

Sent. N.283/2011

REPUBBLICA ITALIANA
In nome
del popolo italiano
la
Corte dei Conti
Sezione Giurisdizionale per la Regione
Lazio

composta dai magistrati:

dott. Ivan De Musso

Presidente

dott. Franco Mencarelli

Consigliere relatore

dott.ssa Chiara Bersani

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 70512/R del registro di segreteria, instaurato ad istanza del Procuratore regionale nei confronti di **PINI Renzo**, assistito e rappresentato dall'avv. Pasquale Varone, presso lo studio del quale è elettivamente domiciliato in Roma, Lungotevere della Vittoria n. 9.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 1° febbraio 2011, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Sarina Anna Ponturo, il Consigliere relatore dott. Franco Mencarelli, l'avv. Pasquale Varone per il convenuto ed il PM nella persona del sostituto procuratore generale dott. Marco Smiroldo.

Visto l'Atto di citazione in data 21 giugno 2010.

Visti gli altri atti della causa.

FATTO

Nell'Atto di citazione si fa presente che nell'ambito dell'istruttoria n. V 2007/00807SMI, **la Procura ha accertato che per una serie di beni immobili del demanio marittimo insistenti sul litorale romano, concessi per fini turistico ricreativi, non è mai stato redatto testimoniale di stato per la verifica della consistenza dello stato e dell'estensione dei beni demaniali oggetto di concessione. Quindi, non si è mai proceduto - né al momento dei reiterati rinnovi delle concessioni avvenuti tra il 2003 ed il 2006, né in sede di rilascio delle concessioni demaniali per atto formale - all'incameramento delle addizioni apportate a detti beni, né delle loro pertinenze.**

La mancata redazione dei testimoniali di stato e, quindi, dei verbali d'incameramento degli stabilimenti balneari in questione ha impedito che il loro valore venisse inserito nel Conto del patrimonio dello Stato nelle annualità dal 2006 al 2008, **cagionando in tal modo, in relazione a ciascun anno finanziario, un corrispondente mancato aumento di valore del patrimonio dello Stato** che, invece, se i beni fossero stati correttamente individuati e valorizzati ex art. 14 del D.lgs. 279 del 1997, ci sarebbe stato.

Tale situazione riguarda gli stabilimenti balneari Il Capanno; Gambrinus; Dopolavoro Cotral; Tibidabo (attuale Dune Village); ABC Beach (attuale Salus); Capannina; Nuova Pineta; La Rotonda ; "Bagni Vittoria ; Faber village; La Playa ; Lega Navale Italiana ; Marechiaro e Sporting Beach. Essa era perfettamente conosciuta dai responsabili dell'articolazione dell'Agenzia del demanio territorialmente competente (Filiale Roma capitale).

Infatti, con note inviate tra il marzo e l'aprile del 2007, l'Agenzia del demanio, nel segnalare all'ente concedente (il Comune di Roma) l'omissione – in sede di rilascio dei titoli concessori – dell'acquisizione del parere richiesto dall'art. 13 del Reg. cod. nav, concernente la proprietà demaniale, ne aveva rivendicato la competenza, rappresentando la necessità di procedere a redigere il testimoniale di stato, anche al fine del conteggio dei canoni concessori.

Successivamente all'invio di tali note l'Agenzia del demanio non ha fatto seguire alcuna ulteriore iniziativa gestionale a tutela del diritto di proprietà dello Stato sui beni demaniali; inerzia superata soltanto nel 2009, in periodo successivo all'emissione dell'invito a dedurre nell'ambito del procedimento istruttorio V2007/00807.

Con atto del 14 aprile 2009, notificato al Morelli in data 23 aprile 2009 ed al PINI in data 04 maggio 2009, la Procura li ha contestualmente invitati – in qualità di Dirigenti p.t. della filiale di Roma capitale dell'Agenzia del demanio - a presentare le proprie deduzioni in ordine al presunto danno.

I predetti facevano pervenire le rispettive deduzioni e venivano, su richiesta, auditi personalmente in data 06 luglio 2009.

Con ordinanza n. 422 del 2009, la Sezione ha rigettato l'istanza di nullità ex art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1/7/2009, n. 78, convertito in legge 3/8/2009, n. 102, nel testo modificato dal decreto-legge 3/8/2009, n. 103 convertito in legge n. 141 dello stesso anno, presentata il 14 agosto 2009 dall'ing. Morelli.

In particolare, la Sezione ha rilevato che "nell'invito a produrre deduzioni notificato all'interessato in data 23/04/2009, è dato atto dal pubblico ministero della notizia di danno dalla quale è scaturita l'istruttoria: è stato infatti precisato che "nel corso di un'audizione personale disposta nell'ambito" di altro procedimento istruttorio, concernente il rilascio di concessioni demaniali, la persona ascoltata (l'ing. Pini) aveva dato notizia che "i fascicoli relativi (*agli stabilimenti balneari*) non presentano alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività amministrativa o gestionale intrapresa dall'Agenzia a far data dall'anno 2000" .

L'ordinanza ha avuto modo di precisare, inoltre, che nell'invito stesso, è stato chiarito che "la mancata redazione dei testimoniali di stato e dei verbali d'incameramento ha cagionato il mancato inserimento degli immobili in parola, di proprietà dello Stato insistenti sul demanio marittimo e dati in concessione, nel conto del patrimonio dello Stato, determinando una perdita di valore...ecc."

Pertanto – ha concluso la Sezione - "l'istruttoria del Procuratore regionale ed il conseguente invito a dedurre sono scaturiti dalla segnalazione di un fatto specifico e concreto costituente, ove riscontratane l'esattezza, un danno erariale, e quindi da una "notizia specifica e concreta di danno"

L'ordinanza è stata gravata in appello.

All'esito della descritta fase incidentale, la Procura ha chiesto di essere autorizzata a eseguire ulteriori approfondimenti istruttori resisi necessari in ragione delle allegazioni dei soggetti invitati. Autorizzazione concessa dalla Sezione, con ordinanza n. 22 del 2009, prorogante al 16.03.2010 il termine per l'emissione dell'Atto di citazione. Detto termine è stato ulteriormente prorogato di 120 giorni dall'ordinanza n. 5 del 22 marzo 2010, con la quale la Sezione giurisdizionale Lazio, nell'accogliere la richiesta di una seconda proroga, ha escluso dalla medesima le "nuove ipotesi di danno da contestare ai medesimi soggetti per le quali non sarebbe possibile concedere la richiesta proroga" che venivano stralciate dall'istruttoria V2007/00807, con conseguente apertura di un autonomo fascicolo istruttorio. In base agli elementi di prova acquisiti la Procura ritiene di dover distinguere tra le posizioni dei due soggetti invitati.

In particolare, quanto all'ing. Morelli, la sua posizione ha dato luogo ad archiviazione, atteso che il lasso di tempo – poco più di un anno – nel quale ha operato come dirigente dell'articolazione dell'Agenzia del demanio competente incide sulla gravità della colpa contestata in termini di possibilità di conoscere l'inesistenza dei testimoniali di stato degli stabilimenti in esame, non venendo in rilievo – allo stato – elementi di prova sufficienti a poter sostenere in giudizio una richiesta di risarcimento per colpa grave, fermo restando il danno erariale cagionato.

Quanto all'ing. PINI, gli elementi di prova raccolti consentono, invece, di concludere per l'affermazione della sua responsabilità amministrativa e la conseguente richiesta di condanna al risarcimento del danno erariale per i seguenti motivi che seguono.

L'individuazione dei beni costituenti il patrimonio pubblico ed il loro inserimento 'a valore' nel Rendiconto generale dello Stato rappresenta una delle forme d'attuazione da parte della PA del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), del quale l'economicità della gestione amministrativa costituisce il più significativo corollario (art. 1, l. n. 241 del 1990 e s.m.i.).

In tale prospettiva, l'art. 14, del D.lgs. 7.8.1997 n. 279, al fine di consentire appunto l'utilizzazione economica dei beni immobili appartenenti allo Stato, ha introdotto una Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione (D.M. 18 aprile 2002), a mente della quale i beni del demanio marittimo, ossia il Lido del mare, spiaggia, porti, rade, lagune, foci dei fiumi, bacini d'acqua, canali utilizzabili per uso pubblico marittimo, nonché le pertinenze del demanio marittimo, sono inseriti tra le "attività non finanziarie non prodotte" (art. 1 D.M.), le quali, secondo l'art. 3 del D.M. sono valutate in base al criterio formulato nell'allegato 3 del predetto D.M., ossia in base alla capitalizzazione del canone concessorio.

Il legislatore, superando la caratteristica dell'invalutabilità dei beni demaniali, ha in tal modo attualizzato i contenuti essenziali del principio dell'utilizzo produttivo dei beni dello Stato, riaffermando la necessità di una gestione economica dei beni di cui all'art. 822 c.c. (art. 111 R.D. 827 del 1924; art. 14, comma 3, D.lgs. 279 del 1997; D.M. 18.04.2002, sul conto del patrimonio).

In particolare, il rispetto del principio d'economicità della gestione patrimoniale dei beni del demanio marittimo (art. 822, c.c.; l'art. 18 del R.D. 827 del 1924; art. 28, c. nav.) è garantito:

- dall'art. 13 del d.P.R. 328 del 1952, recante il Regolamento del Codice della navigazione, che, in caso di concessioni superiori al biennio o che comportino impianti di difficile rimozione, impone all'ente concedente di acquisire un parere sulla proprietà demaniale da rilasciarsi da parte della competente Intendenza di finanza, le cui funzioni oggi sono svolte dall'Agenzia del demanio;

- dall'art. 49 cod. nav. e 31 reg. cod. nav, che – alla scadenza delle concessioni – stabilisce l'acquisizione ipso iure allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, delle opere inamovibili costruite sul demanio, salva la facoltà dell'ente concedente di ordinare la reintegrazione in pristino stato dei luoghi;

- dall'art. 32, comma 7, cod. nav, che, nell'ambito della disciplina della individuazione dei limiti del diritto dominicale dello Stato sulle aree demaniali, stabilisce che "nelle controversie innanzi alle autorità giurisdizionali, la tutela dei beni demaniali spetta esclusivamente al Ministero delle Finanze" ed oggi, quindi, all'Agenzia del demanio.

Il legislatore ha infatti attribuito all'Agenzia del demanio le stesse competenze in precedenza spettanti al Ministero delle finanze in materia di beni dello Stato (Corte costituzionale n. 133 del 1986,; Corte conti Sez. contr., 22.10.2002, n. 18). In particolare, l'art. 65 D.lgs. n. 300 del 1999 e s.m.i. stabilisce che "All'Agenzia del demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato".

I contratti di servizio stipulati dal 2002 all'attualità tra l'Agenzia del demanio ed il M.E.F., infatti, inseriscono i beni del demanio marittimo tra quelli previsti dall'allegato "B" alle predette convenzioni, che individua appunto i beni del "patrimonio dello Stato amministrato dalla Agenzia".

Quanto ai beni del demanio marittimo, la legislazione primaria e gli obblighi convenzionali sopra richiamati hanno trovato naturale sviluppo anche in relativamente recenti circolari.

In tale contesto, rileva la Circolare del 04.03.2008, a firma congiunta Agenzia demanio,

Territorio e Ministero dei Trasporti, nella quale è stabilito che, nell'ambito delle operazioni di incameramento "l'Agenzia del demanio provvede automaticamente alla redazione dei testimoniali..." ed alle volture catastali, necessarie per la corretta imputazione al conto generale del patrimonio del valore dei beni del demanio marittimo dati in concessione.

Ed infatti, almeno a partire dal 2006, la prosecuzione "dell'azione ricognitiva sul demanio marittimo funzionale all'incameramento delle pertinenze demaniali" (cfr. Bilancio di esercizio al 31.12.2008 - Relazione sulla gestione, a firma Prato) è una delle attività di competenza dell'Agenzia del demanio volta alla 'generazione di entrate', e risulta dalle relazioni ai bilanci di esercizio dell'Agenzia tra le azioni di messa a reddito dei beni del patrimonio statale.

Alla stregua del descritto quadro normativo – si evidenzia nell'Atto di citazione – affinché i beni e le pertinenze del demanio marittimo siano inseriti nel Conto del patrimonio è necessario che i medesimi siano in primo luogo individuati nella loro concreta consistenza mediante la redazione di un c.d. 'testimoniale di stato', atto necessario anche al fine di stabilire la corretta dimensione economica del canone concessorio (Corti Sez. contr., 09.10.1996, n. 135). Ai sensi dell'art. 34, comma 3, del Regolamento di attuazione cod. nav., la redazione del testimoniale di stato rappresenta un necessario presupposto per il rinnovo della concessione medesima in quanto unico atto in grado di accertare l'effettiva consistenza dei beni concessi ai fini anche della determinazione del canone dovuto (Corti conti Sez. contr., 01.08.1996, n. 111).

Una volta redatto il testimoniale di stato, i beni e le pertinenze demaniali vengono 'incamerati' e quindi inseriti nel Conto del patrimonio dello Stato; dal loro inserimento consegue un aumento di valore del patrimonio dello Stato corrispondente al valore assegnato ai predetti beni demaniali ai sensi del D.M. 18 aprile 2002.

L'ing. PINI – Direttore p.t. della filiale di Roma Capitale dell'Agenzia del demanio competente per territorio dal 16.1.2007 all'attualità - era a conoscenza della necessità di procedere alla redazione dei testimoniali di stato ai fini dell'incameramento dei beni in parola.

E' stato, infatti, lo stesso Ing. PINI a firmare le note con le quali, come detto, tra il marzo e l'aprile del 2007, l'Agenzia del demanio aveva rappresentato al Comune di Roma la necessità di procedere a redigere il testimoniale di stato.

Ma ciò che più rileva è sottolineare come il dott. PINI, nel segnalare all'ente concedente (il Comune di Roma) l'omissione – in sede di rilascio dei titoli concessori – dell'acquisizione del parere richiesto dall'art. 13 del Reg. cod. nav, concernente la proprietà demaniale, aveva correttamente operato una *vindicatio potestatis* in materia di tutela della proprietà demaniale da parte dell'Agenzia del demanio.

La mancata attivazione delle risorse dell'Agenzia nel senso indicato dal medesimo ing. PINI ai fini della redazione dei testimoniali di stato dimostra già da sola, nella intrinseca contraddittorietà del comportamento del PINI, il totale disinteresse del convenuto alle necessità obiettive emergenti dalla concreta attività amministrativa (necessità della redazione dei testimoniali di stato) messe in luce dal medesimo convenuto, così dimostrando l'inerzia serbata a partire dal 2007, una grave noncuranza per la tutela dell'interesse economico della Repubblica sotteso alla redazione dei testimoniali di stato (C. conti, Sez. III, 30.08.2006, n. 330/A), circostanza anche questa sempre ben conosciuta dal convenuto.

Quanto all'eccezione della difesa del convenuto circa il difetto di competenza in materia di redazione dei testimoniali di stato dell'Agenzia del demanio, ad avviso della Procura essa è destituita di fondamento giuridico.

In particolare, l'eccezione, oltre che confliggere con la ricordata normativa primaria e regolamentare, nonché con gli obblighi derivanti dai contratti di servizio MEF – Agenzia del demanio e con le Circolari in materia, si fonda su dati normativi che non dimostrano l'obbligo del capo del Compartimento marittimo in ordine alla redazione dei testimoniali di stato.

L'art. 49 del cod. nav., pure richiamato, infatti, si riferisce all'amministrazione concedente

che, per le concessioni demaniali marittime a fini turistico ricreativi, come quelle oggetto del presente giudizio, nella Regione Lazio è - dal 1999, ossia da oltre dieci anni (L.R. Lazio n. 14 del 1999 e Delib.G.R. 30 luglio 2001, n. 1161) - il Comune di Roma (Cfr. Sez. giur. Lazio, sent. n. 486 del 2009).

Inoltre, anche i rappresentanti del Ministero dei trasporti (dott. Caliendo) e quello delle Capitanerie di Porto (Amm. Pollastrini) hanno confermato che “non esistono fonti normative che attribuiscono al Capo del compartimento marittimo competenze in materia di redazione dei testimoniali di stato”.

Infine, la difesa del convenuto non tiene conto del fatto che – in tempi non sospetti, ossia nel 2007 – l’ing. PINI aveva rivendicato in capo all’Agenzia del demanio, e quindi a se stesso, le competenze in materia di proprietà demaniale previste dall’art. 13 del Reg. cod. nav.

Le deduzioni difensive eccepiscono, inoltre, l’insussistenza del danno erariale sul rilievo che l’acquisizione dei beni in parola alla proprietà demaniale avverrebbe *ope legis* allo scadere dell’atto concessorio e, pertanto, l’inserimento di detti beni nel conto del patrimonio avrebbe una mera valenza contabile, in nulla incidendo sul regime della “proprietà demaniale”.

