone di compartecipazione per euro 1.500.000 (anno 2012) e per euro 2.225.000 (per l'anno 2013), entrate che, come rilevato, non potevano affatto realizzarsi per cassa nei tempi previsti, stante un tasso di inadempienza prossimo all'85% per i canoni di compartecipazione e al 30% per le utenze. La stessa delibera, peraltro, dava atto dell'esigenza (tenuta quindi ben presente) di affidare ad una società esterna specializzata la gestione (tra l'altro) dei canoni, ivi compresa l'attività di eventuale recupero crediti.

Non è, pertanto, verosimile opinare che, tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013, il "buco" non avesse cominciato a delinarsi nei conti dell'ente; la problematica non poteva certo passare inosservata o essere semplicemente ignorata dall'amministrazione, a maggior ragione in considerazione delle polemiche all'epoca insorte e delle molteplici iniziative anche spontanee di "protesta", provenienti da comitati ed associazioni di cittadini (di cui v'è traccia in atti), volte a contestare i criteri di computo dei "canoni" e di ripartizione delle "utenze", in disparte le richieste di chiarimento pervenute agli uffici comunali circa le modalità di calcolo e di pagamento rateale del dovuto.

Del resto nessuno dubitava, all'epoca dei fatti, della cogenza dell'obbligo di pagamento dei canoni di compartecipazione, meno che mai delle quote condominiali: giova richiamare, per i canoni, l'avviso del 6 novembre 2012 (versato in atti), a firma della dirigente Del Principe, con cui si invitavano *"tutti gli assegnatari che non avessero ancora provveduto al pagamento del canone di*

compartecipazione dovuto, a effettuare la liquidazione delle spettanze arretrate, oltre a provvedere entro e non oltre il giorno trenta di ogni mese alla corresponsione del canone mensile” ricordandosi “che, in caso di inadempimento, l’Amministrazione provvederà, senza ulteriore avviso, a termini di legge”. Quanto alle utenze, le delibere di Giunta n. 468 del 2012 e n. 32 del 2013 (cui conseguirono i formali avvisi di pagamento inviati a mezzo raccomandata agli assegnatari degli alloggi nei primi mesi del 2013) non lasciavano spazio ad alcuna altra fantasiosa interpretazione, almeno dal lato dell’amministrazione comunale creditrice che quelle delibere aveva adottato.

Nel quadro appena tratteggiato assume particolare significato la citata delibera di Giunta n. 468 del 15 novembre 2012.

Nelle premesse dell’atto si osservava:

- “che con delibera di G.C. n. 284 del 25 luglio 2012 l’esecutivo ha stabilito di sospendere la procedura di gara e che, nelle more di una decisione definitiva al riguardo, tutte le attività di cui alla delibera di C.C. n. 172/2011, con particolare riferimento all’avvio degli adempimenti connessi alla riscossione dei contributi di compartecipazione ed all’avvio della verifica e determinazione delle spese condominiali e di altro tipo che dovranno essere sostenute dai cittadini che occupano gli alloggi di che trattasi, propedeutici ad una attendibile quantificazione economica del servizio, siano svolte direttamente dagli Uffici”;
- “che allo stato dell’arte e in attesa di un diverso modello di gestione del progetto CASE occorre procedere anche alla riscossione dei canoni per i consumi di energia elettrica, acqua, gas per i servizi centralizzati, oltre a quelli di pulizia e manutenzione ordinaria relativi alle parti comuni”;
- “che i decreti del Sindaco di assegnazione degli alloggi, sottoscritti per accettazione dagli assegnatari, unitamente a tutte le altre clausole e prescrizioni, pongono in maniera chiara a carico dei medesimi le voci di spesa e costi di cui si tratta”;
- “che, per far fronte agli oneri anzidetti, nelle more che venga assunta una decisione definitiva sulle motivazioni che hanno portato alla sospensione della procedura di gara di affidamento del servizio di *property facility management*, è necessario richiedere agli assegnatari degli alloggi il versamento, quantomeno in acconto salvo conguaglio e con possibilità di rateizzazione, delle somme relative sia ai consumi pregressi che a quelli correnti”.

Nelle susseguenti considerazioni si precisava:

- “che l’Amministrazione Comunale – nelle more della costituzione del soggetto societario a cui affidare l’intera gestione del patrimonio comunale – relativamente al progetto C.A.S.E. ritiene non prorogabile (stanti le fatture non pagate per le forniture dei servizi di gas-metano, energia elettrica, acqua condominiale, manutenzioni) ed urgente (per l’accumulo delle quote condominiali formatesi), affidare a S.E.D. s.p.a. (...) la gestione degli adempimenti inerenti la riscossione dell’acconto sui consumi condominiali (energia elettrica, consumi idrici, gas-metano per riscaldamento, spese gestione dei pagamenti) sia in ordine all’arretrato del periodo aprile 2010 – ottobre 2012 sia in ordine alla quota ordinaria dal mese di novembre 2012 ad aprile 2013 (periodo nel quale si presume sia stato costituito il soggetto societario cui affidare l’intera gestione del patrimonio comunale)”;
- “che pertanto SED s.p.a. assumerà la responsabilità operativa della comunicazione e riscossione delle quote, mentre resta di competenza del Comune dell’Aquila qualsiasi diritto o obbligo riguardanti crediti o debiti rispetto a fornitori e fruitori dei servizi condominiali”.

L’affidamento era quindi deliberato come da allegato alla deliberazione stessa, prevedendosi altresì, in un apposito schema allegato, una rateizzazione dei versamenti proporzionale agli

importi complessivamente dovuti.

Veniva, inoltre, deliberato “di demandare al Dirigente responsabile della gestione patrimoniale del Progetto CASE e MAP (ing. Mario Di Gregorio) e al Dirigente Incaricato per l'assistenza alla popolazione (dr.ssa Patrizia Del Principe) per tutto quanto di propria competenza e all'esecuzione del presente provvedimento”.

La delibera recava in allegato, dettagliatamente, i compiti di rispettiva spettanza di SED e del Comune, in ordine al “recupero quota arretrata”, alla “quota ordinaria” ed alla “assistenza agli utenti”. Tra i vari adempimenti espressamente previsti nel “capitolato”, ai fini che qui interessano, giova rimarcare che la società SED avrebbe dovuto:

- realizzare uno specifico applicativo software per il calcolo ed il riscontro dei pagamenti, accessibile anche al Comune;
- estrarre l'elenco delle situazioni storiche e trasmetterle al Settore Comunale Assistenza alla Popolazione (che avrebbe dovuto quindi controllare l'allineamento e l'aggiornamento della Banca Dati dell'Emergenza alla situazione di fatto);
- calcolare le quote e le relative rate sulla base dei dati presenti nel sistema informativo, rimettendo le liste di carico al Comune per l'approvazione;
- riscontrare il buon fine delle notifiche acquisendone l'esito in apposita banca dati accessibile al Comune, il quale avrebbe dovuto provvedere alla rinotifica e all'acquisizione delle risultanze in banca dati;
- incassare i versamenti, riscontrandoli ed imputandoli in banca dati accessibile al Comune, per poi riversarli all'ente locale ed effettuando le previste rendicontazioni.

Inoltre:

- il settore “Assistenza alla popolazione” avrebbe dovuto controllare l'allineamento e l'aggiornamento della Banca Dati dell'Emergenza alla situazione di fatto, sulla base degli elementi forniti dalla SED;
- quanto alle quote ordinarie, il Comune medesimo entro il 15 di ciascun mese avrebbe dovuto registrare nella banca dati dell'emergenza le variazioni di occupazione del progetto CASE, approvando poi le liste di carico elaborate da SED nella seconda metà di ciascun mese stesso;
- quanto all'assistenza agli utenti, SED e Comune avrebbero dovuto costituire uno sportello e un numero verde dedicati, presidiati da una unità di personale messa a disposizione dalla SED e una dal Comune, ferma restando la competenza comunale per l'autorizzazione delle variazioni di importo, degli sgravi e di qualsiasi altra modifica a richiesta dell'utenza.

Alla citata delibera n. 468 del 15 novembre 2012 faceva seguito, a distanza di circa due mesi, la delibera di Giunta n. 32 del 24 gennaio 2013 (assunta, per inciso, con il parere favorevole di regolarità tecnica della dirigente Del Principe), con la quale era “*stabilito di adottare specifiche modalità di ripartizione per individuare i costi reali di ogni singolo alloggio, affidando contestualmente alla A.S.M. [società pubblica] il servizio di lettura dei contatori*” (così riferisce la Del Principe medesima nella propria nota prot. 3219 del 14.01.2014, indirizzata alla Guardia di Finanza).

Nel delineato contesto si collocano:

- la nota del Comune di L'Aquila in data 17 maggio 2013, con cui l'ente trasmetteva alla Guardia di Finanza, in formato elettronico, n. 2 files contenenti i nominativi dei nuclei familiari in affitto e le somme da questi corrisposte, precisando che, allo stato, non si era proceduto al recupero di eventuali somme non pagate o all'avvio di qualsivoglia operazione di (ri)acquisizione della disponibilità degli alloggi in quanto, come indicato nell'atto consiliare di riferimento, tali

operazioni avrebbero dovute essere demandate ad un'impresa di recupero crediti specializzata nel settore, peraltro non ancora individuata, stante l'impossibilità da parte dell'ente, in ragione dell'estensione del complesso immobiliare in questione, di una gestione diretta;

– la nota prot. 71356 del 24.09.2013, a firma del funzionario Tursini (ma per conto della dirigente dell'ufficio, cioè della convenuta Del Principe) con cui l'ufficio assistenza alla popolazione trasmetteva (tra gli altri) anche agli amministratori Cialente, Pelini e Moroni gli accertamenti della Guardia di Finanza, richiamando l'attenzione sul contenuto della delibera n. 172/2011, in particolare con riguardo alla prevista esternalizzazione delle attività di verifica del regolare versamento alle casse comunali dei canoni di compartecipazione e del conseguente eventuale recupero crediti;

– il “censimento” della popolazione assegnataria degli alloggi, avviato nello stesso autunno del 2013, non senza vivaci polemiche in quanto il Comune stesso, secondo alcune associazioni civiche, era già in possesso da tempo di tutti i dati richiesti o comunque utili alla costituzione dell'anagrafica delle singole posizioni;

– il decreto del Sindaco n. 91 del 14 novembre 2013, con cui era attribuita all'Assessore De Santis la delega in materia di gestione amministrativa e finanziaria del compendio immobiliare progetto CASE e MAP (delega cui avevano fatto seguito conferenze stampa e polemiche circa la pretesa gestione “dilettantistica” ed “inefficace” del pregresso);

– la nota prot. 985 del 7 gennaio 2014 con cui la dott.ssa Del Principe rappresentava alla Guardia di Finanza che, nelle more dell'affidamento del servizio di gestione dell'intero compendio immobiliare ad un'impresa specializzata nel settore, come previsto dalla deliberazione n. 172 del 29.12.2011, era stato costituito un apposito gruppo di lavoro per l'avvio degli adempimenti connessi all'amministrazione dei suddetti alloggi, come stabilito dalla deliberazione di Giunta comunale n. 410 del 17.10.2012;

– l'indirizzo inderogabile di Giunta prot. 99022 del 10.11.2014, che faceva seguito alla costituzione del gruppo di lavoro, in materia di riscossione dei canoni di compartecipazione e consumi del progetto CASE e MAP, attività di cui si ribadiva ancora una volta il carattere strategico e urgente.

