

La nullità di un contratto privo della forma scritta *ad substantiam* non può essere sanata con una delibera di riconoscimento ex art. 194 TUEL del debito che da esso scaturisce

La Corte di Cassazione ha affermato costantemente il principio secondo cui **i contratti degli enti pubblici devono essere stipulati, a pena di nullità, in forma scritta, quale garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa**, e ciò anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria e dell'assoggettamento al controllo dell'autorità tutoria (cfr. Cass., Sez. 1, 13 ottobre 2016 n. 20690; id., 19 settembre 2013, n. 21477; id., 24 gennaio 2007, n. 1606; Cass., id., 26 ottobre 2007, n. 22537). Da ciò discende **l'esclusione della possibilità di desumere l'intervenuta stipulazione del contratto da una manifestazione di volontà implicita o da comportamenti meramente attuativi**.

E' evidente che non solo per le norma della contrattualistica pubblica, ma anche per i principi che formano il nucleo del contratto in generale una diversa disciplina impedirebbe la ricerca della comune intenzione delle parti e l'identificazione degli elementi essenziali del contratto, la valutazione del comportamento complessivo delle parti, anche successivo alla stipulazione, in quanto **la formazione del consenso non può spiegare rilevanza ove non sia stata incorporata nel documento scritto** (cfr. Cass., Sez. 1, 11 maggio 2007, n. 10868; Cass., Sez. 2, 22 giugno 2006, n. 14444; 5 febbraio 2004, n. 2216) e questo deve valere anche nei casi di attività privatistica dell'Amministrazione con ricorso ai principi del diritto comune, **ove si deve ritenere rigidamente esclusa la formazione di un consenso estraneo al contenuto del contratto, prospettandosi altrimenti tramite la vanificazione della forma scritta, la garanzia dei canoni d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione** (cfr. Cass., Sez. 30 settembre 2011, n. 20057; in generale, riguardo ai contratti da stipularsi in forma scritta *ad substantiam*, v. anche Cass., Sez. 2, 7 giugno 2011, n. 12297; 4 giugno 2002, n. 8080; 2 giugno 2000, n. 7416).

Tale regola risale almeno al principio dettato dall'art. 17 del r.d. n. 2440 del 1923 ed è richiamata dal R.D. 3 marzo 1934, n. 383 anche per contratti stipulati dagli enti territoriali, il quale prescriveva,

in riferimento al pubblico incanto ed alla licitazione privata, che il relativo bando dovesse indicare, rispettivamente, "*la qualità, ed ove d'uopo, i prezzi parziali o totali, secondo la natura dell'oggetto*" (art. 65) e "*l'oggetto dell'appalto e le condizioni generali e speciali*" (art. 89), consentendo all'Amministrazione d'indicare, nel primo caso, anche il limite massimo di ribasso che i concorrenti non dovevano in ogni caso oltrepassare, e di escludere dalla gara le imprese che lo avessero oltrepassato. Analoghi punti fermi sono stati stabiliti dalla L. 11 febbraio 1994, n. 109, ed altrettanto lo si può individuare nel d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice dei contratti pubblici) e nel d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. codice dei contratti pubblici).

Da tale apparato di principi sulla necessità della forma scritta dei contratti stipulati dalla P.A. discende che, **ove tale forma non sussista, a nulla rileva l'eventuale corretta iscrizione preventiva nel bilancio dell'ente pubblico** (Cass., III, ord. 21 giugno 2018 n. 16307).

L'art. 194 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 stabilisce che "*Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. (723)

2. Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.”

Come è del tutto evidente, **non vi è la possibilità dell'iscrizione di debiti fuori bilancio relativamente a somme spese sia pure con finalità sicuramente pubbliche nel caso in cui manchi una delibera che ha stabilito la spesa oppure un negozio giuridico con privati per sopperire a dette necessità.**

In mancanza di un contratto avente forma scritta *ad substantiam*, l'amministrazione non può contrarre obbligazioni con privati e la conseguente nullità contrattuale non può essere sanata dal riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 del d. lgs. n. 267 del 2000.

In applicazione degli esposti principi la V sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il provvedimento di autotutela adottato da un Comune per l'annullamento di alcune delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio maturati con riferimento ad un rapporto contrattuale che era stato prorogato in assenza di atto scritto.

Le delibere non erano mai state messe in esecuzione dall'Ente, talché l'altra parte contraente aveva deciso di proporre procedimento sommario di cognizione ex art. 702 bis e seguenti del cod. proc. civ. per ottenere la condanna dell'amministrazione al pagamento delle debitorie.

