

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	4	2018	RESPONSABILITA'	09/01/2018

REPUBBLICA ITALIANA 4/2018
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai Sigg.ri magistrati:

dott. Enzo ROTOLO	Presidente
dott.ssa Emma ROSATI	Consigliere
dott.ssa Fernanda FRAIOLI	Consigliere relatore
dott.ssa Elena TOMASSINI	Consigliere
dott.ssa Giuseppina MIGNENI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello iscritto al n. 51723 del Registro di Segreteria, proposto da
BALDOVIN Giosuè, BRUNET Vigilio, DA PRA Lorenzo, DE DIANA
Giovanni, DEL FAVERO Fiori, LARESE FILON Roberto, SERNAGIOTTO
Giorgio, tutti rappresentati e difesi dagli avv.it Franco ZAMBELLI e Mario
Ettore VERINO ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in
Roma, Via Barnaba Tortolini, n. 13,

contro

Procuratore Generale

e

DE MARTIN Franco, ZANELLA Santino DA PRA Mario, ZANELLA
Valentino, DEL FAVERO Esperio, DORIGUZZI ZORDANIN Evaristo,
PACENZA Ezia, POCLENER Ettore, POCLENER Elena e VALMASSONI

Caterina

avverso

la sentenza n. 119/2016 del 13 ottobre 2016 della Sezione Giurisdizionale per il
Veneto,

Visti l'atto di appello e tutti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 28 novembre 2017, il consigliere relatore Fernanda
FRAIOLI, l'avv. Mario Ettore VERINO, il Pubblico Ministero nella persona
del V.P.G. Sabrina D'ALESIO.

FATTO

Con sentenza n. 119/2016 del 13 ottobre 2016, la Sezione Giurisdizionale per il
Veneto pronunciava in merito ad un danno erariale complessivamente
determinato da parte attrice in €. 334.364,74 oltre interessi e rivalutazione,
conseguente a costituzione di ipoteca a favore di privato e successivo

pagamento di somme a seguito di transazione, in pendenza di una procedura di espropriazione immobiliare di un bene comunale.

La vicenda origina dalla segnalazione del Sindaco di Lozzo di Cadore (BL) e da una successiva di un consigliere di minoranza nelle quali si riferiva di un comportamento gestionalmente non corretto da parte dell'amministrazione comunale in carica nell'anno 1991.

Dagli accertamenti istruttori era, effettivamente, emerso che il Comune, proprietario di un edificio denominato ex Caserma Sora Crepa, sito in località **Pian dei Buoi**, in data 21 aprile 1989 aveva sottoscritto con la società concessionaria S.I.T. una convenzione per la concessione in uso di detto edificio.

A seguito di alcune modifiche apportate a detta convenzione, il Comune e la SIT, successivamente, ne sottoscrivevano una nuova, sostitutiva della precedente, con la quale quest'ultima si obbligava alla completa ristrutturazione dell'immobile ed il Comune gliene concedeva l'uso per una durata trentennale. Seguiva atto notarile di concessione di ipoteca sul bene a garanzia di un mutuo fondiario acceso dalla SIT per finanziare l'esecuzione di lavori finalizzati al recupero del bene ed un contratto di sublocazione alla Cooperativa che occupava il bene, siccome previsto nelle due convenzioni.

Il mancato rispetto da parte di SIT degli impegni assunti con il mutuo fondiario, ha comportato l'intimazione da parte della Banca al Comune, quale terzo datore di ipoteca, del pagamento di quanto dovuto con correlativo pignoramento del bene ed avvio della procedura esecutiva per la vendita forzata dell'immobile. Successivamente, il Tribunale di Padova pronunciava il fallimento della SIT. Con delibere di Giunta, il Comune dichiarava risolta, o comunque decaduta, la concessione dell'immobile a favore di SIT ordinandone conseguentemente il rilascio.

Sequivano ricorsi per l'ammissione al passivo del fallimento SIT, anche se l'attivo, allo stato della procedura fallimentare risultava nullo ed il Comune veniva coinvolto in numerosi contenziosi (poi risolti con transazione) innanzitutto con la SIT, ma anche con la Cooperativa subconduttrice.

La lunga trafila giudiziaria vedeva, al termine, l'erogazione, da parte del Comune, della complessiva somma di €. 334.364,74 – per la transazione effettuata e l'iscrizione di ipoteca sull'immobile comunale – nonché €. 94.364,74 di spese legali per il contezioso sostenuto.

Da qui le contestazioni della locale Procura contabile.