La successione di atti ed avvenimenti dinanzi richiamati, unitamente agli altri presenti nel fascicolo processuale e richiamati nell'atto di citazione, conferma le conclusioni cui è giunta la Procura regionale, in ordine all'inerzia dell'amministrazione comunale, perdurata per circa due anni.

Sino al momento in cui gli uffici comunali non furono “pressati” dalle puntuali iniziative e sollecitazioni della Guardia di Finanza (e dalla correlata trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei conti), il pagamento dei canoni di compartecipazione e delle quote condominiali restò rimesso, in pratica, alla buona volontà dei singoli assegnatari, senza che nessuno nel Comune si preoccupasse di individuare analiticamente le situazioni di morosità e di adottare le conseguenti iniziative recuperatorie ovvero sanzionatorie, pur in presenza di una situazione di inadempienza fin da subito stimabile in misura a dir poco preoccupante.

Né la prospettata “esternalizzazione” di tutta l'attività di gestione dei complessi immobiliari (precipuamente, di quella riguardante la manutenzione, cui si aggiungeva quella riguardante la gestione della “bollettazione” delle utenze e dell'eventuale recupero crediti) poteva giustificare una simile inerzia, tenuto anche conto di quanto chiaramente prescritto dalla citata delibera di Giunta n. 468 del 15 novembre 2012 in ordine alla ri-attribuzione di competenze agli uffici comunali (patrimonio ed assistenza alla popolazione), nelle more dell'affidamento a ditta esterna

specializzata.

E' evidente, altresì, la gravità di un simile comportamento, sotto una duplice, convergente angolazione.

In primo luogo, come già accennato, va considerata l'urgenza e l'importanza, per il Comune, dell'incasso delle somme in parola, già sotto un profilo strettamente finanziario, come del resto si evinceva nitidamente pressoché da tutti gli atti dell'ente; si trattava, infatti, di apporti finanziari che dall'ente stesso erano qualificati come indispensabili ed urgenti, la cui realizzazione non poteva quindi essere affatto trascurata, neppure temporaneamente (in tal senso deve leggersi, ad esempio, la stessa delibera di Giunta n. 32/2013 la quale, pur riconoscendo la "perfettibilità" del sistema di ripartizione dei consumi, oggetto di forte contestazione da parte della platea degli interessati, comunque prevedeva l'incasso nell'immediato di cinque "quote" mensili, da considerare quali "acconti", stante l'inderogabilità e l'indifferibilità dell'acquisizione delle somme in parola per il bilancio comunale, salvi i futuri conguagli).

In secondo luogo, non può ignorarsi la palese distonicità dell'azione del Comune in relazione ai principi costituzionali di uguaglianza, di legalità, di imparzialità e di solidarietà sociale; con riguardo ad essi, la situazione emergenziale in cui versava la comunità aquilana non avrebbe potuto costituire una giustificazione, rappresentando una vera e propria aggravante.

Invero, di fronte alle richieste di pagamento urgenti, avanzate dal Comune nei confronti dei cittadini terremotati, soltanto una parte della popolazione ritenne di dover versare quanto previsto dalle disposizioni comunali, mentre un'altra (cospicua) parte rimase per così dire "in attesa di sviluppi", adagiandosi su una situazione di morosità quasi generalizzata, di fatto tollerata dall'ente.

Di qui la disquisizione, tanto polemica quanto sterile, ripresa dalla stampa e ricordata anche dal Pubblico Ministero in udienza, sulla effettiva "natura" o qualificazione dei morosi: se si trattasse, cioè, di famiglie in situazioni di estrema difficoltà, fragilità e disagio, prive sia di un alloggio proprio, sia dei mezzi per pagarne le utenze; o se, piuttosto, fossero i benestanti della città, la borghesia, i professionisti ed altri.

Il Collegio non dispone di elementi al riguardo; peraltro non sussiste ragione di pronunciarsi sul punto, essendo ben possibile che i lunghi elenchi di morosi comprendano entrambe le categorie di soggetti, ed anche altre.

Ma non è questo l'aspetto centrale della controversia.

Ciò che rileva, infatti, è la dimostrata, radicale incapacità o riluttanza del Comune nella gestione delle situazioni di morosità, cioè l'inerzia nel prendere provvedimenti a tutela delle finanze comunali, previa individuazione delle singole posizioni interessate dall'inadempienza e delle relative ragioni (al fine di discernere i casi di effettiva fragilità sociale rispetto a quelli di azzardo morale).

Non è tollerabile, in uno stato di diritto, che alcuni cittadini soltanto corrispondano quanto dovuto ad un ente pubblico, mentre altri, nelle stesse condizioni, si sottraggano a tale adempimento, in maniera eclatante, senza che l'amministrazione assuma in proposito alcuna iniziativa, non tanto e non solo a tutela delle proprie finanze, ma anche in adesione ad intuitive ed elementari aspettative di legalità e di imparzialità, che necessariamente devono connotarne l'azione. Se ciò non è ammissibile in situazioni di ordinarietà, meno che mai può esserlo in un contesto segnato dall'emergenza abitativa, qual è quello in esame, in cui i presidi di imparzialità e di uguaglianza assumono ancor più pregnanza, a tutela della dignità stessa di famiglie in condizioni di particolare vulnerabilità.

Non è accettabile che l'obbligo di pagamento dei canoni e delle quote, puntualmente stabilito dalla regolamentazione comunale, sia rimasto sostanzialmente rimesso, per circa due anni, alla buona volontà e al senso civico di coloro i quali, spontaneamente, abbiano adempiuto all'obbligo stesso, mentre rimanevano sconosciuti, quindi privi di qualsiasi conseguenza, i singoli omessi pagamenti, pur risultando nitida la percezione della morosità complessiva.

Il problema, a ben vedere, non può essere ridotto alla semplicistica questione dell'omesso "sfratto" dei morosi, vale a dire dell'allontanamento dagli alloggi di una quota di beneficiari attestantesi tra il 50% (per le quote) e l'85% (per i canoni) dei soggetti tenuti al pagamento.

Lo snodo cruciale dell'intera vicenda risiede nel fatto che il Comune non avrebbe dovuto rimanere inerte per poi trovarsi nelle condizioni di dover fronteggiare, per di più a distanza di tempo, una morosità di tali proporzioni. In estrema sintesi, se il Comune si è trovato nelle condizioni di dover "sfrattare" per morosità migliaia di nuclei familiari bisognosi di alloggio, evidentemente qualcosa non ha funzionato "a monte", stanti le inadempienze e inefficienze nella gestione del rapporto con i debitori assegnatari degli alloggi.

Sul punto si tornerà in seguito, ma deve fin d'ora anticiparsi che, ad avviso del Collegio, la corretta chiave di lettura dei fatti di causa era stata efficacemente colta dalla Guardia di Finanza già in corso d'istruttoria, laddove si era osservato (con riferimento specifico alle "quote", con una inadempienza pari ad oltre il 54% dei soggetti interessati, ma la stessa considerazione vale per i "canoni", con una inadempienza di circa l'85%) che l'abnormità della consistenza della morosità era tale da indurre a ritenere che non potesse essere un risultato prodottosi fisiologicamente né, tantomeno, spontaneamente; l'anomalia era riconducibile, quindi, o alla mancanza di volontà da parte dell'Amministrazione comunale nel perseguire e procedere alla riscossione (avuto riguardo alla predisposizione di tariffe e bollette non chiare o l'omessa informazione puntuale agli utenti) ovvero alla manifestazione, forse anche solo implicita, di indicazioni a non pagare, ovvero a rinviare il pagamento, fornite alle richieste degli inquilini. Non si comprende (né si giustifica), altrimenti, un così massiccio e generalizzato volume di inadempimenti delle obbligazioni nei confronti del creditore Comune di L'Aquila.

La conferma delle considerazioni dinanzi svolte si rinviene, senza ombra di dubbio, nell'epilogo stesso della vicenda, quale riferito dalle stesse difese. E' stato infatti sufficiente per l'amministrazione comunale semplicemente annunciare interventi di lotta alla morosità (anche grazie ai dati elaborati dalla Guardia di Finanza) ed istituire un ufficio *ad hoc*, dotato di poche unità scelte di personale, per ridurre il fenomeno, già in corso di causa, entro limiti più accettabili, come ricordato in narrativa ed incontestato tra le parti.

Questo "effetto annuncio" dimostra come la genesi del fenomeno sia da ricondurre principalmente ad una mancanza di fermezza e di "determinazione" da parte dell'amministrazione locale nel garantire la imparziale ed uniforme applicazione delle deliberazioni comunali più volte citate in tema di canoni di compartecipazione e quote condominiali. Non interessa, ai fini del decidere, stabilire se l'inerzia discendesse da un calcolo politico, come sostenuto in citazione, da un errore di valutazione o da una mera disorganizzazione in cui versava l'ente locale, secondo ricostruzioni alternative pure compatibili con gli atti: in entrambi i casi, per quanto esposto, si tratta di omissioni connotate dalla oggettiva "gravità".

Né può condividersi, per le stesse ragioni, l'argomento della sproporzione tra gli adempimenti richiesti agli uffici comunali e le risorse umane disponibili: il lavoro di elaborazione svolto dalla Guardia di Finanza con due sole unità di personale, compendiato nei tabulati versati in atti, per quanto encomiabile sul piano della rapidità, dell'accuratezza e della laboriosità, non era

affatto al di sopra delle possibilità degli uffici comunali, i quali oltre ad avere una migliore conoscenza in generale delle questioni attinenti agli alloggi del Progetto CASE e MAP (per il solo fatto di amministrarli e di averne dettato la disciplina) potevano per di più avvalersi di una società *in house* specializzata nell'elaborazione dei dati (la SED spa).

In ogni caso, è ampiamente dimostrato dallo sviluppo della vicenda, successivo all'atto di citazione, che sarebbero bastati pochi accorgimenti risolutivi per riportare la situazione entro limiti fisiologici.

VI. Quanto all'individuazione dei responsabili della fattispecie dannosa in esame, il Collegio intende far proprie le condivisibili considerazioni svolte in citazione e già compendiate in narrativa, da intendersi qui integralmente richiamate.

Secondo quanto emerge limpidamente dall'esame degli atti processuali, infatti, la problematica in causa affonda le proprie radici in una grave disfunzione organizzativa per cui, in estrema sintesi, né gli uffici del patrimonio, né quelli dell'assistenza alla popolazione reputavano di essere tenuti all'incrocio dei dati sui pagamenti, operazione finalizzata all'individuazione di eventuali morosità e all'assunzione delle conseguenti iniziative, non solo sul fronte della riscossione di quanto dovuto (profilo di competenza del patrimonio, con il supporto tecnico della Ragioneria), ma anche della eventuale decadenza dall'assegnazione (profilo di competenza dell'assistenza alla popolazione). Neppure furono intraprese anche solo efficaci iniziative comunicative tali da indurre la popolazione al pagamento di quanto dovuto.

Di questa grave carenza organizzativa, inopinatamente tollerata anche dopo che la situazione di morosità era ormai emersa in modo eclatante, non possono che rispondere il Sindaco e i due assessori competenti al ramo (patrimonio con delega alla gestione del progetto CASE e MAP, da un lato; assistenza alla popolazione, dall'altro) unitamente alla dirigente preposta all'Ufficio CASE - MAP e CAS.