L’impostazione difensiva si pone – secondo la Procura – in patente contrasto con l’art. 14 del D.lgs 279 del 1997 e con la normativa di attuazione del principio di valutazione economica dei beni pubblici dal medesimo articolo introdotta.

Il legislatore del 1997 ha superato, con riferimento ai beni del patrimonio dello Stato, la nozione esclusivamente giuridica di patrimonio; impostazione che, sul piano contabile, si traduceva nella valenza meramente descrittiva del Conto del patrimonio.

Ciò che oggi rileva, invece, non è più soltanto la titolarità del diritto dominicale dello Stato sui beni del patrimonio pubblico, e tra essi su quelli appartenenti al demanio marittimo, ma il contenuto economico di tale diritto e quindi il valore economico dei beni stessi ai fini della gestione.

L’introduzione di concetti aziendalistici anche nella contabilità pubblica segna, infatti, il passaggio da una logica conservativa ad una logica gestionale anche dei beni demaniali, oggi considerati dalla legge come risorse economiche di valore da utilizzare per l’erogazione di servizi pubblici.

Ed invero, la titolarità del diritto dominicale in capo allo Stato è una preconditione del giudizio che attiene alla stima del valore del bene di proprietà pubblica ex art. 14 del D.lgs. 279 del 1997.

In tale prospettiva, la redazione e l’aggiornamento dei testimoniali di stato dei beni del demanio marittimo sono necessari a fondare il giudizio di valore economico; cosicché - secondo l’Atto di citazione - se in violazione dell’art. 14 del D.lgs. 279 del 1997 i predetti documenti non sono stati redatti, ovvero non sono aggiornati, il patrimonio dello Stato perderà il valore del detto cespite che, da un lato non parteciperà all’attività posta in essere dalla struttura organizzativa alla quale è assegnato e, più in generale, non apporterà alcun beneficio economico all’erario, non essendo stato a tal fine valutato.

La mancata redazione dei testimoniali di stato e dei verbali d’incameramento degli stabilimenti balneari insistenti sul litorale romano ha impedito che il valore dei richiamati beni del patrimonio pubblico venisse inserito nel Conto del patrimonio dello Stato nelle annualità dal 2006 al 2008, cagionando in tal modo, in relazione a ciascun anno finanziario, un corrispondente mancato aumento di valore del patrimonio dello Stato che, invece, se i beni fossero stati correttamente individuati, ci sarebbe stato.

Ne è derivato per l’Erario anche una ingiustificata diminuzione - in quota parte – della garanzia che detti beni erano destinati a rappresentare sia per il pagamento dei titoli del debito pubblico (art. 9, comma 5, D.lgs. n. 85 del 2010), sia per nuove emissioni di titoli d’indebitamento. La mancata indicazione di cespiti immobiliari nell’ambito delle “attività non finanziarie non prodotte” del Conto del patrimonio dello Stato peggiora, infatti, il saldo del

patrimonio netto, che rappresenta la c.d. ricchezza della nazione secondo i criteri del Sec 95.

In tale prospettiva, gli effetti economico-patrimoniali negativi conseguenti alle omissioni contestate si collocano nell'ambito di quelle anomalie gestionali del patrimonio pubblico che, incidendo in modo significativo anche sul rating internazionale della Repubblica, impongono alle autorità governative interventi di riequilibrio finanziario (v. D.L. 78 del 2010) per garantire la stabilità finanziaria del mercato interno a tutela del valore dei titoli di Stato.

La misura del danno cagionato non può che essere oggetto di una valutazione equitativa ex art. 1226 c.c.

In tale contesto, potranno essere utilizzati i parametri di valorizzazione dei beni in esame contenuti nel D.M. 18 aprile 2002, ossia la capitalizzazione del canone concessorio su base annua, che nel caso in esame risulta complessivamente pari a €. 229.440,44 per anno, dal 2007 al 2008, per un danno complessivo pari a €. 458.880,88.

Per tali ragioni l'ing. Renzo PINI è stato citato a comparire all'odierna udienza per ivi sentirsi condannare al pagamento in favore dell'Erario e per esso del Ministero dell'Economia della somma di €. 458.880,88, più rivalutazione ed interessi, e spese del presente giudizio, a titolo di risarcimento dei danni patiti dalle pubbliche finanze.

Con memoria di costituzione per il convenuto PINI, l'avv. Pasquale Varone contesta l'Atto di citazione .

La domanda in citazione – si rileva – è stata formulata dalla Procura sulla base della premessa che nell'ambito dell'istruttoria n. V2007100807SMI sarebbe stato accertata per una serie di stabilimenti balneari del demanio marittimo nel litorale romano, dati in concessione per fini turistici-ricreativi, la mancata redazione del "testimoniale di stato" per la verifica della consistenza dello stato e dell'estensione dei beni demaniali oggetto delle singole concessioni. Di guisa che non si sarebbe mai proceduto - né al momento dei reiterati rinnovi delle concessioni avvenuti tra il 2003 ed il 2006, né in sede di rilascio delle concessioni per atto formale - all'incameramento delle addizioni apportate a detti beni, né delle loro pertinenze.

Della mancanza della redazione dei testimoniali di stato, con il conseguente mancato incameramento delle opere inamovibili esistenti negli stabilimenti di cui è causa, è derivato altresì che il valore di dette opere non è stato inserito nel Conto del patrimonio dello Stato nelle annualità dal 2006 al 2008. Di qui, in relazione a ciascun anno finanziario, un mancato aumento di valore del patrimonio dello Stato, che invece se i beni fossero stati correttamente individuati e valorizzati ex art. 14 del D.lgs 297 del 1997 si sarebbe verificato.

Una situazione di cui, rileva la difesa, secondo la Procura sarebbero stati ben consapevoli i responsabili dell'articolazione dell'Agenzia del demanio territorialmente competente (Filiale Roma Capitale): circostanza questa dedotta dalla suddetta Procura dal fatto che con note inviate tra il marzo e l'Aprile 2007, l'Agenzia del demanio nel segnalare al Comune di Roma (ente concedente) l'omissione, in sede di rilascio dei titoli concessori, dell'acquisizione del parere richiesto dall'art. 13 del Reg. cod. navigazione, concernente la proprietà demaniale, ne avrebbe rivendicato la competenza, rappresentando la necessità di procedere a redigere il testimoniale di stato, anche al fine del conteggio dei canoni concessori.

Successivamente all'invio di dette note, la suddetta Filiale della Agenzia del demanio non avrebbe fatto seguire poi alcuna iniziativa gestionale atta a tutelare il diritto di proprietà dello Stato sui beni demaniali; inerzia superata soltanto nel 2009, cioè successivamente all'emissione dell'invito a dedurre nell'ambito del precitato procedimento istruttorio V2007/00807 a carico dell'ing. PINI.

Sul punto la difesa precisa che nell'invito a dedurre notificato ai suddetti due dirigenti della filiale di Roma Capitale dell'Agenzia del demanio, la Procura regionale rappresentava testualmente che "in data 20.02.2007, nel corso di un'audizione personale disposta nell'ambito del procedimento istruttorio V2005/01372, il dott. Renzo PINI, direttore p.t. della

filiale di Roma Capitale dell'Agenzia del demanio, interrogato quale persona informata sui fatti gestionali legati al rilascio di concessioni demaniali marittime per fini turistico-ricreativi sul litorale di Roma aveva dichiarato che "rispetto agli oggetti dell'istruttoria cui oggi si corrisponde, si fa presente che i fascicoli relativi agli stabilimenti balneari non presentano alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività amministrativa o gestionale intrapresa dall'Agenzia del demanio a far data dall'anno 2000".

Osserva la difesa - per la rilevanza che tale circostanza assume ai fini dell'*actio nullitatis* di cui a distinto atto - che il procedimento istruttorio della Procura regionale rispetto al quale si pone l'esigenza di verificare se lo stesso sia stato iniziato in presenza dei presupposti successivamente individuati dal D.L. n. 78/2009 art. 17, comma 30 ter, e successive modifiche è proprio il suddetto procedimento V2005/01372 il quale risulta essere temporalmente anteriore al proc. V2007/00807SMI nel cui ambito la Procura regionale pone l'attuale citazione.

Ciò posto si rappresenta che l'ing. Morelli (vale a dire l'altro Dirigente dell'Agenzia al quale era stato notificato l'invito a dedurre), aveva presentato in data 14.08.2010 istanza di nullità degli atti istruttori della vertenza prot. V.2007/00807/5717 ex art. 17, comma 30 ter del D.L. 1/7/2009 n. 78 e s.m.. Detta istanza era stata rigettata dalla Sezione con ordinanza n. 422 del 2009. Con detta ordinanza il Collegio ha ritenuto che la notizia di danno "specificata e concreta" dalla quale era scaturita la precitata istruttoria fosse rappresentata dalla "segnalazione di un fatto specifico e concreto" (*id est* l'assenza di qualsiasi documentazione dalla quale fosse possibile evincere l'esistenza di alcuna attività amministrativa o gestionale intrapresa dall'Agenzia del demanio a far data dall'anno 2000 concernente le concessioni demaniali marittime per fini turistico ricreativi) effettuata dall'ing. Renzo PINI nel corso della sua audizione da parte del PM contabile quale persona informata sui fatti nell'ambito dell'antecedente procedimento istruttorio V.2005/01372 concernente il rilascio delle concessioni marittime.

Detta ordinanza è stata appellata dall'ing. Morelli e discussa all'udienza del 3.11.2010 nel corso della quale la Procura regionale ha sostenuto l'inammissibilità dell'appello per essere stato archiviato il procedimento a carico dell'ing. Morelli. Infatti, in base agli elementi di prova acquisiti, la Procura aveva ritenuto di procedere alla archiviazione nei confronti dell'ing. Morelli per assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave (il poco tempo in cui lo stesso ha ricoperto l'incarico di Dirigente della Filiale di Roma Capitale dell'Agenzia del demanio avrebbe inciso sulla gravità della colpa contestata in termini di "possibilità di conoscere l'inesistenza dei testimoniali di stato" degli stabilimenti in esame).

Nell'Atto di citazione in giudizio dell'ing. PINI la Procura ha ritenuto invece che sussistessero i presupposti per citare in giudizio quest'ultimo. A tal fine l'Atto di citazione si basa sulla premessa - contestata dalla difesa - che l'individuazione dei beni costituenti il patrimonio pubblico ed il loro inserimento "a valore" nel Rendiconto generale dello Stato costituirebbe attuazione da parte della PA del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 cost.). Di detto principio l'economicità della gestione costituirebbe il corollario (art. 1 legge n. 241/1990). E secondo la Procura regionale al fine di consentire l'utilizzazione economica degli immobili dello Stato, l'art 14 del D.lgv. n. 279 del 1997 avrebbe introdotto "una nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio statale e nuovi elementi di valutazione (DM 18 aprile 2002)".

In base a detti criteri di valutazione i beni del demanio marittimo dovrebbero essere inseriti tra le "attività non finanziarie non prodotte" (art. 3 dello stesso DM) ed essere valutate in base alla capitalizzazione del canone concessorio.

Sulla base del quadro normativo e convenzionale (atteso che i rapporti tra MEF e Agenzia del demanio sono regolati dal 2002 dai contratti di servizio) così descritto in relazione alle competenze dell'Agenzia del demanio quanto ai beni del demanio marittimo delineando nell'Atto di citazione e poi sviluppato in una recente circolare del 04.03.2008 a firma

congiunta Agenzia del demanio, Territorio e Ministero dei trasporti, risulterebbe che nell'ambito delle operazioni di incameramento spetterebbe all'Agenzia del demanio provvedere automaticamente alla redazione dei testimoniali di stato ed alle volture catastali, necessarie per la corretta imputazione

Inoltre, almeno a partire dall'anno 2006, la prosecuzione "dell'azione ricognitiva sul demanio marittimo funzionale all'incameramento delle pertinenze", sempre secondo la Procura, costituirebbe un'attività di competenza dell'Agenzia del demanio volta alla "generazione di entrate" e risultante dalle relazioni ai bilanci di esercizio dell'Agenzia tra le azioni di messa a reddito dei beni del patrimonio statale.

La difesa contesta partitamente le conclusioni da cui muove così la Procura, la quale in sostanza ritiene che i beni e le pertinenze del demanio marittimo dovrebbero essere individuati nella loro concreta consistenza mediante la redazione del testimoniale di stato (che costituirebbe atto necessario al fine di stabilire la corretta dimensione economica del bene) al fine di essere inseriti nel Conto del patrimonio. Testimoniale di stato che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, del Regolamento di attuazione del codice della navigazione, rappresenterebbe un presupposto necessario per il rinnovo della concessione in quanto "unico atto in grado di accertare l'effettiva consistenza dei beni concessi ai fini della determinazione del canone dovuto".

Il fatto è che invece – davanti ad una attenta ricognizione della normativa vigente in materia e della condotta tenuta nella specie del convenuto – la richiesta di condanna di questo è inammissibile ed infondata, oltre che nulla ex art. 17 D.L. n. 78/2009, art. 30 ter e successive modifiche.

Al riguardo si rileva in primo luogo che la citazione risulta basata sull'erroneo presupposto che il Ministero dell'economia e delle finanze prima e successivamente (per effetti del D.lg.vo n. 300/1999) l'Agenzia del demanio fossero stati titolari di competenze gestorie in materia di demanio marittimo (attribuite secondo la Procura all'Agenzia dall'art. 65 del D.lgs. n. 300 del 1999).

In realtà – ad avviso della difesa – l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle sue funzioni di tutela dei diritti dominicali sul demanio marittimo, non ha alcuna potestà autonoma di procedere alla redazione dei testimoniali di stato per la imputazione al conto generale del patrimonio del valore dei beni del demanio marittimo.

In specie la Procura ignora che il PINI si era insediato nella direzione della Filiale dell'Agenzia del demanio di Roma Capitale solo in data 16.1.2007 e che gli stabilimenti di cui si controverte sono stati costruiti nell'arco di tempo che va dai primi mesi degli anni 30 al 1961 a seguito di regolari concessioni demaniali rilasciate dalla Capitaneria di porto. Quest'ultima al termine della prima concessione demaniale avrebbe dovuto redigere i testimoniali di stato, per tutti i manufatti realizzati negli stabilimenti, con la partecipazione dell'Intendenza di Finanza e del Genio Civile OOMM come previsto dall'art. 49 del codice della Navigazione.

Risulta in realtà che per sei di detti stabilimenti (Marechiaro; Il Capanno (ex Duilio); Nuova Pineta; Tibidabo; Dopolavoro CO.TRA.L.; La Casetta) i manufatti sono stati 11 regolarmente incamerati e registrati nel Registro di contabilità 23DI (sebbene non risultino agli atti dell'Agenzia del demanio le copie dei testimoniali di stato relativi a quattro di detti stabilimenti).

La Procura regionale nella citazione non fa invece alcun cenno dell'avvenuto incameramento dei manufatti relativi a detti sei stabilimenti (realizzati, ripetesi, al pari degli altri 8 tra gli anni 1930 e 1961); incameramento presupponente quindi la realizzazione dei testimoniali di stato (che precede l'incameramento), di qui un palese errore di fatto che ha condotto ad attribuire la responsabilità della mancata redazione dei testimoniali di tutti e 14 gli stabilimenti all'ing. PINI, all'epoca (anni 1930-1961) del tutto estraneo all'Amministrazione finanziaria ed all'Agenzia.

Né la Procura si è minimamente preoccupata di accertare le ragioni che hanno impedito la **redazione dei testimoniali di stato relativo a detti 14 stabilimenti (ovvero 8 se si escludono i su indicati sei già redatti)** per oltre 50 anni da parte della Capitaneria di Porto di Roma che ha sempre gestito dette concessioni demaniali fino al trasferimento delle funzioni alla Regione Lazio e da questa al comune di Roma.

Sempre in punto di fatto la Procura nella sua citazione ha presupposto che le operazioni di redazione dei testimoniali di stato non fossero di competenza delle Capitanerie di Porto sulla base di una posizione (successivamente venuta meno) assunta dalla Capitaneria di Porto di Roma difforme da quella delle altre Capitanerie. Posizione che la stessa è stata smentita sia dalla Direzione Generale dei Porti con nota Prot. 12880 del 29.11.2008 (doc. all. n. 1) sia dal dispaccio prot. 64803 del 16.7.2009 del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (doc. all. n. 2) che ha puntualizzato come gli Uffici Marittimi periferici conservassero la titolarità delle funzioni relative all'esercizio delle operazioni previste per l'incameramento delle opere di difficile rimozione (art. 49 Codice della Navigazione).