Più precisamente, la sentenza ha:

1. dichiarato la contumacia del convenuto CALLIGARO Giovanni;
2. dichiarato improcedibile l'azione nei confronti del sig. POCLENER Corradino (e i suoi eredi) per sopravvenuta carenza di interesse ex art. 100 c.p.c.;
3. accolto parzialmente l'eccezione di prescrizione, nei termini di cui in motivazione;

4. rigettato nel merito la domanda di condanna nei confronti **dei** convenuti DA PRA Mario, ZANELLA Valentino, DEL FAVERO Esperio, DE MARTIN Franco, ZANELLA Santino, DORIGUZZI ZORDANIN Evaristo e CALLIGARO Giovanni, che, conseguentemente, rimangono assolti da ogni addebito;

6. condannato i convenuti BALDOVIN Giosuè, LARESE FILON Roberto, DEL FAVERO Fiori, DA PRA Lorenzo, De DIANA Giovanni, SERNAGIOTTO Giorgio, BRUNET Vigilio, nonché PACENZA Ezia al pagamento, in favore del Comune di Lozzo di Cadore, della somma omnicomprensiva di euro 10.000,00 per ciascun soggetto, oltre interessi legali a decorrere dal deposito della sentenza e sino alla data del soddisfo.

Ad eccezione di PACENZA Ezia, tutti gli altri soccombenti in primo grado hanno proposto appello, sostenendo l'erroneità della sentenza sotto numerosi profili.

Hanno, infatti, rilevato:

- la nullità dell'atto introduttivo per assoluta indeterminatezza della *causa petendi* e dell'*editio actionis*,
- l'intervenuta prescrizione della principale posta di danno di €. 240.000,00 non sussistendo validi atti interruttivi della stessa,
- l'applicazione di una normativa successiva al tempo di adozione delle delibere incriminate (soprattutto la n. 84/1991) per aver ritenuto la responsabilità **dei** consiglieri comunali mentre, secondo la normativa vigente al tempo, era intestata al consigliere comunale in solido con i membri del CORECO,
- l'insussistenza del nesso causale tra l'evento dannoso e la condotta degli appellanti per essere stato interrotto dal fallimento di SIT,
- l'erronea computazione del *dies a quo* del rapporto concessorio al 18 agosto 1992, e non invece al 15 febbraio 1995 e del *dies ad quem* al 18 ottobre 2010, invece che al 28 settembre 1998;
- l'erroneo calcolo dell'importo delle opere realizzande relative al periodo di 18 anni e 2 mesi come pari a lire 545.263.645
 - l'insussistenza della colpa grave.

Contestualmente, tutti gli appellanti hanno avanzato istanza di definizione semplificata del giudizio ai sensi dell'art. 1, co. 231 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e ss.mm.ii., mediante il pagamento di una somma da individuare tra il 10 ed il 20% degli importi di cui alla condanna.

Tale richiesta, con decreto n. 20/2017 dell'8 giugno 2017 è stata ritenuta inammissibile.

In data 16 ottobre 2017 ha presentato le proprie conclusioni il Procuratore Generale che ha chiesto il rigetto dell'appello, perché infondato e di confermare integralmente la sentenza impugnata, con la conseguente condanna degli appellanti al pagamento delle spese del giudizio di secondo grado.

All'udienza del 28 novembre 2017, tanto l'avv. VERINO, per gli appellanti che il Pubblico Ministero, si sono sostanzialmente riportati agli atti scritti.

La causa è, quindi, passata in decisione.

DIRITTO

L'odierna fattispecie ha ad oggetto un'ipotesi di danno erariale causato da amministratori comunali per aver costituito ipoteca a favore di un privato ed aver, successivamente, pagato somme a titolo di transazione, pendente una procedura di espropriazione immobiliare di un bene di proprietà comunale (nello specifico, edificio denominato ex Caserma Sora Crepa, sito in località **Pian dei Buoi** nel Comune di Lozzo di Cadore).

La sentenza di primo grado – al netto della dichiarazione di improcedibilità nei confronti degli eredi di uno **dei** consiglieri partecipanti, per sopravvenuta carenza di interesse ex art. 100 c.p.c.; di parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione che ha, così, travolto la maggior parte delle spese processuali; e dell'assoluzione di coloro che non parteciparono all'unica delibera ritenuta causalmente generatrice del lamentato danno erariale – ha condannato soltanto alcuni consiglieri.

Specificamente quelli che contribuirono ad adottare, all'unanimità, la delibera n. 84 del 23 agosto 1992 avente ad oggetto l'autorizzazione della costituzione dell'ipoteca sull'immobile in favore di SIT, con parere favorevole di legittimità e regolarità tecnica contabile della Segretaria Comunale PACENZA.

Non gli altri, quindi, per aver il Giudice considerato le restanti delibere non causative direttamente del danno erariale non avendo disposto di alcuna somma potenzialmente pericolosa.

Quindi:

non la delibera n. 2 del 10 febbraio 1998 e la correlativa convezione del 21 aprile 1998 in quanto considerate esercizio di una mera facoltà di stipula.

non la n. 78 del 6 agosto 1991 che prevedeva numerose modifiche alla precedente convenzione, sia pure favorevoli al concessionario.

non la n. 102 del 27 novembre 1991 che ha revocato la facoltà di surroga della SIT da parte del Comune nel pagamento delle rate di mutuo previsto dalla delibera n. 84/91.