La posizione di diretto coinvolgimento della dirigente è fuori discussione, sol che si considerino, a tacer dell'altro: il ruolo di proponente o il parere di regolarità tecnica favorevole rilasciato dalla medesima in relazione ad alcune delle delibere consiliari e di Giunta dinanzi richiamate; l'espreso mandato a provvedere, conferitole dalla citata delibera n. 468 del 2012; le iniziative di informazione della collettività assunte dal suo ufficio, anche sul sito Internet istituzionale, in ordine agli obblighi di pagamento, al calcolo delle rate dovute e alle conseguenti sanzioni in caso di morosità; la proposta (peraltro tardiva) di una delibera di Giunta che impartisse direttive vincolanti per gli uffici in ordine alla gestione delle morosità; la corrispondenza intercorsa con la Guardia di Finanza e gli altri uffici comunali in merito alla problematica. Alla luce della ricostruzione cronologica dei fatti di causa non può fondatamente dubitarsi che la dirigente, oltre ad essere istituzionalmente preposta alla direzione dell'ufficio CASE-MAP e CAS (e, per quanto di competenza, alla soluzione delle problematiche concernenti i connessi canoni e quote condominiali e i presupposti della decadenza dall'assegnazione), si sia in ogni caso effettivamente ingerita nelle questioni concernenti gli obblighi di pagamento in parola, quanto meno dal punto della fissazione delle tariffe e delle rate, dell'informazione all'utenza, del dialogo con la SED e con gli altri settori comunali, in materia di aggiornamento dell'anagrafica delle posizioni e quant'altro.

Nel delineato contesto le argomentazioni difensive articolate in favore della convenuta sono prive di fondamento. In particolare, non convince la prospettazione di estraneità alla vicenda dannosa secondo cui la dirigente si limitò al ruolo "passivo" di prendere atto delle eventuali morosità individuate e segnalate da altri uffici comunali, per poi assumere gli eventuali provvedimenti conseguenti in punto di assegnazione degli alloggi: non avendo ricevuto

segnalazione di alcuna morosità, non ritenne di dover fare alcunché. E' infatti evidente (ed è reso palese, del resto, nelle motivazioni che hanno infine condotto alla costituzione di un ufficio ad hoc per risolvere la problematica) che il monitoraggio delle quote e dei canoni avrebbe richiesto una stretta collaborazione e un costante raccordo tra i vari settori, sotto la regia dell'ufficio diretto dalla Del Principe, in seno all'assistenza alla popolazione, ufficio certamente interessato sia nell'alimentazione dei flussi in "andata" (individuazione dei soggetti assegnatari degli alloggi e, tra di essi, degli obbligati al pagamento), sia nella valutazione di quelli in "ritorno" (incrocio dei dati ed assunzione delle più efficaci iniziative gestionali del caso). Non a caso, per la gestione specifica delle "quote", il richiamato disciplinare dei rapporti tra Comune e SED conferiva un ruolo di centrale importanza all'Ufficio Case e Map.

Del resto, la prospettazione di parte attrice è rimasta confermata dalle stesse argomentazioni difensive dei convenuti, sotto un triplice aspetto: in primo luogo, la reciproca attribuzione di competenze e responsabilità tra i diversi settori comunali, nonché tra il livello "politico" e quello "dirigenziale" (nel senso che ciascuno si professa oggi estraneo ed immune da responsabilità, attribuendola ad altri), denota una diuturna confusione di fondo sui ruoli e sulle procedure, cioè una disorganizzazione latente dell'amministrazione sul punto, accompagnata peraltro da un sottostante comune disinteresse per la soluzione del problema specifico; in secondo luogo, proprio l'accento posto sulla "fragilità sociale" degli assegnatari e sull'emergenza abitativa (al di là degli aspetti strettamente finanziari) depongono nel senso di un ruolo necessariamente primario del settore dell'assistenza alla popolazione nell'analisi e nella soluzione del tema oggi in discussione; in terzo luogo, l'epilogo della vicenda, cioè la costituzione di un ufficio apposito, con recupero delle pendenze arretrate e con tendenziale progressivo azzeramento del problema, dimostra nei fatti, come già osservato, che se l'iniziativa fosse stata assunta nei due anni precedenti la vicenda non avrebbe assunto il carattere abnorme di cui si è detto.

Né può ipotizzarsi che i dirigenti comunali siano meri impiegati esecutivi, privi di poteri di iniziativa, di impulso, di segnalazione, di valutazione critica: come se il compito del dirigente fosse quello di attendere istruzioni dalla Giunta, per eseguirle pedissequamente, anziché individuare problemi e proporre un ventaglio di possibili soluzioni.

La gestione dei "canoni" e delle "quote" di CASE e MAP si era da subito rivelata fonte di polemiche e di problemi, avendo ricevuto risalto anche da parte degli organi di informazione. E' impensabile che su di essa non si fossero interrogati i vertici, politici ed amministrativi, dei settori interessati; né è credibile che la tematica, come tale, non fosse stata posta in "agenda" con carattere di priorità. La documentazione in atti (non ultimo, il dvd contenente la documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza, per delega della Procura, dall'Avv. Fausto Corti, in relazione ad un articolo di stampa; v. nota di deposito n. 2 del 14.11.2014) conferma, anzi, la sussistenza di numerosi segnali di attenzione, se non di "preoccupazione", già presenti in Comune nel corso degli anni dal 2010 in avanti; anche le delibere di Giunta n. 468 del 2012 e 32 del 2013, ancora una volta, dimostrano la piena consapevolezza dei convenuti sulla criticità della situazione e sulla necessità di iniziative urgenti, in un'epoca in cui era ormai assodato che la società specializzata esterna cui affidare l'amministrazione del patrimonio immobiliare non sarebbe stata individuata a breve e che la gestione delle morosità, nel frattempo, doveva essere assunta direttamente dagli uffici comunali, avvalendosi della società *in house* SED, investendo espressamente la dirigente Del Principe degli adempimenti conseguenti.

Le stesse ragioni, sotto altra angolazione, depongono per la complementare responsabilità del Sindaco e dei due assessori.

A fronte di una problematica di tale portata, non latente, ma conclamata, essi non avrebbero potuto semplicemente rifugiarsi nella pretesa natura "politica" del loro ruolo, aspettando passivamente che la dirigenza venisse a rappresentare problemi e soluzioni e a proporre bozze di deliberazione, mentre la dirigenza stessa attendeva passivamente istruzioni dall'organo politico, per eseguirle.

Insomma, la situazione può essere così sintetizzata: la "politica" attendeva le iniziative della "dirigenza"; la "dirigenza" attendeva istruzioni dalla "politica"; nel frattempo, pagava chi voleva.

Le uniche azioni intraprese dai convenuti sono state, in realtà, inazioni, consistenti nel declinare le proprie prerogative e competenze rinviandole al futuro e demandandole prima a ditte esterne ancora da individuare (in esito a procedure concorsuali future, non bandite), poi alla SED (la quale pure ha operato, per le "quote", come da capitolato allegato alla delibera n. 468/2012), poi alla Guardia di Finanza (la quale ha efficacemente elaborato i dati forniti dal Comune stesso, mettendo l'Ufficio della Del Principe nelle condizioni di agire di conseguenza), poi ancora subordinando ogni iniziativa all'esito di un nuovo censimento, infine rimettendo la questione al Prefetto o alla Presidenza della Repubblica.

Si era verificata, in pratica, una soluzione di stallo operativo, determinata da una palese carenza organizzativa, in cui ciascuno dei convenuti restava inerte o assumeva iniziative meramente dilatorie, aspettando che prima o poi agisse l'altro; ciascuno ritiene oggi di non essere responsabile dell'inerzia, sicché nessuno sarebbe responsabile, mentre è evidente che tutti, in concorso, hanno contribuito al verificarsi della paradossale situazione rilevata dalla Guardia di Finanza.

Il Sindaco, quale sovrintendente al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, e i due assessori, questi ultimi sicuramente competenti in ragione delle deleghe loro affidate nell'arco temporale in analisi, avrebbero dovuto anch'essi attivarsi ed acquisire ogni utile informazione al fine di intraprendere gli interventi correttivi imposti dalla situazione.

Lo stesso Sindaco, come ricordato in narrativa, si è espresso nei termini seguenti: *"Abbiamo verificato che il sistema, che avrebbe richiesto una costosa collaborazione tra i vari settori, ben cinque, non riusciva a funzionare, poiché, nonostante gli sforzi di tutti, mancava la figura di un assessore e di dirigente che, primi fra pari, avessero la definitiva responsabilità dell'intera gestione, l'ultima parola nei ripetuti briefing e soprattutto rispondessero dell'attuazione di quanto deciso nel corso degli stessi. Alla fine, dopo diverse riunioni, nelle quali ciascuno seguiva solo la sua porzione di lavoro, ho ritenuto che fosse necessario costituire un ufficio ad hoc (cosa non facile vista la penuria di dipendenti, già impegnatissimi in altri lavori), accentrandolo nel settore che in questo momento è chiamato a dare più risposte, ossia la ragioneria, sede della sintesi dei risultati. Pertanto, rimediando a ritardi nell'identificazione di più articolati capitoli, ho ritenuto affidare a De Santis questo aspetto gestionale, realizzando nel contempo un nuovo ufficio nel quale sono presenti, in "distacco", i migliori funzionari dei vari settori, a cominciare dal responsabile, Stefanucci, che è un validissimo tecnico del patrimonio, cui per ora si aggiungono due dipendenti della ragioneria ed uno dell'assistenza alla popolazione".*

Senonché, questa decisa azione organizzativa, avviata nel novembre 2013 ed accompagnata infine dall'annuncio di una ferma determinazione del Comune, anche al livello politico, nel perseguire le situazioni di morosità (v. anche l'indirizzo inderogabile di Giunta del 7 novembre 2014), si è manifestata tanto risolutiva quanto tardiva, confermando per tal via la ricostruzione propugnata da parte attrice.

Se non ci fosse stato un atteggiamento troppo a lungo perplesso da parte dell'amministrazione (da un lato deliberava canoni e quote; dall'altro lato non ne ingiungeva il

pagamento, tollerando la morosità), non si sarebbe posta affatto la questione dello “sfratto” di migliaia di famiglie, con tutti i paventati conseguenti problemi, e la vicenda sarebbe confluita nell'ordinarietà.

E' appena il caso di precisare, infine, in relazione alle specifiche eccezioni difensive sollevate sul punto, che il Collegio non rinviene, allo stato, ulteriori responsabilità in capo ad altri soggetti non evocati in giudizio.

In particolare, dagli elementi versati in atti non è dato ravvisare una corresponsabilità gravemente colposa della dirigenza di altri settori e, in particolare, del patrimonio, la cui posizione appare maggiormente defilata rispetto alla problematica in analisi, essendo al più configurabile una colpa lieve, come tale insufficiente a radicare una responsabilità amministrativa con riduzione, pro quota, degli addebiti qui in contestazione.