La Procura ha poi ritenuto che le lettere inviate dalla Filiale di Roma Capitale della Agenzia del demanio tra il marzo e l'aprile 2007 al comune di Roma e per conoscenza alla Regione Lazio ed alla Capitaneria di Porto e con le quali si rappresentava che non risultava richiesto per i rinnovi delle concessioni rilasciati tra il 2003 e il 2006 il parere previsto dall'art. 13 del regolamento del Codice della Navigazione, costituissero la prova che dopo tali lettere la Agenzia del demanio avrebbe ommesso qualsiasi iniziativa (fino all'invito a dedurre emesso nel 2009 nell' ambito della istruttoria 2007/00807) di tutela dei diritti di proprietà dello Stato. Ma tali lettere rappresentavano solo che i manufatti non amovibili negli stabilimenti balneari dovevano considerarsi acquisiti dallo Stato ai sensi dell'art. 49 del Codice della Navigazione pur in mancanza di una formale redazione dei testimoniali di stato, come ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Ciò premesso la Filiale di Roma Capitale dell'Agenzia del demanio rammentava l'opportunità che si procedesse, ove mancante "a redigere il testimoniale di stato, affinché, anche sotto l'aspetto contabile, le opere di difficile rimozione, già acquisite ipso iure, siano inserite tra le pertinenze demaniali".

Le lettere in questione rappresentavano anche come la mancata richiesta da parte del comune di Roma del parere ex art. 13 DPR 1952 n. 328 (Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione) facesse ritenere che nelle concessioni rilasciate per atto formale non vi fossero nuove opere di difficile rimozione per cui il suddetto parere andava richiesto solo per la durata delle stesse superiore al biennio, ed invitavano il comune di Roma a tener conto, nel calcolo del canone concessorio per l'anno in corso, delle innovazioni previste dalla legge 216/2006.

Dette lettere quindi erano espressione delle competenze attribuite dalla normativa di settore la quale distingue la gestione che è attribuita alle Regioni ed ai Comuni dal controllo affidato alla Capitanerie di Porto; alle OOMM ed all'Agenzia del demanio (alla quale ultima è riconosciuta anche una generale rappresentanza dei diritti di dominio e di proprietà alla stregua di un nudo proprietario).

Risulta così evidente – secondo la difesa – che da dette lettere non era desumibile diversamente alcuna "vindictio potestatis" nella gestione del demanio marittimo da parte dell'Agenzia del demanio.

La Procura inoltre adduce - onde configurare, nella fattispecie, l'esistenza di un danno erariale - che affinché i beni di pertinenza del demanio marittimo siano inseriti nel Conto patrimoniale dello Stato è necessario che gli stessi siano individuati con il testimoniale di stato ed incamerati.

Da ciò conseguirebbe un aumento del valore del patrimonio dello Stato corrispondente al valore assegnato ai predetti beni ai sensi del DM 18/04/2002.

Prospettazione frutto di una erronea rappresentazione della realtà fattuale. Infatti nel

testimoniale di stato non viene assegnato alcun valore economico ai beni incamerati, né vengono indicati i canoni ritraibili.

La funzione del testimoniale di stato è soltanto quella di certificare che i manufatti possono diventare di proprietà dello Stato ed essere annotati nel registro 23DI, previa sottoscrizione da parte della Commissione (costituita dai rappresentanti della Capitaneria di Porto, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Agenzia del demanio, oltre che del Comune e della Regione, se Autorità competenti) del successivo verbale di incameramento.

E' solo quest'ultimo il titolo valido per l'iscrizione dei manufatti nel registro di contabilità, mentre il testimoniale di stato è un atto plurisoggettivo endoprocedimentale preordinato all'incameramento dei manufatti tra le pertinenze demaniali marittime.

Pertanto è frutto di una erronea rappresentazione della vicenda amministrativa in questione il ritenere che l'aumento di valore del conto patrimoniale dello Stato possa conseguire alla redazione del testimoniale di Stato.

In realtà quest'ultimo, al pari del verbale di incameramento, non contiene valutazioni economiche ma reca soltanto una descrizione delle caratteristiche e dimensioni fisiche dei manufatti.

Pertanto si rivela erroneo il presupposto da cui muove la Procura attrice, secondo la quale dall'inserimento dei manufatti nel testimoniale di stato deriverebbe un aumento di valore del patrimonio dello Stato. La Procura regionale pretermette altresì di considerare che la valutazione dell'intero Demanio marittimo (arenili; lido, etc ...) e dei manufatti incamerati (di difficile rimozione) e di quelli non incamerabili (di facile rimozione) avviene in realtà nel conto patrimoniale dello Stato con la "capitalizzazione del canone concessorio" come prevede l'allegato 3 del DM del 18.4.2002 (G.U. 30.01.2003 n. 24) il quale non prende in considerazione alcuna i testimoniali di stato per la valutazione del demanio marittimo ai fini dell'inserimento nel conto patrimoniale.

E nella fattispecie la valutazione degli stabilimenti balneari poteva avvenire mediante la capitalizzazione dei canoni concessori, posto che gli stessi risultavano essere stati regolarmente corrisposti. L'erroneità dei presupposti di fatto e di diritto sui quali la Procura fonda le sue domande nei confronti dell'ing. PINI risulta inoltre con immediatezza dalla considerazione che la Procura ritiene che la perdita di valore del Conto Patrimoniale corrisponderebbe al valore del canone: infatti, se tale tesi avesse un fondamento, dovrebbe ritenersi paradossalmente che più lo Stato riscuote canoni concessori più aumenterebbe il danno. Il che è palesemente assurdo.

La Procura basa la sua citazione nel presupposto parimenti erroneo che fosse stata la condotta omissiva della Filiale per Roma Capitale dell'Agenzia del demanio, e quindi dell'ing. PINI, a determinare la mancata redazione dei testimoniali di stato e pertanto il mancato inserimento dei beni in questione tra le "attività non finanziarie prodotte".

Nella realtà ancora con nota prot. 21872 del 29.6.2010 la Capitaneria di porto di Roma pur avendo convocato la Commissione di incameramento e sottoscritto ben otto testimoniali di stato concernenti gli stabilimenti di cui si controverte ha richiesto al Comune di certificare - prima di sottoscrivere i verbali di incameramento - la regolarità edilizia ed urbanistica dei manufatti, il che prova che i ritardi negli incameramenti non erano di certo ascrivibili all'Agenzia del demanio.

Ha poi ignorato la Procura attrice che, come risulta dalla planimetria che si produce e dalla lettera della Capitaneria di Porto di Roma prot. 13594 del 21.4.2009, un ostacolo alla redazione dei testimoniali di stato di cui trattasi è da attribuire alla circostanza che la delimitazione demaniale accertata in un verbale risalente all'anno 1976 non era stata formalmente approvata dalla Direzione Marittima sicché la delimitazione attuale formalmente vigente è quella indicata nel verbale n. 102 del 1933 che individua il limite del demanio pubblico marittimo sull'arenile degli stabilimenti (Gambrinus, Dopolavoro Cotral, Capannina, Nuova Pineta, La Rotonda, La Playa, Sporting Beach per citare quelli di cui si

discute), e ciò nonostante che la delimitazione del 1976 sia stata tenuta in conto dalla medesima Capitaneria fino al trasferimento delle funzioni e dal comune di Roma per il rinnovo delle concessioni demaniali.

Per maggiore comprensione di quanto esposto si allega una rappresentazione grafica della linea demaniale - così come si rinviene dai fogli impianto del catasto terreni - stabilita dal verbale del 1933 e quella stabilita dal verbale del 1976.

Secondo il verbale del 1933, che risulta l'unico regolarmente approvato, la parte più prossima alla strada del lungomare (e anche più consistente per quanto riguarda le opere di difficile rimozione) andrebbe classificata come appartenente al "patrimonio disponibile", in quanto sclassificata con il citato verbale, e non apparterebbe quindi al "demanio pubblico". Questi due elementi, vale a dire l'accertamento della regolarità edilizia urbanistica (di competenza del comune di Roma) e la delimitazione del demanio pubblico marittimo ai sensi dell'art. 58 del reg. cod. nav., di competenza della Capitaneria di Porto, del Ministero delle infrastrutture OO.MM. e dell'Agencia del demanio e del comune di Roma, sono elementi che ancora oggi non consentono la conclusione del procedimento (per l'iscrizione tra le pertinenze del demanio marittimo delle opere di difficile rimozione realizzate nel tempo dai concessionari marittimi) con la sottoscrizione del provvedimento conclusivo (verbale di incameramento).

Ciò sebbene siano stati redatti e regolarmente sottoscritti da tutti i partecipanti i testimoniali di stato degli otto stabilimenti (sul totale dei 14 indicati dalla Procura nella citazione) di cui si discute.

Così evidenziati gli erronei presupposti di fatto e di diritto che viziano la citazione della Procura, si rileva ancora la non accoglibilità della domanda perché frutto di una violazione e falsa applicazione delle norme di legge che disciplinano la competenza dell'Agencia del demanio e la redazione dei testimoniali di stato.

A tal fine la difesa procede ad una sintetica ricostruzione del sistema normativo nel quale si inserisce la vicenda.

Le concessioni relative al demanio marittimo devono essere richieste con domanda rivolta al Capo del Compartimento marittimo competente per territorio, ai sensi dell'art. 5 del codice della navigazione e dell'art. 9 del relativo regolamento d'esecuzione d'attuazione, DPR n. 328 del 1952 (attualmente le funzioni del Compartimento marittimo sono svolte dalle Capitanerie di Porto Sez. demanio).

L'art. 9 del suddetto DPR individua i soggetti dell'Amministrazione competenti - per le concessioni di durata superiore al quadriennio, quali sono quelle in esame - a ricevere l'atto pubblico di concessione. Sempre ai relativi adempimenti deve intervenire (o come soggetto che designa l'ufficiale di porto che deve ricevere detto atto o comunque quale rappresentante dell'Amministrazione concedente) il Capo del Compartimento marittimo.

L'art. 12 del DPR in esame prescrive che il capo del Compartimento marittimo debba richiedere, sulla domanda di concessione, il parere dell'Ufficio tecnico del Genio Civile, il quale, in base all'ultimo comma del precitato art. 12 "assiste inoltre il Capo del Compartimento nelle operazioni di consegna e riconsegna quando sia necessario".

Ai sensi dell'art. 16, comma 3, dello stesso DPR "la misura minima normale del canone per le concessioni è stabilita da leggi o regolamenti speciali". Ed, infatti, attualmente il D.L. 400/1993 convertito con legge 494/1993 e ss.mm.ii., stabilisce i criteri per la quantificazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime. L'atto di concessione, ai sensi dell'art. 19 del DPR in esame, deve tra l'altro indicare "l'ubicazione, l'estensione ed i confini del bene oggetto della concessione" (comma 1, punto I di detto art. 19), mentre è previsto, (comma 2, dello stesso articolo) che "Agli atti di concessione devono essere allegati la relazione tecnica, i piani e gli altri disegni".

Infatti, ai sensi dell'art. 34 del DPR n. 328/1952 la consegna e riconsegna dei beni dati in concessione avviene ad opera del Capo del Compartimento marittimo, con l'assistenza, se

necessario del Genio Civile e deve risultare da appositi processi verbali. Alla cessazione della concessione può verificarsi che le opere eseguite dal concessionario rimangano acquisite dallo Stato. In tal caso, il processo verbale di riconsegna "deve riguardare anche tali opere delle quali è descritto lo stato di consistenza. Le opere stesse sono iscritte nell'inventario dei beni del demanio pubblico, ramo marina mercantile".

Dal complesso di tali disposizioni risulta che il c.d. "verbale di consegna/riconsegna" delle addizioni apportate ai beni demaniali – al quale si riferisce l'invito a dedurre che imputa all'ing. PINI di non avere provveduto alla redazione di detto verbale - doveva essere redatto dal Capo del Compartimento marittimo, il quale era facoltizzato a richiedere, ove l'avesse ritenuto necessario, l'intervento del Genio Civile. L'inserimento poi di tali beni (acquisiti all'atto della riconsegna del complesso dei beni oggetto della concessione) nell'inventario dei beni del demanio pubblico, ramo marina mercantile, poteva avvenire soltanto sulla base di detto verbale di riconsegna redatto dal Capo del Dipartimento marittimo (ora Capitaneria di porto).

Considerato che l'Intendenza di Finanza (ora Agenzia del demanio) poteva partecipare solo in via eventuale, vale a dire (ai sensi del combinato disposto dell'art. 13 e dell'art. 34 del DPR 328/1952) alla redazione del testimoniale di stato - consequenziale al verbale di riconsegna quando le opere realizzate dal concessionario restano acquisite dallo Stato - l'Agenzia del demanio (e per essa i suoi dirigenti, come l'ing. PINI) non poteva ritenersi obbligata ad eseguire di sua iniziativa l'iscrizione delle opere risultanti dal verbale di riconsegna nell'inventario dei beni del demanio pubblico, ramo marina mercantile.

Tale iscrizione doveva necessariamente avvenire, infatti, su iniziativa, o comunque su richiesta del Capo del Dipartimento Marittimo.

D'altronde, l'art. 34 del DPR 328/1952 che prevede detta iscrizione nell'inventario dei beni del demanio pubblico, ramo marina mercantile, regola essenzialmente le operazioni dell'allora Capo del Compartimento marittimo in sede di consegna e riconsegna dei beni oggetto di concessione e non disciplina in alcun modo i compiti e gli obblighi della Agenzia del demanio.

Pertanto, non può ritenersi che da tale norma conseguano obblighi giuridici di quest'ultima che sono invece disciplinati da norme primarie.

In particolare, gli sviluppi normativi intervenuti successivamente all'introduzione del Codice della Navigazione e del relativo regolamento, tenendo conto, altresì, del conferimento delle competenze gestorie alle Regioni, (DPR 616/77, D.lgv 112/1998, L. 84/1994, D.lgv. 300/1999, DPR 271/2007, e DPR 211/2008), consentono di potere delineare il seguente quadro ricostruttivo delle sfere di competenza.

Spetta così al Ministero delle infrastrutture e trasporti - Capitanerie di Porto:

- 1) sdemanializzazione (art. 35 cod. nav.), incameramento (art. 49 cod. nav. e 34 DPR 328/1952), abbattimento (art. 54 cod. nav.), autorizzazione ai sensi dell'art. 55 del cod. nav. ed esproprio, realizzazione di opere impianti o manufatti inamovibili o di difficile rimozione;
- 2) polizia demaniale (contravvenzioni, informative e notizie di reato, ordinanze di sgombero e di ripristino);
- 3) la gestione del sistema informativo del demanio marittimo (SLD).

Spetta alle Regioni e per esse ai Comuni:

- 1) rilascio, revoca e rinnovo delle concessioni demaniali marittime compresi i porti e gli approdi turistici;
- 2) richiesta canoni e indennizzi;
- 3) ingiunzioni, demolizioni, sgomberi;
- 4) regolamentazione e disciplina delle modalità di esercizio dell'attività relativa all'uso del bene;
- 5) ogni altra attività, ivi compresa la tutela, inerente le gestione e utilizzazione dei beni del demanio marittimo.

All'Agenzia del demanio:

1) partecipazione all'emanazione dei provvedimenti relativi a sdemanializzazione (art. 35 cod. nav.), incameramento (art. 49 cod. nav.), abbattimento (art. 54 cod. nav.), autorizzazione ai sensi dell'art. 55 del cod. nav. ed esproprio, realizzazione di opere impianti o manufatti inamovibili o di difficile rimozione;

2) vigilanza sulla riscossione dei proventi (canoni e indennizzi) derivanti dalla gestione dei beni del demanio marittimo.

Sulla base del DPR 367/1998, l'esercizio della vigilanza si esplica attraverso:

- la verifica della corretta adozione delle nuove tariffe, sulla base delle quali calcolare l'ammontare dei canoni concessori;

- il controllo della riscossione dei canoni derivanti dall'utilizzo dei beni;

- l'esercizio, di concerto con le altre Amministrazioni competenti, dell'attività di vigilanza attraverso ispezioni programmate e concordate con l'Ente gestore.

Alle Autorità Portuali spetta infine la gestione dei porti di interesse nazionale e introito dei relativi proventi.