Il giudice civile respingeva, tuttavia, la domanda giudiziale per insussistenza di un contratto avente forma scritta tra le parti, aggiungendo che la conseguente nullità non poteva essere sanata dal riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 del d. lgs. n. 267/2000.

Sul semplice rilievo della necessità di ottemperare alla suddetta pronuncia il Comune annullava in autotutela le suddette deliberazioni.

Rileva la Sezione nella sentenza in commento che il Comune ha giustificatamente proceduto all'annullamento *ex officio* dei richiamati atti deliberativi *senza osservare i canoni consueti in materia stabiliti dall'art. 21 nonies della l. 241 del 1990, poiché l'annullamento d'ufficio di atti che abbiano comportato la spendita illegittima di pubblico denaro, nel caso mediante forme del tutto al di fuori dell'ordinamento, non richiede per costante giurisprudenza amministrativa quella specifica valutazione motivata dell'interesse pubblico e la perentorietà dei termini richiamata dall'art. 21 nonies.*



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 450 del 2016, proposto da

Maxjo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi, 5;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Maria Ferrari, Antonio Andreottola, Anna Pulcini, con domicilio eletto presso l'avvocato Nicola Laurenti in Roma, via F. Denza, 50/A;

nei confronti

Unicredit Corporate Banking S.p.A, Unicredit Factoring S.p.A, Banca Popolare di Ancona S.p.A, Unicredit Banco di Roma non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Prima) n. 3375/2015, resa tra le parti, concernente parziale annullamento in autotutela della delibera di

JONIUS – Osservatorio sulla giurisprudenza - a cura di Marco Lesto

riconoscimento tra i debiti fuori bilancio delle somme dovute per il servizio di alloggio in favore dei cittadini sfollati in conseguenza di calamità naturali;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2018 il Cons. Raffaele Prospero e uditi per le parti gli avvocati Abbamonte e Pafundi per delega di Pulcini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il 6 novembre 2001 il Comune di Napoli sottoscriveva un contratto d'appalto con l'Hotel Rivoly s.r.l., con sede in via Torino n. 108, per l'erogazione del servizio di alloggio in favore di cittadini sfollati in conseguenza di calamità naturali. La durata del contratto era inizialmente fissata in cinque settimane (salvo proroga).

Nel mese di ottobre 2005 la società Maxjo subentrava all'Hotel Rivoly nella gestione della predetta struttura alberghiera, dandone comunicazione al Comune di Napoli ed impegnandosi ad eseguire le prestazioni contrattuali alle medesime condizioni già pattuite dalla propria dante causa: la Maxjo continuava a svolgere il servizio di alloggio, in assenza di contratto scritto, presso l'Hotel Vergilius sito in Napoli, alla via G. Pica nn. 2-6, e l'Hotel Holiday sempre in Napoli, via S. Spaventa n. 18, fino alla definitiva interruzione dei rapporti attuata dal Comune di Napoli nel 2011.

Con delibere consiliari n. 19/2009, n. 27/2009, n. 17/2010, n. 26/2010, n. 39/2010 e n. 21/2011, il Comune riconosceva le prestazioni rese dalla ricorrente come debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del d. lgs. 28 agosto 2000 n. 267.

A fronte dei servizi resi, la Maxjo s.r.l. emetteva fatture insolute a carico del Comune di Napoli e, pertanto, nel 2011 l'istante proponeva procedimento sommario di cognizione ex art. 702 bis e

seguenti del cod. proc. civ. innanzi al Tribunale di Napoli per ottenere la condanna dell'amministrazione locale al pagamento della somma di €. 5.225.928,73.

Con ordinanza n. 1608 del 29 marzo 2013 il giudice civile respingeva la domanda giudiziale per insussistenza di un contratto avente forma scritta tra le parti, aggiungendo che la conseguente nullità non poteva essere sanata dal riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 del d. lgs. n. 267/2000.