Vero è che il punto 6) della citata delibera di Giunta n. 468 del 2012 demandava l'esecuzione del provvedimento non soltanto alla dott.ssa Del Principe (dirigente incaricata dell'assistenza alla popolazione) ma anche all'Ing. Di Gregorio (dirigente responsabile della gestione patrimoniale del progetto CASE e MAP), ciascuno per quanto di propria competenza. Tuttavia, in mancanza di più precise indicazioni, è da ritenere che il supporto fornito dall'ufficio diretto dall'Ing. Di Gregorio, nella vicenda, fosse di carattere prevalentemente tecnico, cioè incentrato sull'attività di rilevazione dei consumi e sulla gestione amministrativa delle utenze dei complessi immobiliari, ai fini della relativa ripartizione tra i condomini (attività poi demandata anche alla società pubblica A.S.M., come da delibera n. 32/2013, cit.); per converso, il profilo dell'analisi dello stato delle riscossioni (quale rilevato e comunicato dalla società SED), ai fini della verifica della permanenza del requisito richiesto per l'assegnazione degli alloggi e dell'eventuale revoca del beneficio stesso, non avrebbe potuto prescindere dal coinvolgimento diretto della dott.ssa Del Principe, la quale avrebbe dovuto raccordarsi ovviamente, per il supporto che le occorresse a tal fine, con il settore patrimonio e con la ragioneria.

Del resto, sia le comunicazioni concernenti gli obblighi di pagamento, sia le tabelle di rateizzazione (si veda quella allegata alla stessa delibera n. 468 del 2012), erano riferibili al settore assistenza alla popolazione, al pari, ad esempio, dell'aggiornamento della banca dati dell'emergenza e dell'approvazione delle liste di carico. Né può sottacersi che la stessa delibera di Giunta n. 32 del 2013, benché concernente tematiche afferenti alla rilevazione dei consumi e alla bollettazione (con il coinvolgimento, come detto, anche della società A.S.M.), recava il parere tecnico favorevole della sola Del Principe, a conferma del ruolo primario rivestito dal settore in parola ai fini delle riscossioni delle “quote”.

VII. Passando ora all'esame degli altri elementi strutturali della responsabilità amministrativa, vale a dire la effettiva sussistenza del danno e il nesso causale rispetto alle inadempienze contestate agli odierni convenuti, paiono opportune alcune preliminari considerazioni, aventi carattere generale, volte a inquadrare efficacemente la fattispecie sul piano degli istituti giuridici.

Ad avviso dei difensori, infatti, tra le omissioni e il danno in contestazione non sussisterebbe il nesso di causalità, in quanto pur se avessero adottato le condotte indicate dalla Procura regionale (cioè avviando nei confronti dei singoli assegnatari morosi i procedimenti per il rilascio degli alloggi), non sarebbe stato in ogni caso possibile ottenere in tempo utile la liberazione degli immobili e quindi i risparmi in questione non si sarebbero potuti verificare (cioè il “danno” si sarebbe prodotto comunque); si sarebbero, invece, sostenute cospicue spese legali, verosimilmente destinate a rimanere prive di effetto (in disparte gli aspetti sociali), con la produzione, quindi, di

un più ingente pregiudizio per l'erario.

Sotto altra angolazione, le eccezioni difensive si appuntano inoltre, con particolare risalto, sulla connotazione di certezza, effettività, attualità e determinabilità del danno. Si deduce, infatti, che il nocumento in contestazione (cioè il risparmio conseguibile, in termini di CAS) non solo non potrebbe essere posto in rapporto causale con la condotta dei convenuti, ma, a ben vedere, neppure si sarebbe mai verificato, costituendo esso una mera supposizione della Procura Regionale, basata appunto su uno sviluppo solo ipotetico (ma erroneo) della sequenza di eventi successivi all'omissione contestata.

Al riguardo, si osserva che l'accertamento della sussistenza del danno e del nesso di causalità materiale deve essere rimesso alla prudente valutazione della Corte, con apprezzamento da svolgersi in concreto. Ciò posto, stante l'affinità con la fattispecie in giudizio sovvencono, al riguardo, sotto le diverse angolazioni dinanzi individuate, i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di danno da condotta omissiva, da un lato, e di danno da perdita di *chances* e danno futuro, dall'altro lato.

VII.1. Sotto il primo aspetto, in ordine alla modalità di analisi degli elementi strutturali dell'illecito e del relativo rapporto (segnatamente, l'individuazione concreta dell'evento, del danno, della colpa e del criterio di collegamento tra di essi), cade opportuno richiamare, anzi tutto, le condivisibili considerazioni svolte dalla Corte di cassazione nella sentenza Sez. III, n. 21619 del 16 ottobre 2007 in tema di responsabilità civile da condotta omissiva.

Nel far rinvio, per brevità, alle articolate motivazioni della pronuncia, è sufficiente dare atto in questa sede che il tema del nesso causale, in sede civile, a differenza che nel sistema del diritto penale, è destinato inevitabilmente a risolversi entro i (più pragmatici) confini di una dimensione "storica", o, se si vuole, di politica del diritto, che, come si è da più parti osservato, di volta in volta individuerà i termini dell'astratta riconducibilità delle conseguenze dannose delle proprie azioni in capo all'agente, secondo un principio guida che potrebbe essere formulato in termini di rispondenza, da parte dell'autore del fatto illecito, delle conseguenze che "normalmente" discendono dal suo atto, a meno che non sia intervenuto un nuovo fatto rispetto al quale egli non ha il dovere o la possibilità di agire (teoria della regolarità causale e del *novus actus interveniens*); in questo modo, il nesso causale diviene la misura della relazione probabilistica concreta (e svincolata da ogni riferimento soggettivo) tra comportamento e fatto dannoso (quel comportamento e quel fatto dannoso) da ricostruirsi anche sulla base dello scopo della norma violata, mentre tutto ciò che attiene alla sfera dei doveri di avvedutezza comportamentale (o, se si vuole, di previsione e prevenzione, attesa la funzione - anche - preventiva della responsabilità civile, che si estende sino alla previsione delle conseguenze a loro volta normalmente ipotizzabili in mancanza di tale avvedutezza) andrà più propriamente ad iscriversi entro l'orbita soggettiva (la colpevolezza) dell'illecito.

Secondo questa impostazione, che ben si attaglia anche alla presente fattispecie di responsabilità amministrativa, basata su condotte omissive, devono quindi tenersi distinti (e formare oggetto di separato accertamento) il profilo della mera "antidoverosità" della condotta rispetto a quello del rapporto di causalità (materiale e giuridica) tra comportamento e fatto dannoso, rapporto che in sede risarcitoria, secondo il richiamato e condivisibile indirizzo della Corte di cassazione, può essere ricostruito gradatamente in termini di "alto grado di probabilità", "probabilità", "seria ed apprezzabile possibilità" o "semplice possibilità" (dunque non necessariamente in termini di "certezza", accertamento che è invece proprio del sistema della responsabilità penale).

VII.2. Con riguardo al secondo aspetto dinanzi accennato, non può ignorarsi che, in disparte la nozione di “danno di previsione” (cfr. Cass., Sez. L, sent. 2511 del 01.03.1993), la giurisprudenza riconosce pacificamente la risarcibilità anche del “danno futuro” (cioè di un danno la cui consistenza materiale deve ancora verificarsi), da valutarsi su base prognostica, anche a mezzo di presunzioni semplici, salva la determinazione equitativa, in assenza di prova certa, del suo ammontare (cfr. Cass., Sez. 3, sent. 20003 del 23.09.2014; Id., sent. 11361 del 22.05.2014); si è affermato che la prova del danno futuro va valutata sulla base di circostanze attuali e secondo criteri non ipotetici, ma ragionevolmente probabilistici (Cass., Sez. 3, sent. 759 de 16.01.2014), anche equitativamente, tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto e di massime di esperienza (così, ad esempio, Cass., Sez. 3, sent. 12960 del 14.06.2011, in relazione a una fattispecie di errore del giudice dell'esecuzione che aveva comportato la vanificazione del pignoramento eseguito dal creditore sull'unico bene aggredibile del debitore).

In giurisprudenza, inoltre, trova cittadinanza il risarcimento del danno da “perdita di chances”, consistente nella privazione (in sé certa ed attuale) di occasioni favorevoli anche future. In questa accezione, il danno viene in sostanza a definire l'arbitraria ed irragionevole perdita (in sé certa) di “occasioni favorevoli” (probabilisticamente verosimili) per l'ente o per la collettività amministrata. Al riguardo, si è costantemente affermato che la “chance”, in quanto concreta ed effettiva opportunità favorevole di conseguire un determinato bene, non costituisce una mera aspettativa di fatto, ma un'entità patrimoniale a sé stante, giuridicamente ed economicamente suscettibile di autonoma valutazione, e il danneggiato ha l'onere di provare, pur se solo in modo presuntivo o secondo un calcolo di probabilità, la realizzazione in concreto di alcuni dei presupposti per il raggiungimento del risultato sperato e impedito dalla condotta illecita della quale il danno risarcibile dev'essere conseguenza immediata e diretta (Cass. Sez. Lav., Sentenza n. 21544 del 12/08/2008; Id., n. 16877 del 20/06/2008; Sez. 3, Sentenza n. 1752 del 28/01/2005; Sez. 3, Sentenza n. 18945 del 11/12/2003; Sez. 2, Sentenza n. 3999 del 18/03/2003). In altri termini, la perdita di chances costituisce un danno patrimoniale risarcibile, qualora sussista un pregiudizio certo (anche se non nel suo ammontare) consistente non in un lucro cessante, bensì nel danno emergente da privazione di una possibilità attuale; ne consegue che la chance è anch'essa una entità patrimoniale giuridicamente ed economicamente valutabile, la cui mancanza produce un danno attuale e risarcibile, qualora si accerti, anche utilizzando elementi presuntivi, la ragionevole probabilità della esistenza di detta opportunità intesa come attitudine attuale (Cass., Sez. 3, Sentenza n. 11322 del 21/07/2003). A quest'ultima nozione si è ad esempio richiamata, ancora da ultimo, la Corte di cassazione in tema di danni conseguenti al tardivo recepimento, da parte dello Stato, di direttive comunitarie, affermando che il danno patrimoniale da perdita di “chance” configura un danno futuro, consistente nella perdita non di un vantaggio economico, ma della mera possibilità di conseguirlo, secondo una valutazione “ex ante” da ricondursi, diacronicamente, al momento in cui il comportamento illecito ha inciso su tale eventualità in termini di conseguenza dannosa potenziale; l'accertamento e la liquidazione di tale perdita, necessariamente equitativa, sono devoluti al giudice di merito e sono insindacabili in sede di legittimità se adeguatamente motivati (Cass., Sez. 3, sent. 2737 del 12.02.2015).