Dalla ricostruzione delle sfere di competenza così operata emerge – ad avviso della difesa – che non può valere a far ritenere sussistenti i compiti ed obblighi dell'Agenzia del demanio di provvedere ad iscrivere nell'inventario dei beni del demanio pubblico di propria iniziativa le opere risultanti dai verbali di riconsegna compilati dal Capo del Compartimento marittimo, il richiamo (operato dalla Procura) all'art. 65 del D.lgv. 300 del 1999 ed ai contratti di servizio stipulati dal 2002 tra l'Agenzia del demanio ed il MEF. Infatti se anche tale richiamo valesse a far ritenere che "all'Agenzia del demanio sono state attribuite in materia di gestione e tutela dei beni dello Stato le stesse competenze in precedenza spettanti al Ministero delle Finanze", non potrebbe ignorarsi che nessuna norma attribuiva a quest'ultimo Ministero il compito di procedere di sua iniziativa alla ricerca dei "verbali di consistenza" redatti dal Capo del Compartimento marittimo (poi Capitaneria di Porto) in sede di riconsegna dei beni oggetto di concessione ed alla consequenziale redazione del testimoniale di stato per l'iscrizione delle opere nell'inventario dei beni demaniali.

Tali compiti, non spettanti al Ministero delle Finanze, non potrebbero neppure ritenersi trasferiti all'Agenzia del demanio. Pertanto su quest'ultima e sui suoi dirigenti (e quindi sull'Ing. Pini) non può ritenersi che incombesse l'obbligo di procedere di propria iniziativa in occasione della riconsegna dei beni dati in concessione alla redazione del "verbale di incameramento delle addizioni apportate ai beni demaniali" e che conseguiva alla predisposizione del testimoniale di stato.

Ad avviso della difesa non c'è dunque alcuna disposizione implicante per i dirigenti dell'Agenzia del demanio Filiale di Roma Capitale il compito di prendere iniziative per la redazione del "testimoniale di stato", per la redazione del "verbale di incameramento" e per le (conseguenti) volture catastali, diversamente da quanto prospettato dalla Procura.

Né risulta dagli atti che l'organo competente a ciò, che risulta essere il Capo del Compartimento marittimo competente per territorio (ora Capitaneria di Porto), abbia intrapreso iniziative - rivolte all'effettuazione di detti adempimenti finalizzati alle volture catastali ed all'inserimento dei beni in questione nell'inventario dei beni demaniali per la successiva imputazione del valore degli stessi, da parte della Ragioneria Generale dello Stato, al Conto generale del patrimonio - alle quali l'Agenzia del Demanio non abbia dato seguito o rispetto alle quali abbia omesso di collaborare.

Pertanto, può fundamentalmente ritenersi che a tali dirigenti, ivi compreso l'ing. PINI, non spettasse alcun ruolo nelle operazioni di riconsegna dei beni del demanio marittimo oggetto di concessione.

Affermata la competenza per la redazione dei verbali di consistenza dei beni demaniali (demanio marittimo) oggetto di concessione e per la redazione dei verbali di incameramento delle addizioni apportate sui beni demaniali dai concessionari (preceduti dalla redazione dei

testimonialiali di stato con la partecipazione dell' allora intendenza di Finanza e ora dell'Agenzia del demanio) dei Capi del compartimento marittimo succedutisi nel tempo (ora Capitanerie di porto) ne segue che, ammesso e non concesso che dalla omissione del testimoniale di stato e/o del conseguente verbale di incameramento siano derivati danni all'erario (il che è da escludersi anche secondo la stessa prospettazione della Procura, che ipotizza, in realtà, un ipotetico danno conseguente al mancato inserimento degli immobili del demanio marittimo dati in concessione nel Conto del patrimonio dello Stato, inserimento che avrebbe dato luogo ad una perdita di valore pari alla capitalizzazione annua del canone concessorio, canone che in realtà è stato normalmente determinato ed incassato a prescindere dalla redazione del testimoniale di stato), di detti ipotetici danni dovrebbero essere chiamati a rispondere i Capi del Compartimento marittimo.

Mancherebbe pertanto la legittimazione passiva del PINI.

In particolare, si afferma l'assenza dell'elemento soggettivo della responsabilità (dolo o colpa grave) del PINI per non avere provveduto alla redazione dei testimoniali di stato o dei verbali di incameramento delle addizioni apportate ai beni demaniali. Ciò sia per la già rilevata assenza di una sua competenza a compiere di sua iniziativa tali operazioni, sia perché (e ciò si deduce in via subordinata) le normative attraverso le quali sono stati individuati i compiti dell'Agenzia del demanio presentano difficoltà oggettive di coordinamento sistematico delle diverse fonti normative (nazionali e regionali; primarie e secondarie) che sono intervenute nel corso del tempo).

L'esistenza di oggettive difficoltà di coordinamento di dette norme ed i conseguenziali dubbi in diritto nella subiecta materia si ritiene escludano la possibilità di configurare nella fattispecie l'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) della responsabilità.

Ciò tanto più che l'ing. PINI, quale responsabile dell'Agenzia del demanio per Roma Capitale, appena istituita, nel breve arco temporale che ha svolto tali funzioni, ha dovuto assolvere ad una smisurata vastità di compiti che non hanno consentito allo stesso di operare modifiche procedurali in ordine alla situazione dei beni del demanio marittimo da lui trovata.

Infatti, non esistevano agli atti precedenti di attività (del genere di quelle che ad esso si ascrive di avere omesso) degli uffici relativi alla iscrizione negli inventari di detti beni del demanio marittimo dati in concessione. Come del resto confermato dal convenuto in sede di deduzioni, facendosi presente che i fascicoli relativi agli stabilimenti balneari "non presentano alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività amministrativa o gestionale intrapresa dall'Agenzia a far data dall'anno 2000".

Nel contesto così delineato non sembra neppure possa configurarsi l'esistenza di un danno erariale e lo stesso risulta in realtà come meramente ipotetico e quindi insuscettibile di determinare una responsabilità per danno all'erario del deducente.

La Procura tenta di configurare detto danno come una conseguenza della mancata redazione dei testimoniali di stato e dei verbali di incameramento; tale omissione avrebbe causato il mancato inserimento degli immobili in questione nel Conto del patrimonio dello Stato.

Ma da tale mancato inserimento potrebbe essere derivato soltanto un incompleto aggiornamento, per la parte relativa all'omissione, del Conto medesimo, che però non si traduce in un danno dell'Erario.

E', infatti, pacifico che deve individuarsi nella scadenza della concessione il momento in cui le opere inamovibili o di difficile rimozione edificate sul suolo demaniale marittimo sono "ope legis", in assenza di richiesta di demolizione, acquisite dallo Stato, divenendo pertinenze demaniali marittime di cui all'art. 29 e ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione.

Sul punto la difesa adduce l'esistenza di una consolidata giurisprudenza, così: "in tema di demanio marittimo, l'art. 49 cod. nav., nello stabilire, con riferimento ai beni edificati su suolo demaniale in concessione, che in mancanza di diversa previsione alla scadenza di

quest'ultima le opere non amovibili restano acquisite allo Stato, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, da un canto costituisce espressione del generale principio dell'accessione di cui all'art. 934 c.c., e, d'altro canto, deroga al disposto del successivo art. 936, che riconosce il diritto all'indennizzo per il costruttore in caso di ritenzione delle opere da parte del proprietario; e va interpretato (atteso che il c.d. "rinnovo" è propriamente una nuova concessione, in quanto la scadenza del termine ne comporta l'automatica estinzione con conseguente insorgenza per l'Amministrazione del dovere di provvedere autonomamente al riguardo, sia pure nel rispetto dell'eventuale diritto di preferenza eventualmente spettante al precedente concessionario ai sensi dell'art. 37, comma 3, cod. nav.) nel senso che tale accessione si verifica, "*ipso iure*", al termine del periodo di concessione"(Cassazione civile, sez. III, 24 marzo 2004, n. 5842).

Ancora: "Ai sensi dell'art. 49 cod. nav. le opere non amovibili realizzate dal concessionario su area rientrante nel demanio restano acquisite dallo Stato alla cessazione della concessione, con la conseguenza che l'atto di incameramento (redazione testimoniale e del verbale di contestazione) delle opere valutate come inamovibili assume carattere puramente ricognitivo di un effetto "*ope legis*" prodottosi indipendentemente dalla determinazione in parola, al venire in rilievo dei descritti presupposti fattuali." (Consiglio Stato, sez. VI, 6 giugno 2003, n. 3187).

Nella stessa prospettiva: "Ai sensi dell'art. 49, c. nav., l'accessione in favore dell'amministrazione dei manufatti non amovibili su suolo demaniale si verifica alla data del rinnovo della concessione e non alla data della scadenza del rapporto concessorio rinnovato, diversamente dall'ipotesi di mera proroga della concessione (parimenti infondato si appalesa l'ulteriore motivo di appello con il quale si contesta la possibilità che l'effetto traslativo venga a prodursi in caso di rinnovo della concessione senza soluzione di continuità. Il Collegio non ha motivo di discostarsi dal consolidato orientamento espresso dalla Sezione, inteso a distinguere la fattispecie del rinnovo da quella della proroga. Si è osservato, in particolare, che mentre la proroga presuppone la continuazione di un rapporto in corso, il rinnovo incide, rivitalizzandolo, su di un rapporto ormai esaurito; ne deriva la produzione, in tale ultima evenienza, degli effetti che la legge e le stesse clausole contrattuali annettono allo spirare fisiologico dell'originario rapporto, effetti tra i quali va annoverato, come si è visto, anche quello dato dalla devoluzione al demanio delle opere di non facile rimozione edificate dal concessionario (Cons. Stato, sez. VI n. 1345/1988; 5 maggio 1995, n. 406; 27 aprile 1995, n. 365)" (Consiglio Stato, sez. VI, 8 aprile 2000, n. 2035).

E ancora: "Alla scadenza della concessione di area demaniale (marittima) si opera la devoluzione "*ipso iure*" delle opere non agevolmente amovibili, poste in essere dal concessionario a favore dell'amministrazione, ancorché la concessione sia rinnovata a vantaggio del precedente concessionario e non meramente prorogata" (Consiglio Stato, sez. VI, 26 giugno 1990, n. 664).

Nella medesima direzione anche il Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 1988, n. 1345; 16 marzo 1993, n. 244; 4 luglio 1962, n. 450; 17 febbraio 1967, n. 115.

L'acquisizione delle opere allo Stato interviene, dunque, "*ope legis*" alla scadenza della concessione, con la conseguenza che l'atto di incameramento assume carattere meramente ricognitorio (cfr. Consiglio di Stato n. 3187/2003 e TAR Toscana, sentenza n. 1444/2008).

Alla scadenza della concessione demaniale marittima si verifica, infatti, ai sensi dell'art. 49 del cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato "*ipso iure*", ovvero con effetto legale automatico, delle opere edificate dal concessionario non agevolmente rimuovibili, anche se la concessione si sia rinnovata e anche in mancanza di un esplicito atto di acquisizione o di incameramento (cfr. Consiglio di Stato, n. 244 del 1993).

Né il rinnovo della concessione incide nel senso di procrastinare l'effetto traslativo della proprietà, atteso che il rinnovo della concessione è propriamente una nuova concessione,

in quanto la scadenza del termine comporta l'automatica estinzione (cfr. Cassazione civile n. 5842/2004) della precedente concessione.

Argomentazioni che si ritrovano, peraltro, nella citata delibera n. 29/2008 del 2.12.2008 dalla Corte dei Conti - Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, avente ad oggetto "la riscossione dei canoni di concessione del demanio marittimo", ove la Corte nell'evidenziare i principi maggiormente significativi in merito all'istruttoria, rilascio, contenuto e durata della concessione demaniale marittima, ha chiarito che "la cessazione della concessione comporta la devoluzione allo Stato, senza compensi o rimborso, delle opere non amovibili costruite sulla zona demaniale (art. 49 c.n.)" (cfr. pag. 10, 11 e 12 della citata relazione).

Sul punto, il Consiglio di Stato ha, inoltre, precisato che l'effetto devolutivo si verifica in tutti i casi di cessazione della concessione, e dunque, anche nel caso di un suo rinnovo (cfr. Consiglio di Stato 367/1955).

Né le norme che prevedono l'iscrizione dei beni di proprietà dello Stato in appositi registri di consistenza o di inventario hanno rilievo trattandosi (verbali di incameramento) di formalità non costitutive, la cui omissione è incapace di incidere sulla produzione di un effetto traslativo automatico (cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 3187/2003).

Ciò significa (come del resto avviene per i beni patrimoniali non ancora assunti in consistenza nell'inventario dei beni dello Stato) che l'omissione del verbale di incameramento e, quindi, dell'inserimento del bene nel conto patrimoniale dello Stato si risolve unicamente in una non corretta e fedele rappresentazione del predetto conto; ma giammai determina una perdita di valore per l'Erario, in quanto il bene è e resta di proprietà dello Stato. Infatti il valore erariale del bene è connesso alla proprietà statale del medesimo e non al suo inserimento nel conto patrimoniale.

Questa circostanza inconfutabile spiega la ragione per cui di norma su tutto il territorio nazionale la redazione dei verbali di incameramento è sempre avvenuta in tempi diversi e distanti dallo spirare del titolo concessorio e, quindi, dall'acquisizione in proprietà dello Stato del bene.

Lo Stato, inoltre, ha sempre incamerato i canoni di concessione di cui si controverte determinati con riferimento all'effettiva consistenza dei beni. Ciò è tanto vero che la stessa Procura ha potuto procedere alla quantificazione degli ipotetici danni sulla base della "capitalizzazione annua del canone concessorio" per i beni in questione negli anni in riferimento.

Se i canoni sono stati regolarmente determinati e riscossi, costituisce un assurdo giuridico ascrivere al deducente un ipotetico danno erariale per mancato inserimento dei beni da cui sono derivati gli introiti (canoni), nel Conto del patrimonio dello Stato, che a sua volta si forma dalla capitalizzazione dei canoni.

Non senza rilievo, infine, è la circostanza segnalata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Ufficio studi e pubblicazione, nello studio sul patrimonio dello Stato - dicembre 2008, che "nel rendiconto patrimoniale non vengono ancora considerati i beni immobili del demanio pubblico suscettibili di utilizzazione economica, (tra i quali i beni del demanio marittimo) ai quali per effetto dell'art. 14 del Decreto Legislativo 279/1997 sono stati estesi criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, successivamente stabiliti con l'art. 3 del D.M. 18 aprile 2002".

I danni configurati dalla Procura regionale risultano pertanto meramente ipotetici e comunque insussistenti.

Gli stessi ad ogni modo sono stati quantificati in modo erroneo, per eccesso, sulla scorta di criteri privi di qualsiasi logicità e fondatezza.

Quanto al nesso causale tra l'operato dell'ing. PINI e l'ipotetico danno, è da escludere, secondo la difesa, che con la sua condotta l'ing. PINI abbia comunque determinato il mancato inserimento degli immobili in questione nel conto del patrimonio dello Stato.

Infatti, posto che egli non è responsabile, come in precedenza evidenziato, della omessa redazione dei testimoniali di stato e dei successivi verbali di incameramento – dai quali soltanto poteva conseguire l'inserimento nell'inventario dei beni demaniali dello Stato ad opera della Ragioneria dello Stato e quindi nel conto patrimoniale – risulta evidente che non esiste alcun nesso causale tra l'operato dell'ing. PINI ed il danno ipotizzato dalla Procura. Peraltro, ai fini dell'inserimento dei beni demaniali nel conto patrimoniale i relativi dati devono essere fruiti alle Ragionerie dall'Amministrazione dei trasporti, dal Ministero della difesa e dal Ministero dei beni culturali, spettando all'Agenzia del demanio il compito di fornire informazioni limitatamente "ai beni di demanio storico artistico". (cfr. pag. 35 circolare n. 35 del 13.11.2007 per l'anno 2007 e pag. 33 circolare n. 30 del 12.11.2007 per l'anno 2008).

In conclusione, si ritiene che nella fattispecie le domande formulate dalla Procura regionale nei confronti dell'ing. PINI debbano essere rigettate.

In subordine si chiede, per la denegata ipotesi che il danno sia ritenuto sussistente, che lo stesso sia quantificato in modo diverso ed inferiore a quello quantificato dalla Procura regionale in quanto non sussiste alcuna correlazione tra i canoni riscossi o da riscuotere dai concessionari ed il danno ipotizzato.

In via ulteriormente subordinata si chiede l'applicazione del potere riduttivo nella misura massima, considerando che l'ing. PINI ha diligentemente sollecitato il comune di Roma alla regolarizzazione formale delle concessioni di cui è questione.

In via istruttoria si chiede che sia disposta una CTU per accertare se alla omessa redazione dei testimoniali di stato, nelle fattispecie individuate dalla Procura regionale in citazione, sia derivato un danno all'Erario quantificando la relativa misura.

Con vittoria delle spese.

Parte convenuta ha successivamente presentato istanza di declatoria di nullità degli atti istruttori e processuali relativi al giudizio in epigrafe.