Con successiva delibera consiliare n. 52 del 26 settembre 2014 - ritualmente preceduta da comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della L. 7 agosto 1990 n. 241 - il Comune procedeva al parziale annullamento in autotutela delle n. 19/2009, n. 27/2009, n. 17/2010, n. 26/2010, n. 39/2010 e n. 21/2011 di ricognizione dei debiti fuori bilancio nei confronti della società Maxjo s.r.l. A sostegno dell'atto di autotutela, l'amministrazione adduceva la sussistenza di un vizio di legittimità delle richiamate delibere con le quali, in sostanza, si era "provveduto ad operare una sanatoria rispetto alla mancata forma scritta prevista *ad substantiam* del presunto rapporto contrattuale tra l'ente Comune di Napoli e la società Maxjo s.r.l." ravvisando l'interesse pubblico nel consistente risparmio dei relativi oneri finanziari. Va evidenziato che, tra i debiti fuori bilancio, il Comune riteneva di non procedere all'annullamento di autotutela di somme per le quali, all'esito di distinti giudizi civili, alcuni creditori della società Maxjo avevano ottenuto di ordinanze di assegnazione di somme notificate al Comune, alcune poste contabili già oggetto di pagamento in favore della Maxjo e un importo corrispondente all'oggetto di un pignoramento a favore della società Equitalia.

Avverso tale atto di autotutela insorgeva dinanzi al Tribunale amministrativo della Campania la Maxjo, la quale deduceva che l'istituto del riconoscimento dei debiti comunali fuori bilancio potesse essere utilizzato per sanare impegni contabili assunti in assenza di un contratto scritto, sussistendo il riconoscimento anche implicito da parte dell'amministrazione debitrice della *utilitas* della prestazione resa dal privato: ciò sarebbe stato evincibile da precedenti contegni dell'amministrazione, la quale avrebbe adempiuto nei confronti della Maxjo le relative obbligazioni

contrattuali fino al 2008, in assenza di formali impegni contrattuali. Inoltre, l'interessata lamentava il mancato rispetto del termine ragionevole ex art. 21 *nonies* della L. 7 agosto 1990 n. 241 per l'adozione del provvedimento di secondo grado e l'omesso contemperamento tra gli interessi coinvolti, oltre alla disparità di trattamento rispetto a casi eguali, ma per crediti inferiori.

La ricorrente concludeva con la domanda di annullamento della delibera impugnata e di condanna dell'amministrazione al pagamento degli importi indicati nelle delibere consiliari n. 19/2009, n. 27/2009, n. 17/2010, n. 26/2010, n. 39/2010 e n. 21/2011.

Si costituiva in giudizio il Comune di Napoli, sostenendo l'infondatezza del gravame.

Con la sentenza 25 giugno 2015 n. 3375 il Tribunale amministrativo riteneva il ricorso infondato.

L'art. 21 *nonies* della L. 7 agosto 1990 n. 241, inserito dall'articolo 14, comma 1, della L. 11 febbraio 2005 n. 15, richiede in linea generale per l'annullamento d'ufficio la coesistenza di un vizio di legittimità del provvedimento amministrativo con un interesse specifico e distinto alla rimozione in autotutela dell'atto e consiste in un potere discrezionale, che non può limitarsi al mero accertamento della difformità dell'atto rispetto alla norma o al principio giuridico violato.

In taluni casi però, l'annullamento d'ufficio ha carattere doveroso, nel senso che può essere attivato a fronte di mero vizio di legittimità del provvedimento di primo grado, senza il concorso della sussistenza attuale di un interesse pubblico ulteriore rispetto al mero ripristino della legalità violata: la causa esaminata era per il Tar uno di questi, il caso dell'esecuzione di una decisione del giudice ordinario passata in giudicato che avesse ritenuto illegittimo un atto amministrativo.

Con ordinanza n. 1608 del 29 marzo 2013 il Tribunale di Napoli aveva respinto la domanda di condanna al pagamento delle prestazioni alberghiere evidenziando che, in mancanza di forma scritta *ad substantiam*, l'amministrazione non poteva contrarre obbligazioni con privati e la conseguente nullità non poteva essere sanata dal riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 del d. lgs. n. 267 del 2000. Nello specifico, il giudice ordinario rilevava che la ricognizione di debito non costituiva autonoma fonte di obbligazione ma esonerava il destinatario della promessa dall'onere di fornire la prova dell'esistenza del rapporto fondamentale, fermo restando che in caso

di inesistenza di detto rapporto, la ricognizione restava inefficace in quanto priva di causa e la procedura prevista dal T.U.E.L. presentava l'effetto contabile di rendere possibile il pagamento anche in caso di mancata indicazione della copertura finanziaria, ma non sanava la nullità derivante dalla mancata formalizzazione del contratto.