VIII. Ciò posto, in ordine alla contestata “perdita” della disponibilità degli alloggi, a causa dell'inerzia dei convenuti, con conseguente pagamento di contributi che si sarebbero potuti risparmiare, particolare rilevanza assumono le condivisibili considerazioni svolte dalla Corte di cassazione nella citata sentenza n. 12960 del 2011, anche in relazione ai caratteri che differenziano il danno futuro dalla mera perdita di *chances*. In particolare:

- premesso che la “*chance*” è la mera possibilità di conseguire un vantaggio economico o comunque un risultato utile (ex plurimis: Cass. 4 marzo 2004, n. 4400), occorre verificare se, nel caso specifico, si sia avuta la perdita di un beneficio economico (futuro) ovvero soltanto la privazione della mera possibilità di conseguirlo (cfr. Cass. 17 aprile 2008, n. 10111);
- più specificamente, anche il danno patrimoniale da perdita di *chance* è un danno futuro, che però non può farsi coincidere con il vantaggio economico che si sarebbe conseguito se il fatto illecito non si fosse verificato, ma soltanto con la concreta ed effettiva occasione favorevole di conseguire un determinato bene, la cui perdita è risarcibile quando non si tratti di una mera aspettativa di fatto, ma di un'entità patrimoniale a sè stante, giuridicamente ed economicamente suscettibile di autonoma valutazione (cfr., tra le altre, Cass. 12 agosto 2008, n. 21544);
- occorre quindi interrogarsi, nel caso concreto all'esame, se il naturale sviluppo della omissione contestata ai convenuti (mancata individuazione dei morosi e mancata conseguente declaratoria di decadenza dall'assegnazione degli alloggi) comporti un danno (mancata liberazione degli alloggi e mancato risparmio del CAS) del quale deve ritenersi prossima alla certezza la verifica (anche se non certa in assoluto, poiché non si può escludere in astratto il verificarsi di un evento tale da comportare un diverso esito finale), pur se incerto nel suo ammontare;
- peraltro, il danno futuro, in termini di lucro cessante, per un verso, non è un danno potenziale – qual è il danno da perdita di *chance* – ma non è nemmeno così certo come il nocimento che si è già verificato nel momento del giudizio, sicché la sua liquidazione deve avvenire secondo un criterio di rilevante probabilità (cfr. Cass. 27 aprile 2010, n. 10072);
- ove la perdita patrimoniale subita dal soggetto danneggiato, anche se pressoché certa nell'an, sia oltremodo incerta nel quantum, alla relativa liquidazione vanno quindi applicati i principi elaborati dalla giurisprudenza con riferimento alla liquidazione del danno futuro; infatti, l'art. 1226 cod. civ. costituisce (in quanto richiamato dall'art. 2056 cod. civ., per la responsabilità extracontrattuale) la norma di riferimento, dal momento che la giurisprudenza univoca ritiene obiettivamente impossibile la prova completa del danno futuro, considerando assolutamente legittimo il ricorso al criterio equitativo;
- più in particolare, mentre per il danno presente la prova non può essere che quella storica, direttamente comprovante l'entità della diminuzione patrimoniale o del mancato guadagno, per il danno futuro la dimostrazione è necessariamente indiretta, consistente cioè in una serie di elementi e circostanze di fatto, da cui il giudice possa desumere, per via appunto indiretta, l'entità del danno; la prova è quindi, di regola, presuntiva; la tecnica di decisione è quella dell'apprezzamento equo, poiché non ha ad oggetto direttamente il quantum del danno, ma una serie di circostanze sulla base delle quali possa ragionevolmente ritenersi probabile il danno in un determinato ammontare;
- nella liquidazione del danno futuro, che si connota come danno da lucro cessante, è corretto il riferimento ad una serie di fattori che, pur essendo soltanto probabili (come d'altronde soltanto probabile, anche se altamente probabile, è il danno di che trattasi), sono tuttavia, in sé considerati, ragionevolmente prevedibili, secondo l'“*id quod plerumque accidit*”, tali cioè da non poter essere trascurati nel compiere una valutazione fondata sull'equo apprezzamento; quest'ultimo, infatti, impone al giudice di valutare le peculiarità del fatto dannoso, da cui possa indirettamente inferire il quantum del danno risarcibile;
- in quest'ottica, la liquidazione equitativa del danno compiuta dal giudice del merito deve dare adeguatamente conto del processo logico attraverso il quale è pervenuto alla determinazione

stessa, con l'indicazione dei criteri assunti a base del procedimento valutativo (cfr., tra le tante, Cass. 7 gennaio 2009, n. 50) e la relativa valutazione deve essere congrua rispetto al caso concreto, non potendosi ammettere una quantificazione del danno palesemente sproporzionata per difetto o per eccesso (cfr. Cass. 14 luglio 2004, n. 13066; 8 novembre 2007, n. 23304).

IX. Le richiamate coordinate ermeneutiche sono senz'altro d'ausilio nel caso di specie.

Nella prospettazione di parte attrice, infatti, il danno su cui questa Corte è chiamata a pronunciarsi si caratterizza non tanto quale perdita di una mera opportunità favorevole (cioè quale perdita di una *chance*, pregiudizievole in quanto tale) bensì quale privazione, per il Comune, della disponibilità degli alloggi detenuti indebitamente dai soggetti morosi, cioè alla stregua della perdita attuale e concreta di un beneficio economico ben individuato, quantificabile patrimonialmente, ad avviso della Procura regionale, in misura pari alle mensilità di CAS inutilmente erogate ad altri soggetti che, in quello stesso periodo avrebbero potuto trovare sistemazione negli alloggi tolti ai morosi.

Occorre dunque valutare se, e in che termini, stanti le puntuali contestazioni svolte in citazione, detta specifica perdita economica possa essere ritenuta effettivamente sussistente e, soprattutto, se essa sia stata quantificata in maniera congrua, ancorandola ad un ragionamento svolto "in concreto", fondato su dati di comune esperienza e sul criterio civilistico del "più probabile che non" o, se si preferisce, dell' "id quod plerumque accidit".

In questa prospettiva, le eccezioni difensive (concernenti tanto la sussistenza quanto la misura del danno in contestazione, quale conseguenza delle condotte omissive imputate ai convenuti) si rivelano meritevoli di considerazione e, in larga misura, di condivisione, essendo evidente che gli importi valorizzati in atti costituiscono un mero parametro di riferimento, indicativo della massima possibile estensione del danno; rappresentano, cioè, il valore numerario complessivo delle risorse astrattamente risparmiabili, valore che, tuttavia, non può farsi coincidere *tout court* con il danno risarcibile da parte del Giudice.

Al riguardo, valgono le seguenti considerazioni.

IX.1. In primo luogo, sotto un profilo squisitamente tecnico, deve osservarsi che il danno complessivamente contestato si compone di due voci distinte. La prima, in ordine di tempo, esprime il CAS risparmiabile in conseguenza della decadenza dall'assegnazione degli alloggi connessa al mancato pagamento di rate del canone di compartecipazione (euro 1.893.800,00). La seconda afferisce al CAS risparmiabile in conseguenza della decadenza dall'assegnazione degli alloggi connessa al mancato pagamento di quote condominiali (euro 9.977.200,00).

Quanto al canone di compartecipazione, dall'esame dei relativi fogli di calcolo versati in atti (v. allegato 1 alla nota della Guardia di Finanza prot. 145691 del 2/10/2013, depositata dalla Procura sub doc. 7), emerge che sono stati presi in considerazione, quanto meno, i mesi da agosto 2012 a marzo 2013, per un totale di 8 mensilità, conteggiando a titolo di danno un risparmio massimo di CAS pari a 7 mensilità.

Tanto si deduce dall'analisi dei dati riportati nel citato foglio di calcolo, le cui due ultime colonne riguardano, per l'appunto, le mensilità non pagate (il cui valore massimo è 8) e il C.A.S. conseguentemente risparmiabile "al netto del primo mese consentito" (il cui valore massimo è 7). Coerente con la ricostruzione appena esposta appare il numero indicato nella colonna "rate arretrate", cioè quelle effettivamente prese in considerazione (secondo un calcolo pro quota) ai fini del computo del periodo di morosità (limitato al numero massimo di 8 mesi, a prescindere dal totale delle rate reali, indicate nella colonna "rateizzazione" immediatamente precedente, che possono arrivare fino a 24, in ragione dell'importo totale dell'arretrato). Inoltre, l'importo di

ciascuna rata mensile è calcolato come sommatoria dell'arretrato al 31 luglio 2012 (ripartito pro quota in rate) e del canone mensile; tutto ciò, unitamente al riferito aggiornamento dei dati al mese di marzo 2013, conferma che le otto mensilità effettivamente prese in considerazione siano state quelle da agosto 2012 a marzo 2013 inclusi.

Il dubbio, in proposito, può sorgere perchè, in alcuni passaggi della propria relazione, la Guardia di Finanza individua la data decorrenza del danno, in via prudenziale, nel 1 ottobre 2012 (cioè alla scadenza del secondo mese di morosità); invero, la morosità sembra essere stata calcolata, per i canoni, già dal primo mese successivo a quello dell'omesso o incompleto pagamento di una singola rata (quindi già da settembre 2012, nel caso di omesso pagamento della rata del 30 agosto, ma non da ottobre, come del resto indicato in altri passaggi degli atti istruttori, nei quali si menziona la necessità di avviare le procedure di "sfratto" a seguito del mancato pagamento di una rata del canone di compartecipazione).

Per quanto riguarda, invece, le "quote condominiali", dall'esame dell'all. 6 (nota Guardia di Finanza prot. 161849 del 5 novembre 2013, depositata dalla Procura sub doc. 10) emerge che le mensilità prese in considerazione sono quelle da gennaio 2013 a ottobre 2013 inclusi, per un totale di 10 mensilità, conteggiando a titolo di danno un risparmio massimo di CAS pari a 8 mensilità (essendo stato conteggiato, a tal fine, il primo mese successivo alla seconda morosità, non necessariamente consecutiva).

Ciò significa che, in relazione alla posizione di un assegnatario che fosse già moroso rispetto al pagamento dei canoni di compartecipazione e che si fosse reso inadempiente nel primo bimestre 2013 anche rispetto alle "quote", il CAS risparmiabile relativamente al mese di marzo è stato di fatto computato due volte.

La duplicazione non è solo teorica, essendo possibile verificarne l'effettiva sussistenza con specifico riferimento ad alcune posizioni.

A titolo di esempio, prendendo in esame le posizioni contenute nel citato all. 6 (nota Guardia di Finanza prot. 161849 del 5 novembre 2013, depositata dalla Procura sub doc. 10), si rileva che:

a) la posizione contraddistinta al n. 2 di progressivo risulta morosa in relazione a tutte le 5 rate delle "quote" condominiali (richieste con raccomandata consegnata il 18 gennaio 2013), essendo stato perciò calcolato un CAS risparmiabile pari a 8 mensilità (cioè a partire dal mese di marzo, in cui si assume verificata la perdita del diritto a causa dell'omesso pagamento delle rate di gennaio e febbraio, fino al mese di ottobre incluso), per un totale di euro 4.800,00 (600 euro per 8 mesi);

b) la posizione contraddistinta al n. 4 di progressivo risulta morosa in relazione a tutte le 5 rate delle "quote" condominiali (richieste con raccomandata per la quale si era verificata la compiuta giacenza il 31 gennaio 2013), essendo stato perciò calcolato un CAS risparmiabile pari a 8 mensilità (cioè a partire dal mese di marzo, in cui si assume verificata la perdita del diritto a causa dell'omesso pagamento delle rate di gennaio e febbraio, fino al mese di ottobre incluso), per un totale di euro 4.800,00 (600 euro per 8 mesi).

Gli stessi soggetti risultano, tuttavia, compresi anche nel citato allegato 1 alla nota della Guardia di Finanza prot. 145691 del 2/10/2013, depositata dalla Procura sub doc. 7, alla cui pag. 8 sono rispettivamente conteggiati:

a) sub pratica id. n. 67673, per la quale era stata rilevata una morosità di 4 mesi in relazione al canone di compartecipazione, essendo stato perciò calcolato un CAS risparmiabile di n. 3 mesi (cioè a partire dal mese di gennaio 2013, in cui si assume verificata la perdita del diritto a causa dell'omesso pagamento di una rata precedente, cioè quella del mese di dicembre, e fino a marzo

2013 incluso), per un totale di euro 1.800,00 (600 euro per 3 mesi);

b) sub pratica id. n. 117276, per la quale era stata rilevata una morosità di 3 mesi in relazione al canone di compartecipazione, essendo stato perciò calcolato un CAS risparmiabile di n. 2 mesi (cioè a partire dal mese di febbraio 2013, in cui si assume verificata la perdita del diritto a causa dell'omesso pagamento di una rata precedente, cioè quella del mese di gennaio, e fino a marzo 2013 incluso), per un totale di euro 1.200,00 (600 euro per 2 mesi).