In proposito si è fatto presente come l'invito a dedurre del 4 maggio 2009 richiamasse una dichiarazione del PINI, il quale in data 20 febbraio 2007, nel corso di un'audizione personale disposta nell'ambito del procedimento istruttorio V2005/01372, interrogato quale persona informata dei fatti gestionali legati al rilascio di concessioni demaniali marittime sul litorale di Roma, aveva affermato che i fascicoli relativi agli stabilimenti balneari insistenti su tali concessioni **“non presentano alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività, amministrativa o gestionale, intrapresa dall'Agenzia del demanio a far data dall'anno 2000”** .

Nel predetto invito al dott. PINI si ascriveva conseguentemente una responsabilità per la mancata redazione dei testimoniali di stato e quindi dei verbali d'incameramento di una serie di beni immobili del demanio marittimo, insistenti sul litorale romano e dati in concessione. Analogo invito a dedurre veniva notificato il 23 aprile 2009 all'ing. Morelli Marco (con l'intimazione a pagare € 229.440,44 più rivalutazione ed: interessi) il quale aveva diretto la Filiale di Roma dell'Agenzia del demanio per circa un anno prima che alla stessa fosse preposto a decorrere dal 16.01.2007 l'ing. PINI. In tale invito si precisava che nel corso di una audizione personale disposta nell'ambito del procedimento istruttorio li V2005/01372 il dott. Renzo PINI, interrogato quale persona informata sui fatti aveva rilasciato la dichiarazione richiamata in atti.

La peculiarità dell'invito a dedurre notificato all'ing. Morelli rispetto all'analogo invito a dedurre notificato all'ing. PINI stava nel fatto che mentre nei confronti dell'ing. Morelli la Procura procedeva in base a presunte notizie di danno date da un soggetto terzo (vale a dire dall'ing. PINI) nel corso delle istruttorie V2005/01372, nei confronti dell'ing. PINI si procedeva in base a presunte notizie di danno da esso stesso provocato che sarebbero state fornite dal medesimo.

Come rappresentato dalla stessa Procura, la vicenda relativa alla presunta responsabilità

dell'ing. Morelli ha dato luogo, a seguito del solo invito a dedurre ad esso notificato, ad una "*actio nullitatis*" dallo stesso proposta in data 14.8.2009 ed alla quale la Procura regionale ha resistito con una memoria prodotta all'udienza del 24.09.2009.

La Sezione con ordinanza n. 422/2009 del 29.9.2009 ha rigettato tale istanza di nullità dell'ing. Morelli in quanto ha ritenuto che la Procura, dando notizia, nell'invito a dedurre, della dichiarazione resa dall'ing. PINI "nell'ambito di altro procedimento istruttorio", aveva indicato la notizia di danno dalla quale era scaturita la sua istruttoria, da ritenere conseguente alla segnalazione di un fatto specifico e concreto costituente, ove ne fosse riscontrata la fondatezza, un danno erariale.

Tale ordinanza veniva appellata con atto datato 26.11.2009 dall'ing. Morelli.

Costituendosi nel giudizio di appello la Procura generale ha comunicato che con provvedimento del 22.6.2010 (successivo cioè alla proposizione dell'appello) il Procuratore regionale aveva disposto l'archiviazione della posizione dell'ing. Morelli ed ha pertanto richiesto che fosse dichiarata l'inammissibilità dell'appello "stante la mancanza di qualsivoglia interesse processuale del Morelli che ha visto definita la propria posizione in una fase pre-processuale".

Peraltro all'udienza del 26.11.2010 la Terza Sezione giurisdizionale Centrale d'Appello non traeva alcuna conseguenza dall'intervenuta archiviazione della posizione dell'ing. Morelli ma adottava l'ordinanza n. 38/2010 del 26.11.2010 con la quale l'appello suddetto recante il n. 36529, al pari di numerosi altri, veniva rimesso alle Sezioni riunite per la decisione di una questione di massima così indicata: "il problema dell'individuazione del rito relativo alla richiesta di nullità ex art. 17 prodotta *ante causam*" nonché la decisione di una ulteriore questione che attiene al significato da attribuire all'espressione "specifico e concreto notizia di danno", con riferimento anche (pag. 22 dell'ordinanza di remissione alle Sezioni riunite) alla idoneità "b) dei fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre ad integrare per un soggetto diverso dall'invitato gli estremi della specifica e concreta notizia di danno (rilevante per la soluzione del giudizio n. 36529)".

Pertanto, allo stato l'invito a dedurre notificato all'ing. Morelli – che aveva preceduto il PINI quale preposto alla Filiale di Roma dell'Agenzia del demanio - ha dato luogo al rigetto dell'istanza di nullità dallo stesso proposta, ma sebbene abbia ad esso fatto seguito l'archiviazione da parte della Procura, vede tuttora pendente (e non può non rilevarsi l'anomalia della fattispecie) il giudizio di appello.

Quanto sopra si è rappresentato per evidenziare come la fattispecie relativa all'ing. PINI, sebbene l'invito a dedurre ad esso notificato avesse contenuto analogo a quello notificato all'ing. Morelli, non ha dato luogo ad una archiviazione, bensì ad una citazione.

Ciononostante permangono ugualmente i motivi di nullità sia della istruttoria che degli atti processuali (citazione) senza che su detta fattispecie possa avere alcuna incidenza il rigetto (in primo grado) della istanza di nullità a suo tempo prospettata dall'ing. Morelli (ed ancora sub iudice in grado d'appello).

Infatti, oltre a non avere il carattere di una notizia specifica e concreta di danno erariale, la dichiarazione resa dall'ing. PINI in data 20.2.2007 nel corso del procedimento istruttorio V2905/01372 non si ritiene possa costituire una notizia di danno.

Ciò perché il PINI non ha minimamente affermato di avere causato un danno, bensì ha enunciato un dato storicamente preciso, vale a dire che nei fascicoli relativi agli stabilimenti balneari non era presente alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività amministrativa o gestionale intrapresa dall'Agenzia a far data dall'anno 2000.

Da tale rappresentazione del contenuto dei fascicoli (che secondo l'ing. PINI stava a provare che i testimoniali di stato non erano di competenza dell'Agenzia del demanio) la Procura regionale ha fatto discendere la propria legittimazione a sottoporre ad un generalizzato controllo l'attività dell'Agenzia suddetta. Ma è evidente che quanto affermato dall'ing. PINI era l'opposto di una notizia specifica e concreta di danno.

Pertanto, la dichiarazione suddetta dell'ing. PINI non forniva alcuna specifica e concreta notizia di danno e l'istruttoria iniziata a seguito della stessa deve ritenersi nulla.

E questo anche per ulteriori considerazioni.

Come risulta dalle premesse dell'invito a dedurre notificato al PINI la notizia del presunto danno erariale dalla quale aveva preso le mosse la Procura regionale sarebbe stata costituita da una dichiarazione compiuta dal PINI nel corso di una audizione nella quale lo stesso, nell'ambito del procedimento istruttorio n. V2005/01372, veniva ascoltato quale persona informata dei fatti. Tale circostanza risulta anche dalla proposta di aprire un apposito fascicolo istruttorio prospettata al Procuratore regionale dal PM precedente e dal verbale di detta audizione, del pari prodotto dal PM. Tale dichiarazione resa dall'ing. PINI nel corso della sua audizione non può configurare una notizia specifica e concreta notizia di danno erariale provocato dallo stesso dichiarante.

Come risulta dal predetto verbale il PINI ha soltanto affermato che "rispetto agli oggetti della nota istruttoria cui oggi si corrisponde si fa presente che i fascicoli relativi non presentano alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività amministrativa o gestionale intrapresa dall'Agenzia almeno a far data dall'anno 2000; specifico che in risposta alla predetta nota istruttoria si depositano testimoniali di stato di Cotral del 20/03/1990 e quello della Casetta s.r.l. del 9/10/1981".

La dichiarazione si limitava, - in risposta ad una richiesta della Procura - a riferire il contenuto dei fascicoli che l'ing. PINI aveva reperito nel suo ufficio, contenuto che non evidenziava alcun danno per l'erario; la dichiarazione stessa non conteneva alcun elemento di specificità e concretezza relativamente a presunti danni erariali; l'assenza di "testimoniali di stato" nei fascicoli non poteva essere in alcun modo neppure indizio di presunti comportamenti omissivi dell'Agenzia del demanio, bensì provava esattamente il contrario. Vale a dire che anche in passato la redazione dei testimoniali di stato era un compito che non assolveva il MEF bensì veniva assolto dalle Capitanerie di Porto alle quali tal compito spettava come confermato dal parere dell'Avvocatura dello Stato che si allega; la presunta notizia di danno, che sarebbe stata implicita secondo la Procura regionale nella dichiarazione dell'ing. PINI, era in realtà una dichiarazione di scienza circa il contenuto di alcuni fascicoli di ufficio non recanti alcun dato relativo a qualsiasi danno.

In tale contesto è evidente che l'impugnata ordinanza si è basata sull'erroneo presupposto che una dichiarazione di scienza acquisita nel corso di un'audizione di un soggetto informato dei fatti, concretizzasse una specifica e concreta notizia di danni provocati dallo stesso dichiarante quale titolare di un determinato ufficio dell'Agenzia del demanio.

L'istruttoria e la successiva citazione meritano pertanto di essere annullati perché basati su notizie di danni erariali in realtà insussistenti e frutto peraltro di una violazione del richiamato art 17 comma 30 ter del D.L. n. 78/2009 e successive modifiche oltre che essere espressione di un'attività generalizzata di controllo della Procura sull'attività dell'Agenzia del demanio contrastante con i limiti posti all'attività delle Procure dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Successivamente al deposito dell'istanza di nullità l'avv. Pasquale Varone per il convenuto ha proceduto al deposito di ulteriori scritti difensivi.

In essi si svolgono considerazioni vertenti in primo luogo sul fatto che secondo la Procura la responsabilità del PINI, il quale è stato preposto alla direzione della Filiale dell'Agenzia del demanio a partire dal 16.1.2007 (mentre per l'anno precedente tale funzione era stata svolta dall'ing. Marco Morelli) consisterebbe nella mancata redazione dei testimoniali di stato che avrebbe impedito che il valore degli stabilimenti balneari di cui è questione venisse inserito nel conto patrimoniale dello Stato nelle annualità dal 2006 al 2008 cagionando per ciascun anno finanziario un corrispondente mancato aumento di valore del patrimonio dello Stato (pag. 1 della citazione).

Non si comprende tuttavia come nel corso della audizione personale dell'ing. PINI avvenuta

in data 20.02.2007 potessero essere acquisiti elementi tale da far ritenere sussistente un danno erariale ascrivibile all'ing. PINI.

Infatti, quest'ultimo fino al 20.02.2007 non era a capo della Filiale di Roma dell'Agenzia del demanio per cui non può avere concorso a determinare il mancato inserimento nel conto patrimoniale dello Stato per l'annualità del 2006 delle pertinenze di cui è questione.

Probabilmente di ciò si è resa conto la stessa Procura in quanto ha poi quantificato il presunto danno ascrivibile all'ing. PINI sulla base della capitalizzazione del canone concessorio in € 229.440,44 per ciascuno degli anni 2007 e 2008, escludendo dal computo l'anno 2006.

Comunque, rispetto alla data del 20.02.2007 nella quale l'ing. PINI ha reso la sua dichiarazione nell'ambito della istruttoria V2005/01372 è da rilevare che a tale data il Conto patrimoniale dello Stato relativo all'annualità 2007 (e che riporta la consistenza rilevata al 31.12.2007) non era stato ancora redatto (né ovviamente quello relativo alla annualità 2008). Ragion per cui è da segnalare l'anomalia di una istruttoria, iniziata nell'anno 2007, per danni all'epoca inesistenti (cioè per danni futuri).

Una ulteriore anomalia è da segnalarsi nel riferimento operato dalla Procura - onde quantificare il presunto danno causato dall'ing. PINI della citazione) - alla capitalizzazione del canone concessorio.

E' palese infatti, in base a tale criterio, che la responsabilità dell'ing. PINI, dirigente dell'Agenzia del demanio, aumenterebbe quanto maggiore è il canone concessorio riscosso dagli enti interessati. Il che costituisce una evidente assurdità la quale conferma come, oltre a non essere sussistente il presunto danno, nella fattispecie lo stesso sia stato anche irrazionalmente quantificato

Come già rappresentato dalla difesa dell'ing. PINI nella richiamata memoria di costituzione, non esiste alcuna norma di legge o regolamento che attribuisca all'Agenzia del demanio il compito di redigere i testimoniali di stato oppure i verbali di incameramento.

A tale assenza di fonti normative la Procura tenta di sopperire nella sua citazione con il richiamo al principio del buon andamento (art. 97 della Costituzione) del quale è corollario quello della economicità della gestione.

Secondo la Procura attrice, onde consentire l'utilizzazione economica dei beni immobili dello Stato, il DM 18/4/2002 ha inserito i beni del demanio marittimo nonché le pertinenze del demanio marittimo tra le "attività non finanziarie non prodotte" che sono valutate in base alla "capitalizzazione del canone concessorio".

E' evidente che la valutazione di "dette attività finanziarie non prodotte" in base alla suddetta capitalizzazione del canone concessorio porta alla logica conseguenza che qualsiasi attività amministrativa relativa a beni del demanio marittimo o loro pertinenze che non incida sul canone concessorio non comporta alcun riflesso sulla economicità della gestione amministrativa dei beni immobili demaniali.

Tuttavia la Procura nella sua citazione disattende tale logica deduzione e perviene ad asserire che "il rispetto del principio di economicità della gestione patrimoniale dei beni del demanio marittimo" sarebbe garantito: dagli artt. 49 e 31 del codice della navigazione; dall'art. 37, comma 2, del codice della navigazione.

Ma dette norme di legge e regolamentari non recano alcuna disposizione che porti a ritenere che spettasse all'Agenzia del demanio redigere i testimoniali di stato.

Infatti l'art. 49 del Codice della navigazione stabilisce testualmente quanto segue: "Devoluzione delle opere non amovibili: 1. Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. 2. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi a termini dell'articolo 54" .

L'art. 31 del Reg. Codice della navigazione stabilisce che "Demolizione delle opere 1. Salvo che non sia diversamente stabilito nelle condizioni speciali che regolano la concessione, nei casi di revoca, di decadenza o di scadenza, il concessionario, se l'amministrazione non intenda avvalersi della facoltà di acquisire le opere, ha l'obbligo di provvedere, a sua cura e spese, alla demolizione delle opere stesse e alla rimessa in pristino e riconsegna dei beni concessigli, nei termini che gli saranno notificati. 2. Ove il concessionario non adempia a tale obbligo si fa luogo all' applicazione del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 49 del codice.

L'art. 32 comma 7 successivo stabilisce che "Nelle controversie innanzi alle autorità giurisdizionali, la tutela dei beni demaniali spetta esclusivamente al ministro per le finanze".

Pertanto tali norme, ammesso che garantiscano il principio di economicità della gestione patrimoniale dei beni del demanio, non asseriscono di certo - diversamente da quanto sembra ritenere la Procura attrice - che la Agenzia del demanio abbia la competenza a redigere il testimoniale di stato e debba svolgere l'iniziativa per tale redazione.

Sebbene in una materia complessa quale è quella dei beni demaniali le fonti della competenza delle varie Amministrazioni non possano che rinvenirsi in norme di legge o regolamentari, nella citazione si adduce che i contratti di servizio stipulati dal 2002 tra l'Agenzia del demanio ed il MEF inseriscono i beni del demanio marittimo tra quelli previsti dall'allegato B di dette convenzioni che individua i beni del patrimonio dello Stato amministrabili dall' Agenzia (traendosi da ciò la conferma della tesi della Procura circa la spettanza all'Agenzia del demanio del compito di redigere i testimoniali di stato).

In realtà i contratti di servizio (vedasi ad esempio il contratto di servizio 2005-2007: doc. all. I) all'art. 2, comma 2, dopo avere descritto le prestazioni di servizi e le attività oggetto del contratto, precisano che "una rappresentazione dei beni demaniali dello Stato amministrati dall'Agenzia del demanio, basata sui dati oggi disponibili è fornita dal documento" patrimonio dello Stato amministrato dall'Agenzia del demanio "riportato in allegato B al presente contratto".

Tra tali immobili l'allegato B pag. 2 riporta anche quelli del demanio marittimo. Lo stesso allegato B alla pag. 3, peraltro riporta quale "soggetto gestore" del demanio marittimo l'Agenzia del demanio; il Ministero delle Infrastrutture e i Comuni.

E' evidente da ciò che l'espressione "Amministrati dall'Agenzia" in detto "contratto di servizi" non sta a significare che detti beni del demanio marittimo sono affidati alla esclusiva gestione dell'Agenzia del demanio, posto che tra i soggetti gestori degli stessi beni sono indicati anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed i Comuni.