Con l'accertamento dell'illegittimità delle delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio e a fronte di un annullamento doveroso, il Comune di Napoli aveva l'obbligo di attivare il procedimento di annullamento d'ufficio ed escludeva per tali modalità appena dette, l'ipotesi di disparità di trattamento rispetto ad altro operatore economico, la Real Pool, non interessato da analoga pronuncia giudiziale.

Inoltre la procedura di cui all'art. 194 del T.U.E.L. non poteva essere utilizzata per sanare la nullità di impegni contrattuali per carenza della forma scritta per consolidato indirizzo della Corte di Cassazione, secondo cui il riconoscimento da parte dei Comuni di debiti fuori bilancio rientra in un regime provvisorio che consente di fare salvi gli impegni di spesa in precedenza assunti senza copertura contabile, ma non innova in alcun modo alla disciplina che regola la stipula dei contratti da parte delle amministrazioni pubbliche, né introduce una sanatoria per i contratti eventualmente nulli o comunque invalidi, come quelli conclusi senza il rispetto della forma scritta *ad substantiam* e sprovvisti di copertura finanziaria, senza poi prescindere dal fatto che un illegittimo esborso di pubblico denaro non richiede una specifica valutazione sulla sussistenza e prevalenza dell'interesse pubblico, essendo questo *in re ipsa* nella indebita erogazione di benefici economici a danno della finanze pubbliche, senza che assuma rilievo in senso contrario il decorso del tempo.

Con appello in Consiglio di Stato notificato il 15 gennaio 2016 la Maxjo impugnava la sentenza in questione e deduceva in primo luogo che la sentenza di primo grado aveva travisato la portata della pronuncia dell'a.g.o. che aveva semplicemente escluso la pagabilità immediata dei debiti in quanto fuori bilancio, ma non ne aveva affermato l'illegittimità delle delibere di impegno, in secondo luogo la stessa sentenza aveva ignorato che lo stesso T.U.E.L. ammetteva comunque la sussistenza di

debiti fuori bilancio nel caso di indebito arricchimento dell'amministrazione e l'eccezionalità presupposta della situazione, in terzo luogo l'illegittimo superamento di norme e principi in tema di annullamento di ufficio di atti amministrativi anche nei termini temporali di esercizio, il disinteresse per i propri debiti pur enorme e del tutto evidenti.

La Maxjo concludeva per l'accoglimento dell'appello con vittoria di spese.

Il Comune di Napoli si è costituito in giudizio, sostenendo l'infondatezza dell'appello.

All'udienza del 6 dicembre 2018 la causa è passata in decisione.

Deve rilevarsi preliminarmente che con sentenza n. 138 rep. 204 del 13 giugno 2018 il Tribunale di Napoli ha dichiarato il fallimento della Società appellante già in liquidazione; in ogni modo con provvedimento del 25 settembre 2018 il giudice delegato, vista l'istanza del curatore fallimentare, ha autorizzato la prosecuzione del giudizio ora in esame.

Dunque non vi sono ragioni che ostano alla prosecuzione del processo e questa Sezione può entrare nel merito della causa.

Nel merito l'appello è infondato.

Come richiamato in fatto, il Tribunale di Napoli con ordinanza n. 1608 del 29 marzo 2013 aveva respinto la domanda dell'attuale appellante di condanna del Comune al pagamento delle prestazioni alberghiere in parola, evidenziando che, in mancanza di forma scritta *adsubstantiam*, l'amministrazione non poteva contrarre obbligazioni con privati e tale nullità non poteva essere sanata dal riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 del d. lgs. n. 267 del 2000.

Ora la Corte di Cassazione ha affermato costantemente il principio secondo cui i contratti degli enti pubblici devono essere stipulati, a pena di nullità, in forma scritta, quale garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, e ciò anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria e dell'assoggettamento al controllo dell'autorità tutoria (cfr. Cass., Sez. 1, 13 ottobre 2016 n. 20690; id., 19 settembre 2013, n. 21477; id., 24 gennaio 2007, n. 1606; Cass., id., 26 ottobre 2007, n. 22537). Da ciò discende l'esclusione della possibilità di desumere l'intervenuta

stipulazione del contratto da una manifestazione di volontà implicita o da comportamenti meramente attuativi.