Va da sé che la potenziale sovrapposizione si limita al solo mese di marzo 2013 nel presupposto che le 7 mensilità relative ai "canoni" siano quelle da settembre 2012 a marzo 2013 inclusi; nel caso, invece, in cui le suddette 7 mensilità siano state effettivamente calcolate a partire dal mese di ottobre 2012 (mediante una metodologia che, allo stato degli atti, sfugge peraltro alla comprensione del Collegio), la potenziale sovrapposizione si estenderebbe anche al mese di aprile 2013. Certo è che, ad ogni modo, sarebbe necessaria già per tal via una parziale riduzione del danno, seppur di importo modesto e di difficile quantificazione.

IX.2. In secondo luogo, deve rilevarsi che il CAS "risparmiabile" è stato conteggiato da parte attrice con due modalità diverse:

- per i "canoni", a partire dal mese immediatamente successivo al primo pagamento omesso o incompleto (cioè, ad esempio, nel caso di omesso o incompleto pagamento della mensilità di agosto, con scadenza il 30 agosto, conteggiando come danno già il CAS di settembre);
- per le "quote", a partire dal mese immediatamente successivo al secondo pagamento (non necessariamente consecutivo) omesso o incompleto (cioè, ad esempio, nel caso di omesso o incompleto pagamento delle mensilità di gennaio e febbraio, conteggiando come danno già il CAS di marzo; nel caso di omesso o incompleto pagamento delle mensilità di gennaio e di aprile, conteggiando come danno il CAS dal mese di maggio in poi).

Ciò potrebbe spiegarsi, in ipotesi, nella diversa formulazione degli artt. 5 e 6 del Regolamento condominiale approvato con la citata delibera del Consiglio comunale n. 171 del 2011: il primo stabilisce "l'annullamento dell'assegnazione, con conseguente risoluzione di diritto del rapporto locativo", in caso di "morosità" tout court (senza specificarne la durata); il secondo sancisce, invece, la risoluzione del contratto "per morosità nel pagamento delle quote condominiali superiore a due mesi" (laddove, al comma 4, si fa peraltro riferimento al divieto di compensazione sia dei "canoni" sia delle "quote condominiali").

Questa interpretazione, volta a distinguere la mora nel pagamento dei "canoni" (cui conseguirebbe tout court l'annullamento della assegnazione, a prescindere dalla durata e dall'importo dell'inadempimento) dalla mora nel pagamento delle "quote" (cui conseguirebbe la risoluzione del contratto solo nel caso in cui essa sia "superiore a due mesi"), avrebbe potuto formare oggetto di contestazioni, anche in sede giurisdizionale, in disparte le questioni, su cui non è il caso di soffermarsi ulteriormente, di cosa debba esattamente intendersi per mora "*superiore a due mesi*" (se riferita al ritardo di un pagamento per più di due mesi dalla sua naturale scadenza, ovvero se riferita ad un importo non pagato pari, in totale, a quello di più di due mensilità, ovvero ancora se riferita all'inesatto pagamento di più di due mensilità, ovvero se riferita al mancato o parziale pagamento di "almeno" due mensilità, come inteso dalla Guardia di Finanza, e se in quest'ultimo caso le due mensilità non integralmente pagate debbano essere consecutive o meno).

La distinzione, probabilmente, presuppone implicitamente (e idealmente riecheggia) la disciplina di cui all'art. 5 della legge 27 luglio 1978, n. 392, in base a cui, com'è noto, il mancato pagamento del canone di locazione, decorsi venti giorni dalla scadenza prevista, ovvero il mancato pagamento, nel termine previsto, degli oneri accessori quando l'importo non pagato

superi quello di due mensilità del canone, costituisce motivo di risoluzione del contratto, ai sensi dell'articolo 1455 del codice civile. Tuttavia, laddove il regolamento condominiale fosse da intendere come informato alla disciplina della locazione di immobili urbani (data per presupposta ed applicabile), la mora nel pagamento dei canoni avrebbe potuto assumere rilievo solo con l'inutile decorso di venti giorni dalla scadenza prevista (e non immediatamente), mentre la mora nel pagamento delle "quote" avrebbe potuto assumere rilievo, ai fini della risoluzione, solo se superiore, nell'importo, a due mensilità di canone (e non a fronte dell'incompleto pagamento di due mensilità).

Sul punto si tornerà nel prosieguo, anche in relazione alla invocata applicabilità dell'art. 55 della stessa legge n. 392 del 1978.

Con specifico riferimento alle "quote", peraltro, va comunque rilevato che, stando ai dati riportati nel citato all. 6, per numerose raccomandate la compiuta giacenza si è perfezionata il 31 gennaio 2013, cioè in data successiva a quella di scadenza della rata di gennaio, sicché configurare la "mora" per questa mensilità avrebbe potuto formare oggetto di un ulteriore profilo di contestazione.

IX.3. Fermo restando quanto fin qui esposto, del tutto irrealistica appare, in concreto, l'ipotesi di risparmio del CAS a partire dal mese immediatamente successivo rispetto a quello di morosità (sia che si tratti del primo, per i canoni, sia che si tratti del secondo, per le quote).

Non può ignorarsi, infatti, che la scadenza delle rate era fissata al 30 di ogni mese, per cui ipotizzare un risparmio di CAS già dal primo giorno del mese successivo significherebbe postulare che gli uffici comunali fossero in grado di rilevare l'omesso pagamento in tempo reale e di notificare agli interessati il provvedimento sindacale di annullamento dell'assegnazione il giorno stesso o il giorno successivo rispetto alla scadenza del pagamento omesso.

Nella liquidazione del danno, quindi, si deve necessariamente tener conto dei tempi tecnici necessari ad accertare la mora, a compiere le verifiche del caso, a predisporre il provvedimento del Sindaco e a notificarlo agli interessati.

IX.4. Si deve considerare, inoltre, la previsione regolamentare secondo cui, anche in caso di perdita del diritto, l'alloggio deve essere restituito al Comune entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, essendo prevista una penale giornaliera solo per il periodo successivo (cfr. art. 7, lett. Q, punto 5 del Regolamento condominiale di cui alla del. 171 del 2011, cit.).

Il che significa che, pur in caso di accertata decadenza per morosità, l'alloggio non si sarebbe reso libero, verosimilmente, se non prima del previsto termine di comporta di trenta giorni; il risparmio di CAS, quindi, non avrebbe potuto iniziare a prodursi se non dopo trenta giorni dalla richiesta di restituzione dell'alloggio al moroso.

Si noti, a quest'ultimo riguardo, che già solo decurtando di una singola mensilità (con riferimento a ciascuna posizione di morosità) il conteggio delle mensilità di CAS risparmiabili (in ragione del permanere nell'alloggio per i trenta giorni successivi alla comunicata risoluzione), il danno in contestazione si ridurrebbe da euro 1.893.800,00 ad euro 1.183.600,00 per i "canoni" (cioè si ridurrebbe di quasi il 40%) e da euro 9.977.200,00 ad euro 7.244.000,00 per le "quote" (cioè si ridurrebbe di quasi il 30%).

A tale risultato, indicativo dell'incidenza in concreto di una diversa metodologia di computo, si perviene con una semplice rielaborazione dei dati contenuti nei fogli di calcolo versati in atti.

IX.5. Ancora, vanno considerati i verosimili tempi di ispezione e di eventuale sistemazione dei locali a seguito della liberazione da parte dei precedenti occupanti, nonché quelli di trasloco nell'alloggio resosi libero da parte dei nuovi occupanti, già beneficiari di CAS.

IX.6. Tutto quanto sopra, ovviamente, nel presupposto che gli occupanti morosi non sollevassero contestazioni sulla risoluzione del contratto e liberassero l'immobile nei tempi previsti dal regolamento.

Si tratta, però, di uno scenario del tutto astratto ed ipotetico, che il Collegio stima poco aderente alla realtà e decisamente improbabile, vieppiù a fronte di una situazione di morosità "di massa", qual è quella presa in considerazione, e nel contesto storico aquilano degli anni in esame.

E', invece, ragionevole ritenere che la maggior parte degli assegnatari degli alloggi, da un lato, avrebbe contestato, anche in sede giurisdizionale, i provvedimenti di annullamento delle assegnazioni o comunque la risoluzione dei contratti e, dall'altro lato, specie se privi di redditi o di beni aggredibili in sede esecutiva (cioè se poco intimoriti dalla minaccia della "penale" giornaliera per ritardata riconsegna dell'immobile), avrebbero atteso lo sgombero forzoso degli immobili, rifiutando comunque di liberarli nei termini previsti.

IX.7. In particolare, come hanno posto in rilievo le difese, i morosi avrebbero avuto buon gioco a sostenere, in un ipotetico giudizio, l'applicazione diretta (o anche analogica) delle procedure ordinarie di legge in materia di locazione e di sfratto per morosità, di cui alla citata legge n. 392 del 1978, beneficiando così dell'istituto della purgazione della mora e dell'eventuale termine di grazia fissato dal giudice ex art. 55 (in base a cui, come noto, è consentito al conduttore di eliminare gli effetti dell'inadempimento da morosità e di estinguere il diritto alla risoluzione del contratto già sorto a favore del locatore pagando quanto dovuto per canoni scaduti, oneri accessori, interessi e spese) o, se del caso, del termine di esecuzione differita dello sfratto ex art. 56. In alternativa, avrebbero potuto invocare la disciplina nazionale o regionale in materia di edilizia residenziale pubblica.

Nella quasi totalità dei casi, considerati gli importi tutto sommato contenuti del canone e delle quote, rientra nella logica comune ritenere che i morosi si sarebbero senz'altro avvalsi della purgazione, pur di non essere privati dell'alloggio, o che in caso di convalida dello sfratto avrebbero comunque richiesto un differimento del termine di rilascio dell'immobile tenendo conto (secondo il citato articolo di legge) *"anche delle condizioni del conduttore comparate a quelle del locatore nonché delle ragioni per le quali viene disposto il rilascio stesso"*.

La maggior parte degli alloggi, a fronte della purgazione o del differimento del termine di esecuzione, non si sarebbero quindi resi disponibili se non dopo mesi e, per tal via, non si sarebbe concretizzato il correlato risparmio di CAS, se non dopo tempo.

Per la gran parte degli alloggi e nella gran parte dei casi, cioè, il danno qui in contestazione non sussisterebbe.

Ciò, ovviamente, nell'ipotesi in cui il contratto tra il Comune e gli occupanti fosse ricondotto alla locazione di immobili ad uso abitativo e fosse conseguentemente ritenuta l'applicabilità, anche analogica, delle norme o comunque dei principi generali in materia di sfratto per morosità.

IX.8. Va, peraltro, considerato che i provvedimenti di assegnazione degli alloggi riconducevano espressamente il rapporto al contratto di comodato, richiamando in particolare l'art. 1809 del codice civile; si trattava, per la precisione, di un comodato a termine, essendo prevista espressamente la durata di un anno, salvo proroga.