Pertanto la previsione dei contratti di servizi non sta a provare, diversamente da quanto sembra addurre la Procura attrice, che i testimoniali di stato dovessero essere redatti dall'Agenzia del demanio bensì conferma quanto costantemente sostenuto dall'Ing. PINI a partire dalle sue "deduzioni": e cioè che la competenza in materia di testimoniali di stato spetta ad una apposita "Commissione" costituita da un rappresentante della Capitaneria di Porto, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall' Agenzia del demanio, oltre che da un rappresentante della Regione o del Comune, se autorità concedente, da convocarsi su iniziativa della Capitaneria di Porto.

Ciò esclude che della mancata redazione (in alcuni casi soltanto di concessioni del bene del demanio marittimo del Lido di Ostia) del testimoniale di stato possa essere considerato responsabile l'Ing. PINI. Secondo la Procura i dati normativi e quelli dei contratti di servizi (che essa interpreta come prova della esistenza di una competenza dell'Agenzia del demanio in tema di redazione dei testimoniali di stato), troverebbero conferma nella circolare del 4.3.2008 (doc. all. 28 della produzione della Procura) a firma congiunta Agenzia del demanio; Agenzia del Territorio; Ministero dei Trasporti nella quale legge si che "L'Agenzia del demanio provvede autonomamente alla redazione dei testimoniali".

In realtà tale frase contenuta nella pag. 8 di detta circolare non sta a significare che all'Agenzia spetti autonomamente di provvedere alla redazione dei testimoniali di stato; bensì che detta Agenzia una volta che è stato provveduto - tra i vari soggetti che hanno la competenza a porre in essere il testimoniale di stato - alla sua compilazione ne redige il testo in via automatica nell'ambito del "sistema di interscambio tra i sistemi informativi della Agenzia del Territorio e del Ministero dei Trasporti" (pag. 2 della circolare). E' infatti necessario considerare che la circolare ha per oggetto "le Modalità operative per la generazione dei dati di aggiornamento/allineamento dei sistemi informativi dell'Agenzia del territorio, Agenzia del demanio e Ministero dei Trasporti"; amministrazioni che con apposito "protocollo di intesa" del 1994 avevano costituito un apposito Gruppo Operativo di Lavoro (GOL) "allo scopo di curare gli aspetti di comune interesse relativi alla realizzazione del Sistema Informativo del demanio marittimo".

La stessa circolare precisa (pag. 3) che "le indicazioni di cui alla presente circolare non modificano, pertanto, le modalità di svolgimento dei procedimenti di competenza dei destinatari della stessa che restano disciplinati dalle norme vigenti, ma sono volte unicamente a regolare i circuiti attraverso i quali rendere operativo il sistema di interscambio, definendo gli adempimenti di competenza di ciascuno dei soggetti interessati".

La circolare quindi - allorché ha affermato che l'Agenzia del demanio provvede "autonomamente" alla redazione del testimoniale di stato non ha inteso - diversamente da quanto adduce la Procura - attribuire all'Agenzia del demanio il compito di redigere i testimoniali di stato, ma ha soltanto dettato la regola con la quale l'interscambio di dati relativi al demanio marittimo si realizza tra i soggetti interessati. Ivi compresi i dati relativi ai testimoniali di stato la cui redazione pertanto resta per sempre nella competenza di una pluralità di soggetti, come in precedenza evidenziato, e non avviene su iniziativa dell'Agenzia del demanio.

Ciò d'altronde è testualmente ribadito dalla suddetta circolare nella quale (pag. 7) si legge che "nell'ipotesi di mantenimento delle opere dello Stato da parte delle Amministrazioni competenti, devono essere svolte le consuete operazioni di incameramento alle quali deve intervenire un rappresentante dell'Agenzia del demanio ai fini della redazione dei relativi testimoniali di stato".

Precisazione questa che conferma quanto più volte evidenziato in precedenza, vale a dire che la redazione dei testimoniali di stato è frutto di un'attività complessa svolta da più soggetti pubblici, ma non costituisce una attività esclusiva dell'Agenzia del demanio né dipende da un'iniziativa di quest'ultima.

Concludendo: deve ritenersi che né le fonti normative, né le previsioni dei contratti di servizi; né le previsioni della circolare Prot. MDINFR2592 del 4/3/2008 confermano la tesi della Procura circa l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Agenzia del demanio nel predisporre i testimoniali di stato o nel prendere l'iniziativa affinché fossero predisposti. Resta confermato che non sussiste un profilo di responsabilità dell'Ing. PINI per i casi in cui tale testimoniale di stato relativo ai beni demaniali in questione non è stato redatto.

Neppure può trovarsi una conferma alle tesi della Procura circa una competenza esclusiva dell'Agenzia del demanio per la redazione dei testimoniali di stato nel richiamo contenuto nella citazione di dati del bilancio di esercizio a partire dall'anno 2006 (pag. 7 della citazione). Infatti, come si evince dalla pag. 71 del Progetto di bilancio 2006, la generazione delle entrate risulta essere la risultante, tra l'altro, della messa a reddito dei beni la quale per quanto concerne i beni del demanio marittimo comprende "la verifica della corretta applicazione da parte degli enti territoriali dei nuovi canoni tabellari del demanio marittimo e il relativo controllo della riscossione; l'avvio di una azione sistematica di ricognizione funzionale al successivo incameramento delle pertinenze demaniali marittime".

È evidente che tale previsione contenuta nel suddetto progetto di bilancio del 2006 (e ripetuta in altre relazioni di bilanci di anni successivi) non sta minimamente a significare che

l'incameramento delle pertinenze demaniali fosse di competenza dell'Agenzia del demanio, evidenziando solo come suo compito fosse una "sistematica ricognizione" dei beni demaniali.

Nella sua citazione la Procura – agente, ribadisce la difesa, di sua iniziativa ed in base ad una propria singolare ricostruzione delle disposizioni che regolano l'accertamento del demanio marittimo, dando luogo ad un generalizzato ed inammissibile controllo di tutta l'attività dell'Agenzia del demanio- si sofferma ad analizzare il modo con il quale i beni e le pertinenze del demanio marittimo sono inseriti nel Conto del patrimonio dello Stato.

Ciò per asserire che detti beni sono inseriti in tale conto dopo essere stati individuati nella loro consistenza "mediante la relazione di un c.d. testimoniale di stato" atto qualificato dalla Procura come necessario anche al fine di stabilire la corretta dimensione economica del canone concessorio. A detta redazione del testimoniale seguirebbe l'incameramento dei beni del demanio marittimo e il loro inserimento nel "conto del patrimonio dello Stato".

Dal loro inserimento conseguirebbe, secondo la Procura , "un aumento di valore del patrimonio dello Stato corrispondente al valore assegnato ai suddetti beni demaniali ai sensi del DM 18.4.2002".

Quanto asserito dalla Procura è frutto di una inaccettabile ed erronea rappresentazione della formazione del conto patrimoniale dello Stato, relativamente ai beni del demanio pubblico dello Stato, e i fatti rappresentati non solo non sussistono ma non sono nemmeno idonei a procurare un danno erariale.

Il c.d. testimoniale di stato altro non è che una relazione tecnico descrittiva dei manufatti realizzati dal concessionario marittimo che l'apposita commissione, costituita dai rappresentanti della capitaneria di porto, del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dell'Agenzia del demanio (oltre che del Comune o della Regione se autorità concedente) ritiene di incamerare tra le pertinenze del pubblico demanio marittimo. Il documento prende in considerazione solo le opere di difficile rimozione realizzate dal concessionario e non gli altri manufatti di facile rimozione realizzati. Inoltre nel testimoniale non viene assegnato alcun valore economico ai beni incamerati né vengono indicati i canoni ritraibili, né costituisce, diversamente da quanto adduce la Procura , un presupposto per la determinazione del canone dovuto.

La funzione del testimoniale è solo quella di certificare che i manufatti possono diventare di proprietà dello Stato e quindi consentire la loro annotazione nel registro 23DI, previa sottoscrizione, sempre da parte della citata Commissione, del successivo "verbale di incameramento". E' infatti quest'ultimo documento il titolo valido per l'iscrizione dei manufatti nel registro di contabilità costituendo il testimoniale un atto plurisoggettivo endoprocedimentale all'incameramento dei manufatti tra le pertinenze demaniali marittime. Ne deriva che nessun aumento di valore del conto patrimoniale dello Stato può conseguire dalla redazione del testimoniale di stato, per il semplice fatto che lo stesso non contiene valutazioni economiche di sorta, ma solo una descrizione puntuale delle caratteristiche e dimensioni fisiche dei manufatti.

La valutazione dell'intero demanio pubblico marittimo (arenili, lido, ecc.) sia dei manufatti incamerati (di difficile rimozione) sia di quelli non incamerabili (di facile rimozione) avviene, nel conto patrimoniale dello Stato, con la "capitalizzazione del canone concessorio", come stabilito nell'allegato 3 del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 18.4.2002 (pubblicato nella gazzetta ufficiale 30 gennaio 2003, n. 24), emanato di concerto con i Ministri della Difesa, delle Infrastrutture e dei Trasporti e per i Beni e le Attività Culturali.

La valutazione dei beni del demanio pubblico marittimo avviene, quindi, attraverso il canone concessorio riferito sia alle opere formalmente incamerate attraverso il testimoniale di stato o incamerate *ope legis* o non incamerabili perché di facile rimozione o ancora perché semplicemente costituenti demanio naturale (arenili, specchio acqueo ecc.); nessuna considerazione, e non potrebbe essere differente, nel menzionato D.M. "Nuova

classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione" è attribuita ai testimoniali di stato per la valutazione del demanio marittimo ai fini dell'inserimento nel conto patrimoniale.

La riprova di ciò si rinviene anche dall'esame del patrimonio dello Stato (doc. allo n. 3 tavola 20 di p. 45) la cui consistenza al 31 dicembre 2008 riferita ai beni immobili patrimoniali suddivisi per categorie nel quinquennio 2004 - 2008 valorizza solo il demanio artistico e storico (dell'anno 2008) e non il demanio marittimo.

Il danno cagionato dall'ing. PINI, come valutato dalla Procura della Corte dei Conti, per gli anni 2007 e 2008 ammonta a € 229.440,44 per anno, dal 2007 al 2008, per complessivi € 458.880,88. Il danno così quantificato corrisponde esattamente alla somma dei canoni riportati negli atti concessori, rilasciati dal Comune di Roma, dei 14 stabilimenti balneari indicati nell'atto di citazione.

I canoni concessori, per tutti gli stabilimenti indicati nell'Atto di citazione, risultano regolarmente corrisposti dai concessionari per ognuno degli anni 2007 e 2008. Pertanto, essendo stati detti canoni regolarmente corrisposti, la valutazione degli stabilimenti balneari di cui trattasi risultava eseguibile mediante la capitalizzazione del canone concessorio, come previsto dal D.M. 18.4.2002.

Da quanto sopra risulta evidente che i fatti e le ipotesi di danno attribuite all'ing. PINI semplicemente non sussistono.

Nel tentativo di individuare comunque un responsabile (di un danno in realtà, come in precedenza dimostrato insussistente) la Procura asserisce che l'Ing. PINI "era a conoscenza della necessità di procedere alla redazione dei testimoniali di stato ai fini dell'incameramento dei beni in parola"; tant'è che con alcune note del marzo e dell'aprile 2007 aveva rappresentato al Comune di Roma la necessità di procedere a redigere il testimoniale di stato.

Con tali lettere secondo la Procura l'Ing. PINI, che aveva anche segnalato al Comune suddetto l'omissione, in sede di rilascio dei titoli concessori, dell'acquisizione del parere richiesto dall'art. 13 del reg. cod. nav. "aveva correttamente operato una *vindicatio potestatis* in materia di tutela della proprietà demaniale da parte dell'Agenzia del demanio".

Dopo di che l'Ing. PINI, secondo la Procura, non avrebbe attivato le risorse dell'Agenzia per la redazione dei testimoniali di stato, con ciò dimostrando una grave noncuranza per la tutela dell'interesse economico della Repubblica.

In realtà la Procura, - che sembra valutare con particolare ed ingiustificato sfavore la figura e la posizione dell'Ing. PINI - omette di considerare che con la lettera del 19/4/2007 - che è una delle lettere, analoghe nel contenuto da essa citate - compiva un atto che è in realtà la riprova della sua sollecitudine nella cura dell'interesse pubblico.

Infatti, con tale lettera rappresentava al Comune di Roma che nella fattispecie alla quale la lettera stessa si riferiva i manufatti dello stabilimento balneare non amovibili erano da ritenersi già acquisiti al demanio marittimo - ai sensi dell'art. 49 del Codice della Navigazione - sebbene non fosse stato redatto il testimoniale di stato (come precisato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che l'Ing. PINI richiamava).

Dopo di che l'Ing. PINI rilevava il vizio della concessione sotto il profilo che il Comune non aveva richiesto il previo parere dell'Agenzia del demanio "per quanto riguarda la proprietà demaniale" prescritto dall'art. 13 del DPR 328/1952.

Precisava poi l'ing. PINI che "risulta altresì necessario a procedere con ogni consentita urgenza a redigere il testimoniale di stato affinché, anche sotto l'aspetto contabile, le opere di difficile rimozione già acquisite *ipso iure* siano inserite tra le pertinenze demaniali"; e puntualizzava che ai sensi della legge n. 296/2006 (finanziaria 2006/06) anche alle pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali etc. doveva essere applicato il canone di mercato secondo i parametri di cui all'art. 3 comma 1 lettera B par. 2.1 della legge 494 del 1993 come sostituito dal comma 251 art. 1 legge 296/2006.

Tale lettera era palesemente espressione dell'attività di controllo svolta dalla Agenzia sulla proprietà demaniale (gestita da altri, nella fattispecie dal Comune) e ribadiva come in base alla giurisprudenza della Cassazione l'acquisizione allo Stato delle pertinenze inamovibili di beni demaniali avvenisse ipso iure a prescindere dal testimoniale di stato la cui predisposizione veniva pertanto sollecitata (quale attività che presupponeva il concorso di più amministrazioni e che nessuna disposizione prevedeva dovesse essere intrapresa dalla Agenzia del demanio), per esigenze contabili.

L'asserire che con detta lettera l'Ing. PINI abbia operato una "*vindicatio potestatis*" (a parte l'indubbia suggestione dell'espressione) non trova quindi alcuna giustificazione nel contenuto della lettera e costituisce una ulteriore riprova di come la Procura, essendosi addentrata in una verifica ed in un controllo dell'intera attività dell'Agenzia del demanio, abbia preteso di attribuire alla stessa ruoli e compiti che né per legge né per contratto di servizi le competevano.

Né la pretesa ricostruttiva del ruolo e dei compiti dell'Agenzia del Demanio svolta al fine di attribuire alla stessa il compito e la responsabilità di redigere i testimoniali di stato trova alcuna giustificazione in atti sui quali la Procura ha fondato le sue ricostruzioni come ad esempio la nota prot. 2006/2039/DAO-CO/BD del 10.07.2000 indirizzata alle Filiali Regionali dell'Agenzia dal Direttore di Area Operativa Dott. Paolo Maranca. Infatti, tale nota è dichiaratamente "rivolta ad una corretta gestione di beni del demanio marittimo sotto il profilo degli assetti proprietari" e non afferma minimamente che la gestione del demanio marittimo e la redazione del testimoniale di stato siano compiti dell'Agenzia. Anzi afferma esattamente l'opposto e cioè che le Filiali dell'Agenzia dovevano "d'intesa con le Amministrazioni cui è affidata la gestione del demanio marittimo (Regioni; Comuni; Autorità portuali) monitorare le relative concessioni e procedere conseguentemente alle operazioni di incameramento".

Tali operazioni sono in detta nota analiticamente indicate e tra esse vi è la "redazione dei testimoniali di stato d'uso del bene sottoscritta dall'Agenzia del demanio; redazione del verbale di incameramento sottoscritto dalle Amministrazioni partecipanti". Tale descrizione delle operazioni non fa che confermare quanto costantemente asserito dall'Ing. PINI e cioè che la redazione del testimoniale di stato è un atto plurisoggettivo e che gli Uffici marittimi periferici hanno la titolarità delle funzioni afferenti le operazioni previste per l'incameramento delle opere di difficile rimozione di cui all'art. 49 cod. Nav., come puntualizzato dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto con dispaccio Prot. 64803 del 16.07.2009. Tale puntualizzazione - condivisa dalla Direzione Generale dei Porti, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - è stata condivisa anche dall'Avvocatura Generale dello Stato (Parere prot. 301091 del 13.10.2009).