E' evidente che non solo per le norma della contrattualistica pubblica, ma anche per i principi che formano il nucleo del contratto in generale una diversa disciplina impedirebbe la ricerca della comune intenzione delle parti e l'identificazione degli elementi essenziali del contratto, la valutazione del comportamento complessivo delle parti, anche successivo alla stipulazione, in quanto la formazione del consenso non può spiegare rilevanza ove non sia stata incorporata nel documento scritto (cfr. Cass., Sez. 1, 11 maggio 2007, n. 10868; Cass., Sez. 2, 22 giugno 2006, n. 14444; 5 febbraio 2004, n. 2216) e questo deve valere anche nei casi di attività privatistica dell'Amministrazione con ricorso ai principi del diritto comune, ove si deve ritenere rigidamente esclusa la formazione di un consenso estraneo al contenuto del contratto, prospettandosi altrimenti tramite la vanificazione della forma scritta, la garanzia dei canoni d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (cfr. Cass., Sez. 30 settembre 2011, n. 20057; in generale, riguardo ai contratti da stipularsi in forma scritta *adsubstantiam*, v. anche Cass., Sez. 2, 7 giugno 2011, n. 12297; 4 giugno 2002, n. 8080; 2 giugno 2000, n. 7416).

Tale regola risale almeno al principio dettato dall'art. 17 del r.d. n. 2440 del 1923 ed è richiamata dal R.D. 3 marzo 1934, n. 383 anche per contratti stipulati dagli enti territoriali, la quale prescriveva, in riferimento al pubblico incanto ed alla licitazione privata, che il relativo bando dovesse indicare, rispettivamente, "la qualità, ed ove d'uopo, i prezzi parziali o totali, secondo la natura dell'oggetto" (art. 65) e "l'oggetto dell'appalto e le condizioni generali e speciali" (art. 89), consentendo all'Amministrazione d'indicare, nel primo caso, anche il limite massimo di ribasso che i concorrenti non dovevano in ogni caso oltrepassare, e di escludere dalla gara le imprese che lo avessero oltrepassato. Analoghi punti fermi sono stati stabiliti dalla L. 11 febbraio 1994, n. 109, ed altrettanto lo si può individuare nel d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice dei contratti pubblici) e nel d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. codice dei contratti pubblici).

Da tale apparato di principi sulla necessità della forma scritta dei contratti stipulati dalla P.A. discende che, ove tale forma non sussista, a nulla rileva l'eventuale corretta iscrizione preventiva nel bilancio dell'ente pubblico (Cass., III, ord. 21 giugno 2018 n. 16307).

L'art. 194 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 stabilisce che *“Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. (723)

2. Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.”

Come è del tutto evidente, non vi è la possibilità dell'iscrizione di debiti fuori bilancio relativamente a somme spese sia pure con finalità sicuramente pubbliche – come quella in controversia della sistemazione di soggetti senza tetto – nel caso in cui manchi una delibera che ha stabilito la spesa oppure un negozio giuridico con privati per sopperire a dette necessità. Anzi, nel

caso di specie il richiamo dell'art. 194 lett. a) a sentenze esecutive rende ancora più palese l'illegittimità delle delibere annullate recanti la corresponsione delle somme all'appellante, visto che a monte di tale pagamento non più avvenuto per l'adozione dell'atto tutorio vi era proprio una pronuncia del giudice civile che aveva respinto la domanda di condanna della Maxjo nei confronti del Comune di Napoli proprio per l'assenza di copertura del debito da parte di un atto scritto.

Per quanto concerne l'atto di annullamento d'ufficio, è assolutamente condivisibile quanto affermato dal giudice di primo grado, secondo il quale il Comune ha giustificatamente proceduto senza osservare i canoni consueti in materia stabiliti dall'art. 21 *nonies* della l. 241 del 1990, poiché l'annullamento d'ufficio di atti che abbiano comportato la spesa illegittima di pubblico denaro, nel caso mediante forme del tutto al di fuori dell'ordinamento, non richiede per costante giurisprudenza amministrativa quella specifica valutazione motivata dell'interesse pubblico e la perentorietà dei termini richiamata dall'art. 21 *nonies* citato.

Il Collegio, in ogni caso, comprende che l'appellante è stato incaricato di surrogarsi all'autorità pubblica nel dare sistemazione a persone bisognose e non si è mosso per un lucro di fondo illecito; è chiaro però che la rifusione di quanto dovuto deve dinanzi a queste vicende trovare altre strade, eventualmente quella dell'azione di indebito arricchimento.

Per le considerazioni ora esposte l'appello deve essere respinto.

La ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio sono del tutto evidenti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente FF

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaele Prosperi

IL PRESIDENTE
Claudio Contessa

IL SEGRETARIO