Giova ricordare che, nella specie, non ostano alla qualificazione del contratto come comodato gratuito né il pagamento del "canone", né il pagamento delle "quote", essendo per legge la manutenzione ordinaria a carico del comodatario (art. 1808 c.c.) ed essendo comunque ammesso in giurisprudenza il comodato immobiliare gratuito "cum modo", configurabile qualora il contributo o canone versato dal comodatario al comodante sia esiguo e destinato alla manutenzione dello

stabile (cfr. Cass., Sez. 1, sent. 494 del 27.02.1971), o sia destinato ad *“alleggerire le corrispondenti spese del proprietario”* (Cass., Sez. 3, sent. 10684 del 7.07.2003); infatti, per giurisprudenza pacifica, *“in presenza di un modus a carico del comodatario il carattere di essenziale gratuità del comodato viene meno solo se il vantaggio conseguito dal comodante si pone come corrispettivo del godimento della cosa con natura di controprestazione (Cass., 25 settembre 1990, n. 9718) e non certamente allorché il comodatario si limiti al pagamento di una somma periodica a titolo di rimborso spese (Cass., 4 giugno 1997, n. 4976)”* (così Cass., Sez. 3, sent. 3021 del 02.03.2001).

Orbene, ritiene il Collegio che quest'ultima fosse la situazione giuridica degli alloggi compresi nel progetto CASE e nei MAP, concessi alla popolazione terremotata a titolo essenzialmente gratuito (art. 1803 c.c.), seppur chiedendo ad alcune famiglie il versamento di un contributo a titolo di compartecipazione alle spese di gestione e fermo restando l'addebito a tutti gli assegnatari, pro quota, del costo delle utenze condominiali.

La giurisprudenza ha anche chiarito che nel comodato *“a termine”* il comodante può sciogliersi dal contratto soltanto nelle ipotesi descritte dagli artt. 1804, terzo comma, 1809 e 1811 c.c. e non liberamente come avviene nel comodato *“precario”*; in particolare, si è affermato che *“il rimedio generale della risoluzione per inadempimento non può essere utilizzato in relazione al contratto di comodato, che è contratto essenzialmente gratuito e non perde tale sua caratteristica anche quando, come nella specie, siano previste delle pattuizioni di apprezzabile peso economico a carico della [parte] comodataria, in quanto esse rimangono pur sempre pattuizioni accessorie e non snaturano il rapporto, al quale non possono essere applicati rimedi che sono riservati ai contratti a prestazioni corrispettive”* (così Cass., Sez. 3, sent. 6203 del 18.03.2014).

La gratuità del contratto, esaltando ancor più la funzione assistenziale (pubblicistica) dell'assegnazione degli alloggi in questione, a fronte dell'emergenza abitativa conseguente al sisma, in assenza di un rapporto sinallagmatico, rende ancor meno percorribile una lettura della normativa regolamentare comunale talmente severa al punto di configurare, in capo all'amministrazione comunale, la necessità di uno sgombero immediato degli alloggi in caso di omesso o incompleto pagamento di una sola rata di canone o di due sole rate di *“quote”*, senza consentire altre vie d'uscita alle parti (come, ad esempio, nella procedura prevista dall'art. 7, ultimo comma, dello stesso regolamento comunale di cui alla delibera n. 171/2011).

In altri termini, secondo il prudente apprezzamento del Collegio (trattandosi, come rilevato, di ricostruire la sequenza di avvenimenti che si sarebbe verificata nel caso in cui la risoluzione del contratto fosse stata fatta valere), in sede giurisdizionale sarebbe stata difficilmente sostenibile una interpretazione normativa e regolamentare che avesse riservato alle famiglie terremotate, in ipotesi di mora, un trattamento giuridico sensibilmente peggiore rispetto a quello ordinariamente previsto dalla legge per le normali locazioni ad uso abitativo o anche commerciale o per l'edilizia residenziale pubblica, nel senso di comportare irrimediabilmente la perdita dell'alloggio, vincolando il Comune ad agire pedissequamente in tal senso.

La inemendabile perdita dell'alloggio appare tanto più paradossale sol che si pensi alle altre fattispecie di violazione (ad esempio: la sublocazione o l'esercizio di attività pericolose o contrarie all'igiene o alla decenza) sanzionate dal citato articolo 7 dello stesso regolamento solo a fronte della gravità o reiterazione delle stesse, comunque *“previa diffida ad eliminare la situazione di illegittimità”*.

IX.9. Vuoi che si riconduca il contratto alla locazione, vuoi che si riconduca il contratto al comodato, comunque nel contesto di emergenza alloggiativa post sisma, non si ritiene dunque possibile configurare, ai fini della concreta liquidazione del danno, alcun draconiano automatismo tra la mora (anche di un solo euro e per un solo giorno) e la liberazione dell'alloggio (pressoché

“istantanea”, cioè a partire già dal giorno successivo).

L'estensione massima possibile del danno, come calcolata in citazione mediante un criterio strettamente matematico (ma, come tale, inevitabilmente rigido ed astratto), va piuttosto rapportata al contesto concreto di riferimento ed opportunamente ridimensionata secondo una valutazione probabilistica orientata a criteri di regolarità causale, ragionevolezza e verosimiglianza, alla luce della giurisprudenza di legittimità prima richiamata.

L'ipotesi astratta (basata su una sequenza ideale pressoché contestuale “raccolta ed incrocio dei dati - rilevazione della mora - decadenza dall'assegnazione - liberazione dell'alloggio - trasferimento nell'alloggio di altra famiglia già percettrice di CAS”) va quindi prudentemente integrata, non solo in ragione dei tempi tecnici che avrebbero inevitabilmente caratterizzato il passaggio da una fase a quella successiva, certamente non istantaneo, ma anche includendo tra la rilevazione della mora e la declaratoria di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio lo spazio per una pur possibile valutazione, rimessa all'amministrazione comodante, circa la natura e le circostanze concrete dell'inadempimento (importo, ragioni e durata della mora, condizioni soggettive del moroso: se fragilità sociale o azzardo morale) consentendo già in quella sede, se del caso, la possibilità di purgazione della mora, a seguito di formale intimazione di pagamento e “messa in mora”, in applicazione diretta o analogica dei principi desumibili dalle citate disposizioni generali in materia di locazioni di immobili urbani ad uso abitativo o anche, per analogia, delle norme speciali in materia di edilizia residenziale pubblica.

Del resto, ancorché non previsto espressamente dal regolamento comunale (invero, di non felice formulazione su alcuni punti e comunque sempre suscettibile di disapplicazione o di annullamento in sede giurisdizionale, ove non diversamente interpretabile), non è fuori luogo ipotizzare che, una volta rilevata la mora, in ossequio a elementari principi di correttezza, buona fede e leale collaborazione, il Comune avrebbe avuto l'onere di inviare una previa contestazione all'interessato, invitandolo a sanare l'inadempienza, anziché notificargli direttamente un provvedimento di decadenza dall'assegnazione.

IX.10. Alla luce dell'insieme delle considerazioni fin qui svolte, il Collegio ritiene che il danno in contestazione sia certo nell'*an* (non potendosi dubitare che in esito alle azioni del Comune una parte, seppur minima, di alloggi sarebbe stata senz'altro recuperata nella disponibilità dell'ente locale, per essere riassegnata a soggetti precedentemente beneficiari di CAS, entro tempi tecnici congrui); peraltro, la determinazione esatta del suddetto danno, nel *quantum*, è impossibile, sebbene essa sia certamente assai lontana dagli importi indicati in citazione.

Ne discende che il danno in parola deve essere liquidato secondo equità e ricondotto a giustizia, stimandolo in misura complessivamente pari ad euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), somma idealmente commisurata a una quota compresa tra l'1% e il 2% del coacervo di mensilità di CAS risparmiabili, come conteggiate in atti e contestate in citazione.

La valutazione equitativa in parola ricomprende e assorbe in sé tutte le considerazioni sin qui svolte in punto di esistenza e quantificazione del danno, danno sicuramente prodottosi, ma non nella misura determinata secondo i rigidi algoritmi dei tabulati di calcolo in atti. Nella predetta entità si stima, infatti, la realistica ed effettiva probabilità di risparmio che il Comune (e, con esso, lo Stato) avrebbe ragionevolmente e concretamente potuto conseguire laddove fosse stata correttamente operata una diligente gestione della riscossione dei “canoni” e delle “quote” degli alloggi assegnati nell'ambito dell'emergenza abitativa, con individuazione e discernimento delle singole posizioni di morosità e con adozione dei provvedimenti di rilascio degli immobili (ed eventuale sgombero forzato) nei soli limitati casi di inottemperanza rispetto alla messa in mora.

Nell'ambito della suddetta valutazione equitativa neppure può trascurarsi che, a seguito delle (tardive) iniziative assunte in seno al Comune (solo dietro le ripetute sollecitazioni provenienti dalla Guardia di Finanza, il cui operato si è rivelato determinante ed incisivo in tal senso), il recupero dei canoni e delle quote arretrati è stato infine avviato e sembra ormai procedere con esito positivo, nell'ambito di una situazione tendente alla piena normalizzazione.

X. Alle conclusioni raggiunte dal Collegio non osta l'eccezione difensiva fondata su un invocato "bilanciamento" tra il (modesto) vantaggio economico derivante dal recupero della disponibilità degli alloggi e l'(ingente) onere derivante dal costo delle migliaia di procedure amministrative e giurisdizionali di sfratto.

L'eccezione difensiva, non priva di suggestione, muove infatti da una situazione di morosità abnorme, assolutamente anomala e già di per sé compromessa proprio in conseguenza delle rilevate inefficienze ed inerzie dell'amministrazione comunale. Si basa, cioè, sul fuorviante presupposto secondo cui l'omissione rimproverabile ai convenuti consisterebbe semplicisticamente nel "non aver sfrattato" migliaia di occupanti morosi.

Questa riduttiva lettura della responsabilità amministrativa in discussione non può essere condivisa, in quanto non tiene in considerazione che, a ben vedere, la problematica dello "sgombero" degli alloggi viene in questione solo ai fini della individuazione e della quantificazione economica del risvolto dannoso della vicenda, mentre la condotta "antigiuridica" censurata va fatta propriamente risalire, "a monte", alla inerte confusione mostrata per circa due anni dal Comune nella gestione della vicenda: nel tollerare che i pagamenti fossero effettuati "a discrezione" degli interessati, in una situazione emergenziale sia finanziaria sia abitativa, nell'ambito della quale il Comune (e lo Stato) erano fortemente impegnati in termini finanziari per il pagamento dei CAS, delle utenze e degli altri costi di ricostruzione, mentre si tollerava che i beneficiari degli alloggi comunali potessero non far fronte ai propri debiti, senza alcuna distinzione tra i casi di fragilità sociale e i casi di azzardo morale da parte di popolazione "benestante".

Lucida e condivisibile si rivela, al riguardo, la già richiamata analisi della Compagnia della Guardia di Finanza operante, secondo cui *"rapportando il numero di utenti complessivi a quello di morosi, l'abnormità della consistenza di questi ultimi (...) era tale da dover ritenere che non potesse essere un risultato prodottosi fisiologicamente né, tantomeno, spontaneamente; una tale anomalia pareva riconducibile, pertanto, o alla mancanza di volontà da parte dell'Amministrazione comunale nel perseguire e procedere alla riscossione (mediante la predisposizione di tariffe e bollette non chiare o l'omessa informazione puntuale agli utenti) ovvero, ipotesi ancora peggiore, alla manifestazione, forse anche solo implicita, di indicazioni a non pagare, ovvero a rinviare il pagamento, fornite alle richieste degli inquilini. Non si comprende (né si giustifica), altrimenti, una morosità così massiccia e generalizzata"*.