Concludendo: deve ritenersi che l'intera citazione della Procura sia basata sul presupposto che sia in sostanza la Procura medesima a determinare i compiti della Agenzia del demanio in tema di redazione dei testimoniali di stato. Ciò sebbene né la legge, né il contratto di servizio, né le prese di posizione del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, e della Direzione Generale dei Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, né il precitato parere dell'Avvocatura dello Stato né la prassi amministrativa di svariati decenni, consentano di ritenere fondata la tesi che debba essere l'Agenzia del demanio a redigere (ed a prendere l'iniziativa della redazione) il testimoniale di stato, (tesi sottesa all'addebito di responsabilità mosso all'ing. Pini).

In realtà la Procura, operando in assenza di una specifica e concreta notizia di danno erariale, ha svolto un ruolo di controllore generale dell'attività dell'Agenzia (dal quale doveva astenersi in ossequio alla nota giurisprudenza della Corte costituzionale) prospettando tesi ricostruttive dei compiti delle stesse prive di una giuridica giustificazione.

Con l'effetto non già di individuare un effettivo danno erariale (che nei precedenti scritti defensionali si è ampiamente dimostrato essere insussistente perché i canoni concessori sono stati sempre regolarmente determinati e riscossi a prescindere dalle vicende dei

testimonialiali di stato) bensì di determinare sconcerto nell'operato dell'ing. PINI, dirigente che gli atti dimostrano impegnato a realizzare l'interesse pubblico, (ed il Collegio potrà anche valutare l'effetto di tali irruzioni della Procura rivolte a dettare le regole della gestione delle Agenzie di cui lo Stato si avvale sull'intero sistema dei rapporti tra Stato ed Agenzie). Ad esso l'unico addebito che si muove è quello: di aver reso nel corso di una istruttoria svolta nel 2005 una dichiarazione di scienza circa il contenuto di fascicoli presenti negli Uffici della Filiale di Roma della Agenzia del demanio prima che egli prendesse la direzione della stessa; di avere, con sollecitudine, invitato il Comune di Roma al rispetto delle regole sulle concessioni demaniali.

Per mero scrupolo di completezza si ribadisce infine come l'ipotetico danno ascrivito all'ing. PINI (€ 458.880,88) corrisponda esattamente alla somma dei canoni riportati negli atti concessori, rilasciati dal Comune di Roma, di 14 stabilimenti balneari indicati nell'atto di citazione. Ciò sebbene (come dal prospetto prodotto: doc. all. n. 6) risulti che poi per ben 7 di detti stabilimenti il testimoniale di stato, in anni diversi, era stato regolarmente redatto. Il che evidenzia come anche la determinazione quantitativa del presente danno erariale sia stata erronea.

Nell'odierna udienza il difensore del convenuto, nell'illustrare le ragioni che inducono all'accoglimento dell'istanza di nullità degli atti istruttori e processuali relativi al presente giudizio, ha richiamato in proposito quanto già da lui dettagliatamente riportato a supporto dell'istanza medesima al momento della proposizione.

Ha quindi tenuto a sottolineare come sia evidente l'anomalia di una procedura instaurata a seguito di elementi emersi in altra istruttoria, la cui valenza non può non risentire della specificità di quest'ultima. Ne è riscontro per l'appunto l'originarsi dell'attuale giudizio legato ad una mera dichiarazione di scienza, operata da un soggetto interrogato quale persona informata dei fatti gestionali legati al rilascio – antecedentemente all'assunzione delle sue funzioni presso la Filiale di Roma capitale dell'Agenzia del demanio – di concessioni demaniali marittime sul litorale di Roma. Infatti, come risulta in atti, il PINI nell'occasione aveva affermato che i fascicoli relativi ai predetti stabilimenti non presentavano alcuna documentazione dalla quale evincere l'esistenza di alcuna attività, amministrativa o gestionale, intrapresa dall'Agenzia del demanio a far data dall'anno 2000.

Dunque nessuna notizia specifica e concreta di danno, ma solo il riferimento di una situazione di fatto, senza alcuna connotazione di illiceità o comunque di emersione di danno. Al contrario la dichiarazione è stata trasformata, senza l'emergere di alcun elemento in tal senso, in una sorta di autodenuncia giustificante l'avvio di un'altra istruttoria da parte della Procura.

Di qui la censura circa l'instaurazione di un'istruttoria senza la previa specifica e concreta notizia di danno.

Il difensore ha aggiunto che oltretutto, a maggiormente evidenziare la violazione nella specie dell'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1/7/2009, n. 78, convertito in legge 3/8/2009, n. 102, nel testo modificato dal decreto-legge 3/8/2009, n. 103 convertito in legge n. 141 dello stesso anno, il riferimento alla dichiarazione in questione – intervenuta all'inizio del 2007 – ha determinato la singolarità dell'avvio di un'istruttoria per danni all'epoca inesistenti, come confermato dall'Atto di citazione che in proposito richiama le conseguenze del mancato inserimento nel conto patrimoniale dello Stato per gli anni 2007 e 2008 dei beni inamovibili relativi alle concessioni demaniali marittime di cui è causa.

Conclusivamente il difensore ha evidenziato come ad ogni modo la dichiarazione del PINI non possa avere valenza di notizia di danno, risultando questo del tutto ipotetico e collegato alla mancata realizzazione di testimoniali di stato antecedenti ai rinnovi di concessioni; tenuto altresì presente che per 7 su 14 di tali concessioni i testimoniali invece erano intervenuti.

Il fatto è che la dichiarazione in oggetto è servita solo a giustificare una indebita

generalizzata indagine sull'attività del demanio.

Il PM ha richiamato anzitutto la precedente ordinanza di questa Sezione n. 422/2009, con cui è stata respinta analoga eccezione avanzata da altro funzionario dell'Agenzia del demanio, in relazione al quale successivamente la Procura ha ritenuto, nella stessa vicenda, di procedere ad archiviazione.

Ha quindi affermato di condividere completamente le motivazioni adottate in tale ordinanza a fondamento della reiezione dell'eccezione di nullità: motivazioni chiaramente estensibili all'eccezione presa in esame nell'odierna udienza.

Ciò anche in base al principio affermato da questa Sezione, in particolare con l'ordinanza n. 580 del 2010, per cui il giudizio sulle istanze di nullità ai sensi del citato art. 17, comma 30-ter ha valenza oggettiva, di guisa che i suoi effetti si estendono anche ai non presentatori delle istanze. Ha contestato poi le valutazioni della difesa adottate a sostegno dell'istanza, rilevando che la specificità e concretezza della notizia di danno non sta a significare che il danno deve essere specifico e concreto, essendo tale valutazione inevitabilmente riservata all'attività istruttoria da intraprendere, la quale può chiudersi anche senza l'instaurazione del giudizio, ove si acclari l'inesistenza del danno.

Quanto al ripetuto accenno da parte della difesa dell'esistenza di 7 testimoniali di stato relativamente alle concessioni demaniali marittime di cui è causa, il PM ha sottolineato come la loro esistenza sia sempre stata evocata, ma non risulti dai documenti salvo in un caso riferentesi però al lontano passato.

Conclusivamente il PM ha chiesto il rigetto dell'istanza, con la condanna della parte alle spese, atteso che questa aveva conoscenza della precedente ordinanza emessa in ordine ai medesimi fatti oggetto dell'istanza in questione.

In relazione alla richiesta di condanna alle spese il difensore del convenuto ne ha escluso il fondamento, atteso che l'istanza di nullità attiene comunque all'avvio di una fase pre-processuale ed è da escludere che la pronuncia di rigetto contenuta nell'ordinanza n. 422/2009 sia estensibile all'oggetto dell'istanza in questione, attesa la indubbia differenziazione delle posizioni del PINI rispetto all'ing. Morelli.

Nel merito il PM – illustrati i principi normativamente introdotti nel 1997 e sviluppati dalla legislazione successiva posti a fondamento della citazione, con evidente rilievo ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica assunti dalla Repubblica in sede europea sin dal 1995 (SEC 95) - ha sottolineato che la redazione del testimoniale di stato (che altro non è che un accertamento tecnico della consistenza dello stato dei luoghi che serve ad individuare i beni il cui valore è da inserire nel patrimonio pubblico) è atto necessario e prodromico all'avvio del procedimento di valutazione volto all'incameramento dei beni del demanio.

L'omessa redazione del testimoniale di stato impedisce l'incameramento: conseguentemente priva il patrimonio pubblico dell'esistenza e dell'incremento di valore connesso ai beni che - per mancanza del testimoniale di stato - non sono stati individuati nel patrimonio pubblico.

Da qui - secondo la Procura - il 'valore perduto' ed il conseguente danno per il pubblico erario, attesa altresì l'evidente violazione dell'art. 83 della legge di contabilità n. 2440 del 1923.

Ne è del resto un chiaro esempio uno dei 14 stabilimenti balneari di cui è causa, lo stabilimento 'Salus', che, da visure catastali, risulta essere di proprietà di privati.

La necessità della redazione dei testimoniali di stato da parte dell'Agenzia del demanio nella fattispecie all'esame emerge oltre che dalla legislazione di fonte primaria richiamata in citazione, chiaramente dai documenti interpretativi ed attuativi della stessa normativa adottati nel 2006 e nel 2008 dall'Agenzia del demanio, tutti versati in atti e tutti univocamente indicanti la necessità della redazione del testimoniale di stato e la relativa competenza dell'Agenzia.

Tali circostanze dimostrano la conoscibilità, prevedibilità ed evitabilità del danno da parte del convenuto, quale responsabile territoriale dell'Agenzia del demanio.

Dal che si fonda un giudizio di colpa grave del PINI nel porre in essere la condotta omissiva contestata, in ragione della chiarezza del dato normativo, ulteriormente evidenziata dalle richiamate esplicite e specifiche indicazioni in materia emergenti dagli atti formalmente assunti dall'Agenzia del demanio nel 2006 e nel 2008, presupponenti la conoscenza della necessarietà dell'adempimento omesso, come dimostrato specificamente dal convenuto con le note da lui inviate nel marzo/aprile 2007 al Comune di Roma.

Ad ulteriormente aggravare la colpa del convenuto - sempre secondo il PM che al riguardo ha richiamato il contenuto delle audizioni personali del Direttore generale Caliendo e del Comandante generale delle Capitanerie di porto Ammiraglio Pollastrini versate in atti - concorre l'ampio lasso di tempo perduto dal convenuto nel tentativo di accreditare una competenza in capo alla Capitaneria di porto in materia di incameramenti: questione del tutto irrilevante in quanto la contestazione di cui all'Atto di citazione non riguarda il procedimento di incameramento, bensì un atto prodromico allo stesso ossia la redazione dei testimoniali di stato.

Conclusivamente il PM ha ribadito la richiesta di condanna del convenuto.

L'avv. Pasquale Varone, nel contestare la pretesa della Procura, ha tenuto anzitutto a sottolineare, in relazione alle richiamate, da parte del PM, dichiarazioni del Direttore generale del Ministero dei trasporti dott. Caliendo, come quest'ultimo si sia limitato ad affermare che gli risultava la competenza delle Capitanerie di porto ad attivare le procedure di incameramento, come del resto confermato dal comandante generale delle Capitanerie di porto Ammiraglio Pollastrini, nonché, in sostanza, dal parere in merito dell'Avvocatura di Stato.

Secondo il difensore, in realtà, la Procura si è mossa, nella ricostruzione della vicenda, sulla base dell'orientamento tenuto dalla Capitaneria di porto di Roma e poi superato, escludente ogni propria competenza in materia.

Il fatto è che il testimoniale di stato ha solo una funzione tecnica, in nulla incidendo sulla procedura di acquisizione al patrimonio dello Stato delle addizioni operate sui beni del demanio marittimo dai concessionari dei medesimi. Né determina alcun incremento di valore di tali beni, atteso che la valorizzazione relativa avviene attraverso la capitalizzazione dei canoni.

Rilevato quindi che, rispetto ai 14 stabilimenti balneari cui fa riferimento l'Atto di citazione, si è potuta comunque rilevare dagli atti – seppure non reperire materialmente essendo i documenti da ritenere conservati presso la Capitaneria di porto di Roma – l'esistenza dei testimoniali di stato per almeno 7 di tali stabilimenti, il difensore ha altresì tenuto a svalutare il rilievo attribuito, ai fini della giustificazione della richiesta di condanna, dalla Procura alla circolare dell'Agenzia del demanio – Direzione area operativa del 10 luglio 2006, avente ad oggetto: Demanio marittimo. Incameramenti ex art. 49 Codice della navigazione.

Infatti, tale circolare atteneva solo alla uniformazione nel particolare settore del Demanio marittimo del sistema informativo e ricognitivo dei beni immobili dello Stato, specifico oggetto del Contratto di servizi tra l'Agenzia del demanio e il Ministero dell'economia e delle finanze. E questo ovviamente in nulla innovando rispetto alle competenze normativamente previste in materia.

Quanto al danno l'avv. Pasquale Varone ha evidenziato la singolarità di un danno che ha dato luogo all'avvio dell'istruttoria prima ancora del suo verificarsi, confermandosi in tal modo l'infondatezza della domanda attorea.

Richiamate le indicazioni in tal senso pure formulate dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, affermantici che l'incameramento delle opere non amovibili spetta ai competenti organi dello Stato e non certo all'Agenzia del demanio, il difensore ha concluso come

emerge evidente che nella specie la Procura si sia inammissibilmente sostituita nella funzione di controllo generale spettante ai competenti organi della Corte dei conti.

DIRITTO

Rileva il Collegio, quanto all'istanza di nullità degli atti istruttori e processuali relativi al giudizio in epigrafe, che la doglianza in questione si articola sia sotto il profilo della inammissibile utilizzazione di una dichiarazione resa dall'ing. PINI in altra istruttoria ai fini dell'avvio delle indagini del PM che hanno condotto all'instaurazione del giudizio in oggetto sia sotto il profilo della mancanza del riferimento a qualsiasi danno attuale, come dimostrato dal successivo invito a dedurre, e poi dalla citazione, individuanti il danno in contestazione in relazione agli anni 2007 e 2008: e cioè per periodi successivi all'assunzione delle funzioni di Direttore generale da parte del predetto convenuto (16 gennaio 2007) e alle dichiarazioni rese da questi nel corso dell'audizione personale del 20 febbraio 2007 (nell'ambito del procedimento istruttorio V 2005/01372).

Per quel che concerne il profilo della pretesa inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dal PINI, ad avviso del Collegio l'istanza non può essere accolta, atteso già che la disposizione dell'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1/7/2009, n. 78, convertito in legge 3/8/2009, n. 102, nel testo modificato dal decreto-legge 3/8/2009, n. 103 convertito in legge n. 141 dello stesso anno, si limita ad affermare l'esigenza che le istruttorie siano avviate sulla base di una notizia specifica e concreta di danno, senza nulla prescrivere in ordine alla *sedes* dell'acquisizione.

Ed in tal senso si è espressa l'ordinanza n. 422/2009 di questa Sezione laddove ha respinto l'analoga istanza avanzata dall'ing. Morelli, più volte richiamata in atti.

Né assume rilievo l'eccezione, pure prospettata dalla difesa, secondo cui nella specie si utilizzerebbe impropriamente un'autodichiarazione attinente esclusivamente al mancato reperimento dei documenti concernenti i testimoniali di stato nei fascicoli relativi alle concessioni degli stabilimenti balneari in possesso dell'Agenzia del demanio. Ciò in quanto nessuna disposizione impedisce l'utilizzazione delle dichiarazioni rese nel corso di un'istruttoria svolta dalla Procura regionale al fine di avviare un'indagine contabile nei confronti del loro autore.

Per quel che concerne poi il contestato profilo della mancanza di qualsiasi danno, anche qui l'istanza non può essere accolta, atteso che la specificità e concretezza della notizia di danno, di cui la difesa del convenuto contesta l'insussistenza, non sta a significare che il danno deve essere specifico e concreto essendo tale valutazione inevitabilmente riservata all'attività istruttoria da intraprendere.

Si aggiunga infine che nella specie non risultano neppure i denunciati profili di avvio da parte della Procura regionale di una indiscriminata opera di controllo dell'attività dell'Agenzia del demanio nella materia *de qua*, atteso che l'Atto di citazione fa riferimento esclusivamente al danno connesso alla mancanza dei testimoniali di stato relativamente alle 14 concessioni balneari richiamate in narrativa.

Conclusivamente l'istanza va respinta, disponendosi la compensazione delle spese, sulla base della considerazione che la posizione del PINI – e dunque le motivazioni addotte a sostegno dell'istanza medesima – non è assimilabile a quella dell'ing. Morelli, in relazione a cui è stata adottata l'ordinanza n. 422/2009, vertendosi nel caso di specie comunque sulla utilizzazione di un'autodichiarazione resa in altra istruttoria al fine dell'instaurazione di una nuova indagine nei confronti dello stesso dichiarante.