Nei fatti, questa chiave di lettura si è rivelata esatta, considerato che, come già osservato, è stato sufficiente per il Comune mostrarsi infine determinato alla riscossione del proprio credito, minacciando le dovute azioni contro i morosi, per ricondurre ormai la situazione entro livelli, per così dire, fisiologici ed accettabili.

Il *punctum dolens*, in conclusione, non attiene tanto all'omissione degli sfratti, che rappresenta solo l'epilogo finale e la latitudine patrimoniale della condotta antidoverosa, quanto piuttosto all'omissione, in radice, di ogni previa iniziativa volta a garantire l'effettivo concorso di tutti gli obbligati al pagamento dei canoni e delle quote, lasciando sostanzialmente rimessa alla spontanea adesione dei singoli il versamento delle somme in parola, in un momento di particolare difficoltà morale e materiale per la comunità cittadina.

L'azione virtualmente doverosa, cioè, su cui va posto l'accento, non era quella "a valle" di "sfrattare" i morosi e risparmiare così i contributi di autonoma sistemazione, come se il Comune fosse una qualsiasi "immobiliare" privata, orientata al profitto, bensì era quella "a monte" di assicurare che tutti i cittadini pagassero quanto dovuto, allo stesso modo, senza tollerare colpevolmente situazioni di maliziosa "evasione" massiva dei pagamenti (in cui i "furbi" si facevano scudo dei "bisognosi"). A fronte del sacrificio economico richiesto alle famiglie terremotate, era quindi preciso dovere dell'amministrazione assicurare che tutti, nessuno escluso, sopportassero lo stesso sacrificio, a parità di altre condizioni, e che i renitenti, singolarmente individuati, fossero privati, se del caso, dell'assistenza pubblica.

Va da sé che l'impossibilità di pagare derivante da comprovati casi di debolezza sociale avrebbe potuto trovare adeguata composizione nella vigente regolamentazione comunale che, all'occorrenza, ben avrebbe potuto essere modificata o integrata, proprio nella direzione di accrescere i livelli di tutela e di assistenza in favore delle persone maggiormente bisognose, ove si fossero rivelati inadeguati.

Quanto al risparmio di risorse, giova ripeterlo, esso non va inteso come fine a se stesso, alla stregua di un profitto, bensì quale oculato impiego o, meglio, scongiurato spreco di risorse pubbliche che sono, per loro natura, limitate e che meritano, quindi, di essere impiegate nel modo più proficuo anche per soddisfare efficacemente i bisogni di una città e di una popolazione ancora segnate dal sisma.

La stessa deliberazione di Giunta n. 63 del 25.02.2014 (concernente "contenimento della spesa pubblica: adempimenti", proposta dal settore politiche sociali e cultura ed adottata con il parere tecnico favorevole della dott.ssa Del Principe medesima), versata in atti, depone esattamente in tal senso, prevedendo con direttiva vincolante la razionalizzazione delle forme di assistenza, con tendenziale riduzione del CAS erogato, a fronte della disponibilità di alloggi in CASE e MAP.

Del resto, stante la inefficiente e confusa gestione dei canoni e delle quote per il biennio 2012/2013, quale impietosamente emersa nel fascicolo processuale, neppure v'è certezza che per tutto il periodo in esame gli occupanti degli alloggi CASE e MAP fossero effettivamente tutti ancora titolari o comunque interessati a fruire degli alloggi stessi; in questa prospettiva, un attento e costante monitoraggio dei pagamenti avrebbe senz'altro costituito l'occasione di individuare fisiologiche situazioni di cessazione del bisogno abitativo, facendo emergere eventuali anomalie e garantendo, anche sotto tale profilo, una più efficiente gestione del patrimonio immobiliare, a vantaggio della collettività in quanto tale (cosa che, attualmente, avviene, a giudicare dai dati statistici riportati dalle difese stesse ed indicati in narrativa).

XI. Né può fondatamente sostenersi la tesi della "incoercibilità" delle scelte dei cittadini sulle forme assistenziali di cui beneficiare, essendo evidente che in base alla normativa vigente, da interpretarsi alla luce dei principi costituzionali in materia di solidarietà sociale, il cittadino bisognoso era ed è tenuto ad avvalersi della forma di assistenza abitativa meno onerosa per la collettività, così come è ovvio che il diritto all'assistenza stessa può essere negato a colui che, con il proprio comportamento, rifiuta inopinatamente l'aiuto o si ponga volontariamente nelle condizioni di violare la disciplina in base alla quale l'aiuto stesso è concesso.

Sul punto, peraltro, il Collegio ritiene di poter far proprie le considerazioni articolate in citazione, come riportate in narrativa, in quanto pienamente condivise.

XII. Venendo, infine, alla ripartizione delle quote di responsabilità tra i singoli convenuti, ritiene il Collegio di attribuire maggior rilievo alla dirigente Del Principe, in ragione del suo diretto ruolo gestionale alla direzione dell'Ufficio preposto all'assegnazione (e al conseguente

monitoraggio circa la persistenza dei requisiti) degli alloggi in CASE e MAP. In proposito, si fa rinvio alle considerazioni già svolte in precedenza, con riferimento all'elemento soggettivo.

Quanto, invece, al coinvolgimento del Sindaco e dei due assessori (Moroni al patrimonio, con delega per la gestione del progetto CASE e MAP, e Pelini all'assistenza alla popolazione), il contributo causale può essere stimato in misura tra di essi equivalente e paritetica.

L'assessore Pelini, in particolare, nella sua qualità di assessore di riferimento dell'Ufficio CASE e MAP diretto dalla dirigente Del Principe, doveva ritenersi pienamente e personalmente investito delle questioni in parola, sotto un duplice profilo: non solo quello della permanenza, nel corso del tempo, dei requisiti per la fruizione degli alloggi in questione (dovendosi egli far carico, quanto meno, degli indirizzi strategici e di gestione, a fronte di una situazione di inadempienza generalizzata che si andava profilando tutt'altro che fisiologica), ma anche quello del migliore utilizzo delle (limitate) risorse destinate all'assistenza alla popolazione, essendo logico che il livello di sostegno si sarebbe potuto migliorare ove fosse stata garantita una più razionale ed imparziale gestione delle risorse finanziarie e immobiliari a ciò destinate (ivi incluso un più razionale ed oculato impiego degli immobili disponibili e del CAS). V'è da chiedersi chi, se non in primo luogo l'assessore all'assistenza alla popolazione, avrebbe dovuto farsi garante del fatto che gli oneri posti a carico della popolazione assistita fossero effettivamente sostenuti dai beneficiari in maniera imparziale e conforme alle inequivoche deliberazioni del Consiglio e della Giunta comunali, non potendosi ammettere situazioni di inadempimento di massa.

Omologhe conclusioni valgono per l'assessore Moroni il quale, nella sua veste di delegato al patrimonio (e, con esso, alla gestione dei complessi immobiliari CASE e MAP), non avrebbe potuto a sua volta ritenersi estraneo alla vicenda, posto che fu egli stesso, già nel gennaio del 2013, a lanciare l'allarme sulla rilevazione di un tasso di morosità patologico, rendendo dichiarazioni in tal senso alla stampa, e considerato che la necessità di procedere all'incasso urgente delle somme in parola era stata segnalata dal suo stesso assessorato, stante l'insostenibilità finanziaria, per il Comune, dei costi di manutenzione e delle utenze degli immobili traferiti all'ente locale dalla Protezione Civile.

L'assessore al patrimonio avrebbe dovuto interloquire costantemente, sul tema, con l'assessore all'assistenza alla popolazione, ad esempio: prendendo contezza della situazione effettiva del pagamento di canoni e quote e del fatto che la dirigente Del Principe non si stava affatto curando della questione "morosità"; definendo le possibili linee d'azione e fissando in maniera ottimale il riparto di competenze tra i diversi settori ed uffici; dettando quegli indirizzi che dapprima alla fine del 2013 e poi ancora alla fine del 2014 furono tardivamente assunti dalla Giunta.

Viene ad emersione, quindi, una situazione di complementare azione dei due assessorati, l'una riferita alle famiglie assistite, l'altra agli immobili a tal fine utilizzati. Infatti, se per l'assessorato all'assistenza alla popolazione la situazione andava gestita, in relazione all'esigenza di garantire le condizioni di parità e di piena efficienza del sostegno alla popolazione terremotata, ugualmente è a dirsi per l'assessorato al patrimonio, che pure avrebbe dovuto affrontarla in relazione all'esigenza, impellente, di dover pagare ai fornitori del Comune i consumi e i costi della manutenzione degli immobili, per cui la riscossione dei canoni e delle quote era ineludibile.

Nel siffatto contesto di evidente disorganizzazione amministrativa (quale tratteggiata anche in occasione delle polemiche insorte dopo l'avvicendamento tra l'assessore Alfredo Moroni - uscente - e l'assessore Lelio De Santis - subentrante - quale referente del progetto), la stessa quota di apporto causale e di responsabilità del Moroni e del Pelini va attribuita al Sindaco il quale,

benché a conoscenza della vicenda, se non altro per l'eco riservatela financo dalla stampa, non adottò fino al novembre del 2013 alcuna valida iniziativa volta a dirimere la questione, quanto meno perché fossero appurate le ragioni dell'inadempienza e fossero distinte le situazioni dei morosi "di necessità" rispetto a quelle dei morosi "di comodo".

Come già esposto, fu proprio questa doverosa iniziativa di impulso che, una volta intrapresa e accompagnata da una verifica costante dei risultati conseguiti (nonché rafforzata con la formulazione, a distanza di un anno circa, degli indirizzi inderogabili e urgenti del 7 novembre 2014), si è rivelata decisiva ed ha contribuito a riportare il tasso delle riscossioni in parola entro gli attuali "fisiologici" livelli.

Conclusivamente, i convenuti devono ritenersi responsabili del danno di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), importo che va suddiviso in ragione di euro 60.000,00 (sessantamila/00) in capo alla dirigente e di euro 30.000,00 (trentamila/00) in capo a ciascuno dei tre componenti della Giunta.

Le somme sopra indicate vanno maggiorate degli interessi legali dal deposito della presente sentenza al saldo.

XIII. Resta assorbita nelle considerazioni che precedono ogni altra domanda, eccezione o questione.

XIV. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono dovute, in via solidale, in favore dello Stato, nella misura indicata in dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo,

CONDANNA

i signori Massimo Cialente, Alfredo Moroni, Fabio Pelini e Patrizia Del Principe al pagamento in favore del Comune di L'Aquila della somma complessiva di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), oltre interessi legali dalla presente sentenza al saldo, da suddividersi tra di essi, senza vincolo di solidarietà, secondo le quote di euro 30.000,00 (trentamila/00), oltre interessi, a carico di ciascuno dei signori Cialente, Moroni e Pelini e di euro 60.000,00 (sessantamila/00), oltre interessi, a carico della signora Del Principe.

Condanna altresì i predetti convenuti in solido al pagamento delle spese processuali in favore dello Stato da liquidarsi in complessivi euro 1.796,56

(millesettecentonovantasei/56).

Così deciso in L'Aquila, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2014, proseguita il 24 febbraio 2015.

IL GIUDICE ESTENSORE

F.to Gerardo de Marco

IL PRESIDENTE

F.to Luciano Calamaro

Depositata in Segreteria il 04/06/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Antonella Lanzi