Nel merito osserva il Collegio che l'addebito in citazione viene contrastato dalla difesa del PINI sia affermando la mancanza di qualsiasi competenza in capo all'Agenzia del demanio, e quindi del Direttore *pro-tempore* della filiale di Roma capitale di tale Agenzia, in ordine alla redazione dei testimoniali di stato di cui è causa, sia contestando la sussistenza medesima di un danno erariale.

Con riferimento alla postulata mancanza di competenze in capo al convenuto in ordine alla

redazione dei testimoniali di stato e, comunque, circa la sussistenza di una possibile sua autonoma iniziativa in materia, la Sezione constatata come la circolare dell'Agenzia del demanio – Direzione area operativa del 10 luglio 2006 contenga un chiaro richiamo alle filiali dell'Agenzia medesima alla priorità dello svolgimento di tutte le azioni rivolte all'incameramento, ai sensi dell'art. 49 del Codice della navigazione, delle opere non amovibili costruite sui beni del demanio marittimo dati in concessione. Con l'imposizione poi alle predette filiali di monitorare, di intesa con le Amministrazioni cui è affidata la gestione del demanio marittimo, le relative concessioni e procedere conseguentemente alle operazioni di incameramento, tra le quali viene esplicitamente indicata la "redazione del testimoniale di stato d'uso del bene sottoscritto dal rappresentante dell'Agenzia del demanio".

Risulta dunque palesemente infondato l'assunto difensivo secondo cui la circolare avrebbe fatto riferimento nella specie soltanto alle attività di informatizzazione dei beni demaniali marittimi, incombenti all'Agenzia delle entrate in base al contratto di servizi per il 2005-2007 – stipulato dall'Agenzia con il Ministero dell'economia e delle finanze – senza attribuire alcuna ulteriore competenza alle filiali in ordine ai testimoniali di stato o alle procedure di incameramento. Aggiungendosi, sempre da parte della difesa, che l'atto convenzionale in questione non poteva comunque trasferire all'Agenzia medesima un potere d'altronde mai attribuito al predetto Ministero.

Assunto non solo in contrasto con il tenore testuale della circolare ma anche con il disposto dell'art. 13 del Regolamento della navigazione marittima, laddove si prevede il parere della competente Intendenza di finanza tra l'altro per quanto concerne le domande relative a concessioni di beni demaniali marittimi importanti impianti di difficile rimozione. Norma confermativa in sostanza delle analoghe disposizioni in precedenza dettate nel 1931 dall'allora Ministero delle comunicazioni – Direzione generale della Marina mercantile nelle Istruzioni per l'Amministrazione del demanio pubblico marittimo, specificanti le azioni procedurali da compiersi da parte dell'Amministrazione marittima nell'esercizio dei propri compiti di gestione. Istruzioni ben note alle Amministrazioni – tra cui l'Agenzia del demanio – coinvolte nelle procedure di incameramento e ad ogni modo richiamate specificamente nella richiesta di parere inviata dalla Capitaneria di porto di Roma all'Avvocatura generale dello Stato il 29 gennaio 2009, in atti e conosciuta, in relazione a tale parere, anche dall'Agenzia del demanio e dal convenuto.

E nelle predette Istruzioni nella Sezione X, titolo II, parte II, paragrafo 66 si legge che cessato di aver vigore il contratto di concessione, il Comandante del Compartimento marittimo provvede alla ripresa in consegna dei beni concessi e quando "le opere erette restino in proprietà dello Stato, alle operazioni di presa in consegna – che come si è detto devono svolgersi anche se la concessione viene rinnovata, potendosi provvedere in tal caso a redigere un unico verbale di consegna e nuova riconsegna – deve intervenire un rappresentante della Finanza e devono redigersi testimoniali di stato delle opere che rimangono di proprietà erariale, e che devono essere iscritte a cura dell'Amministrazione finanziaria nell'inventario dei beni di demanio pubblico a termine degli artt. 3 e 4 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, restando si intende, tali beni in gestione dell'Amministrazione marittima".

Confermano questa conclusione le note inviate tra il marzo e l'aprile 2007, a firma dell'ing. PINI, con cui l'Agenzia del demanio – filiale di Roma capitale invitava con riferimento alle concessioni dei beni demaniali marittimi di cui è causa il comune di Roma e la Capitaneria di porto di Roma, attesa la mancanza di formali testimoniali di stato, a sanare la mancanza, ritenuta tale da comportare altrimenti l'annullabilità degli atti di concessione.

Nello stesso senso nel bilancio di esercizio dell'Agenzia del demanio al 31 dicembre 2008 appare contemplata, tra le azioni di generazione di entrate, la prosecuzione dell'azione

ricognitiva sul demanio marittimo funzionale all'incameramento delle pertinenze demaniali. Sul punto, conclusivamente, il Collegio non può non rilevare come gli elementi addotti in proposito dalla Procura regionale appaiano adeguati per affermare la piena consapevolezza da parte del convenuto delle competenze su di lui incombenti relativamente ai testimoniali di stato concernenti le concessioni demaniali marittime di cui è causa. Consapevolezza confermata dal fatto che il predetto aveva inizialmente proceduto correttamente – stante la richiamata doverosità dell'intervento in precedenza del rappresentante della Finanza e, all'attualità, del rappresentante dell'Agenzia del demanio nella redazione dei testimoniali – ad invitare i soggetti interessati (comune di Roma, Capitaneria di porto e, per conoscenza, la Regione Lazio, Ente destinatario dal 1999 delle competenze di gestione dei beni in oggetto, trasferite poi con legge regionale al Comune) a procedere per sanare gli atti di incameramento viziati dalla mancanza di formale testimoniale di stato dei manufatti non amovibili. Testimoniale, dunque, negli stessi inviti ritenuto indispensabile – al di là dell'acquisizione *ipso iure* dei beni nell'ambito demaniale – al fine dell'inserimento tra le pertinenze demaniali, con le connesse iscrizioni catastali, e al fine della determinazione dei canoni di concessione, secondo le normative sopravvenute, da ultimo l'art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006. Donde appunto l'evidenziarsi di un potere specifico di iniziativa – invece negato dalla difesa – in capo al convenuto al fine del rispetto delle incombenze a lui spettanti in materia: potere ovviamente non riducibile ad una mera segnalazione di irregolarità, ma implicante anche l'adeguato attivarsi – nella specie non verificatosi – per la eliminazione dei vizi prospettati.

In maniera poi gravemente colposa, stante la dimostrata piena consapevolezza delle irregolarità riscontrate e per le quali si era attivato, il convenuto ha ommesso di dar qualsiasi seguito alle note, adducendo in sostanza, come in varia guisa pure fatto delineare dalla difesa, non solo l'insussistenza di ogni competenza in materia ma anche la necessità di attendere la definizione della questione sottoposta al parere dell'Avvocatura dello Stato se alla Capitaneria di porto di Roma residuasse ancora qualche competenza in ordine alle procedure di incameramento, quando comunque l'incombente della redazione del testimoniale di stato risultava di competenza della filiale dell'Agenzia del demanio così come lo svolgimento delle pratiche d'iscrizione demaniale dei beni, una volta procedutosi all'incameramento.

Incameramento certo connesso all'intervento di vari soggetti, ma la cui legittimità restava comunque condizionata dalla redazione del testimoniale di stato ad opera diretta dell'Agenzia del demanio che ne reca la responsabilità con l'apposito timbro e sottoscrizione del rappresentante dell'Agenzia, come del resto attestato dai vari esemplari di testimoniali di stato redatti dall'Agenzia del demanio – filiale Lazio, sottoscritti dallo stesso PINI e versati in atti.

Quanto al danno, di cui nell'Atto di citazione si chiede la rifusione, conseguente al comportamento gravemente colposo così posto in essere dal convenuto, la difesa ne contesta la sussistenza affermando che l'omissione – conseguente alla mancata redazione dei testimoniali di stato – dell'incameramento delle opere non amovibili, costruite nelle concessioni demaniali marittime di cui è causa si risolve unicamente in una non corretta e fedele rappresentazione del Conto patrimoniale dello Stato. Ma giammai determina una perdita di valore per l'Erario, in quanto, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, le opere in questione diventano *ipso iure* proprietà dello Stato. E su tali opere lo Stato ha sempre incamerato i canoni di concessione di cui si controverte determinati con riferimento all'effettiva consistenza dei beni concessi.

In sostanza – secondo la difesa – se i canoni sono stati regolarmente determinati e riscossi costituirebbe un assurdo giuridico ascrivere al convenuto un ipotetico danno erariale per mancato inserimento dei beni, da cui sono derivati i canoni introitati, nel Conto del patrimonio dello Stato, che a sua volta si forma dalla capitalizzazione dei canoni.

E a conferma di tale impostazione si adduce che la Procura ha proceduto alla quantificazione del danno in contestazione sulla base appunto della capitalizzazione annua dei canoni concessori per i beni di cui è causa negli anni di riferimento.

Ad avviso del Collegio l'impostazione difensiva non ha pregio.

Infatti la pretesa attorea fa perno sull'art. 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997 n. 279 il quale ha introdotto una Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione, con il D.M. 18 aprile 2002, a mente della quale i beni del demanio marittimo, ossia il Lido del mare, spiaggia, porti, rade, lagune, foci dei fiumi, bacini d'acqua, canali utilizzabili per uso pubblico marittimo, nonché le pertinenze del demanio marittimo, sono inseriti tra le "attività non finanziarie non prodotte" (art. 1 D.M.), le quali, secondo l'art. 3 del D.M. sono valutate in base al criterio formulato nell'allegato 3 del predetto D.M., ossia in base alla capitalizzazione del canone concessorio.

Il legislatore, superando la caratteristica dell'invalutabilità dei beni demaniali, avrebbe in tal modo attualizzato i contenuti essenziali del principio dell'utilizzo produttivo dei beni dello Stato, riaffermando la necessità di una gestione economica dei beni di cui all'art. 822 c.c. (art. 111 R.D. 827 del 1924; art. 14, comma 3, D.lgs. 279 del 1997; D.M. 18.04.2002, sul Conto del patrimonio).

Confermerebbe l'assunto della Procura anche il complesso di norme, richiamate in proposito nell'Atto di citazione, volte ad assicurare il rispetto del principio di economicità della gestione patrimoniale dei beni del demanio marittimo: e in particolare l'art. 65 del decreto legislativo n. 300 del 1999, laddove attribuendosi all'Agenzia del demanio le stesse competenze in precedenza spettanti al Ministero delle finanze in materia di beni dello Stato, si afferma che a tale Agenzia è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzare e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi e operativi, criteri di mercato.

Tanto che i contratti di servizio stipulati dal 2002 in poi tra l'Agenzia del demanio ed il M.E.F. inseriscono i beni del demanio marittimo tra quelli previsti dall'allegato "B" alle predette convenzioni, che individua appunto i beni del "patrimonio dello Stato amministrato dalla Agenzia".

Quanto ai beni del demanio marittimo – sempre secondo l'Atto di citazione – la legislazione primaria e gli obblighi convenzionali richiamati hanno trovato naturale sviluppo anche in relativamente recenti circolari.

In tale contesto, rileva la Circolare del 4 marzo 2008, a firma congiunta Agenzia demanio, Territorio e Ministero dei Trasporti, nella quale è stabilito che, nell'ambito delle operazioni di incameramento "l'Agenzia del demanio provvede automaticamente alla redazione dei testimoniali..." ed alle volture catastali, necessarie per la corretta imputazione al conto generale del patrimonio del valore dei beni del demanio marittimo dati in concessione.

Ed in tal senso – sempre secondo la Procura – almeno a partire dal 2006 la prosecuzione "dell'azione ricognitiva sul demanio marittimo funzionale all'incameramento delle pertinenze demaniali" (cfr. Bilancio di esercizio al 31.12.2008 - Relazione sulla gestione, a firma Prato) è una delle attività di competenza dell'Agenzia del demanio volta alla 'generazione di entrate', e risulta dalle relazioni ai bilanci di esercizio dell'Agenzia tra le azioni di messa a reddito dei beni del patrimonio statale.

Alla stregua di tale quadro normativo appare dunque evidente, ad avviso del Collegio, la competenza attribuita all'Agenzia del demanio affinché i beni e le pertinenze del demanio marittimo siano inseriti nel Conto del patrimonio dello Stato.

Tale mancato inserimento nella vicenda di cui occupa ha altresì determinato che il Conto del patrimonio dello Stato nelle annualità dal 2007 al 2008 non rappresentasse il valore economico dei beni in questione, con la conseguenza del corrispondente mancato aumento del valore del patrimonio dello Stato, peggiorando in particolare il saldo del patrimonio netto,

secondo i criteri del SEC 95. E tale mancato aumento non trova compensazione nel complesso dei canoni concessori relativi che attengono ad altra posta.

Vero è che la loro capitalizzazione è stata utilizzata dalla Procura ai fini della determinazione quantitativa del danno, ma nel caso non si tratta appunto della stessa posta – come pure sostenuto dalla difesa – bensì semplicemente di uno dei criteri utilizzabili ai fini dell'art. 1226 c.c., implicante la liquidazione del danno in via equitativa ove questo non possa essere provato nel preciso ammontare.

In proposito il Collegio ritiene tuttavia di non condividere la quantificazione del danno operata in citazione.

Va infatti considerato che il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per le politiche di bilancio, in relazione agli esercizi rispetto ai quali è stato quantificato dalla Procura il danno erariale ha emanato due circolari, la n. 35 del 13 novembre 2007 e la n. 30 del 12 novembre 2008 concernenti la chiusura delle contabilità degli esercizi finanziari, rispettivamente del 2007 e del 2008, in attuazione delle disposizioni vigenti in materia contabile. Circolari contemplanti tra i destinatari anche l'Agenzia del demanio.

E così nella circolare n. 35 del 13 novembre 2007 – come d'altronde nella seguente n. 30 del 2008 – in relazione della contabilità dei beni immobili patrimoniali e demaniali si richiama l'attenzione sul fatto che nei modelli che le filiali dell'Agenzia debbono trasmettere alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio vanno riportati anche i valori dei beni aggiornati secondo i nuovi criteri di cui al decreto interministeriale 18 aprile 2002, relativo alla nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione.

E se dunque per *tabulas* resta confermato l'assunto della Procura secondo il quale il danno erariale contestato attiene direttamente al mancato inserimento dei beni di cui è causa nel Conto patrimoniale dello Stato, risulta anche, secondo il Collegio, l'evidente difficoltà per l'anno 2007 della filiale di Roma capitale dell'Agenzia del demanio, e per lei del suo Direttore ing. PINI, di trasmettere entro la data del 15 febbraio 2008 i modelli richiamati. E ciò per l'intuibile mancanza del tempo necessario per procedere tempestivamente alla redazione dei testimoniali di stato di cui è causa, stante le difficoltà oggettive nel reperimento della documentazione necessaria e nello svolgimento delle relative operazioni anche di sopralluogo, pur dopo le note inviate dalla filiale di Roma capitale dell'Agenzia del demanio nel marzo/aprile 2007.

Il danno è invece sicuramente addebitabile al PINI in relazione alla contabilità dell'esercizio finanziario 2008, attesa la perdurante sua inerzia in proposito.

Il danno in questione, pur accogliendo il criterio utilizzato nell'Atto di citazione, che porta alla quantificazione di complessivi euro 229.440,44 per l'anno 2008, non può tuttavia essere interamente addebitato al PINI, atteso che la redazione dei testimoniali di stato mancanti è condizione necessaria, ma non sufficiente, per lo svolgimento delle operazioni di incameramento da cui discende l'inserimento nel Conto del patrimonio dello Stato. Operazioni che vedono coinvolte altre Amministrazioni.

Ne segue conclusivamente, facendo altresì ricorso al potere riduttivo, che il danno attribuibile al convenuto va determinato in euro 15.000,00.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio , definitivamente pronunciando,

CONDANNA

il convenuto PINI Renzo al pagamento in favore dell'Erario della somma di euro 15.000,00, comprensivi di rivalutazione fino al deposito della sentenza e successivamente con interessi, nonché al pagamento delle spese di giudizio che,

**all'atto della presente, si liquidano in euro 661,00 (seicentosessantuno/00)
Restano compensate le spese di giudizio relative all'istanza di nullità avanzata dalla
difesa del PINI e respinta come in motivazione.**

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 1° febbraio 2011.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Franco MENCARELLI

F.to Ivan DE MUSSO

Depositata in Segreteria il 17 febbraio 2011

P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ
F.to Francesco Maffei