Tanto premesso la sussistenza dell'illecito amministrativo-contabile, è stato riscontrato con riferimento esclusivo alla delibera n. 84 del 23 agosto 1991 e, quindi, a coloro che la adottarono (peraltro, all'unanimità) in quanto, ha ritenuto il giudice di prime cure che dalla sua lettura *“emerge ictu oculi che l'Amministrazione, ricevuta la richiesta di attivazione di una garanzia reale da parte del concessionario, non ha svolto alcuna valutazione del duplice rischio che andava ad assumere, di ordine patrimoniale (espropriazione forzata di un bene immobile pubblico) ma anche gestionale (vanificazione dell'operazione amministrativa nel suo complesso), non avendo acquisito e conseguentemente dibattuto in Consiglio alcuna informazione sulla solidità patrimoniale (sulla quale l'istituto di credito aveva per giunta richiesto la prestazione di garanzia reale da parte di terzi, evidentemente intravendendo **dei** rischi di solvibilità)*

*nonchè sulla situazione finanziaria (anche prospettica) del debitore garantito, per come emergente al momento della richiesta di concessione della garanzia reale (e non già di quello **dei** precedenti atti/convenzione, potendo la situazione aziendale evidentemente evolversi) e finanche sulla percorribilità di diversi strumenti utili (patronage, concessione ad altri soggetti in via congiunta, etc..) a supportare il privato nelle sue eventuali necessità di provvista finanziarie”.*

L'appello odierno ha, sostanzialmente, riproposto le medesime doglianze del primo grado con riferimento alle parti della sentenza da modificare e con indicazione del come.

1) Con il primo motivo di gravame, gli appellanti lamentano ancora l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza e genericità dell'atto introduttivo del giudizio, in violazione degli artt. 163 e 164 del c.p.c. La confusione operata nell'atto di appello, a tal proposito, tra genericità della domanda e infondatezza, nel merito, non può essere sottaciuta.

La disciplina applicabile, *ratione temporis* al caso di specie è da rinvenire negli artt. 1, 3 e 45 del R.D. n. 1038 del 1933, integrati dagli artt. 163 e 164 c.p.c. Questi ultimi, in virtù del rinvio dinamico dell'art. 26 del Reg. Proc. di questa Corte al codice di procedura civile – analogamente alle disposizioni, oggi vigenti, all'art. 86, commi 3 e 6, del d. lgs. n. 174 del 2016 – limitano i casi di nullità dell'atto di citazione alla mancanza della determinazione della cosa oggetto della domanda, all'esposizione **dei** fatti o degli elementi di diritto costituenti le ragioni della stessa, ovvero all'identificazione del convenuto.

Circostanze tutte che non ricorrono nella specie.

È appena il caso di rilevare che quanto evidenziato nella sentenza che si grava in ordine al carattere tassativo delle nullità, lungi dall'essere una bizzarra ricostruzione del Collegio giudicante, è espressamente previsto dalla succitata normativa su cui si è attestata non soltanto la giurisprudenza di questo giudice (*ex plurimis*: Sez. II, n. 760/2016, Sez. I, 259/2016 e, ancor più di recente, *id.* 17 maggio 2017, n.176), ma anche quella della Suprema Corte (*ex multis* Cass. SS.UU. civ., 22 maggio 2012, n. 8077/12, *id.* Sez. III civ., 21 novembre 2008, n. 27670/08).

Ed il giudice di prime cure ne riporta fedele affermazione in un passo della sentenza laddove ricorda che la giurisprudenza si è attestata su posizioni interpretative restrittive della disposizione in esame, ritenendo che “...la nullità della citazione si produce, a norma dell'art. 164, quarto comma, del cod. proc. civ., solo quando il *petitum* sia stato del tutto omesso o sia assolutamente incerto, oppure quando manchi del tutto l'esposizione **dei** fatti costituenti la ragione della domanda”, non senza puntualizzare come, in sede di scrutinio di conformità della domanda al modello legalmente tipico, “...l'identificazione dell'oggetto della domanda va peraltro operata avendo riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e **dei** documenti ad esso allegati, producendosi la nullità solo quando, all'esito del predetto scrutinio, l'oggetto risulti assolutamente incerto”.

Soltanto una mancata esposizione **dei** fatti, avuto riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e **dei** documenti a esso allegati, allora, può determinare il vizio invocato dalla difesa.

E, nel caso di specie non è assolutamente configurabile una tale carenza poiché si ricava agevolmente, per quanto non condiviso dalla parte, tanto il *petitum* quanto la *causa petendi*, adeguatamente sottoposti al proprio vaglio dal giudice che si è determinato, nell'esercizio della funzione che gli è propria, in misura differente dall'organo inquirente.

Tanto premesso questo primo motivo è destituito di qualunque fondamento.

2) Il secondo motivo di appello, ripropone nuovamente l'eccezione di prescrizione sull'assunto dell'errata individuazione del *dies a quo*.

La personale ricostruzione degli appellanti della decorrenza del termine di prescrizione del credito non trova collocazione alcuna né nella previsione legislativa (art. 2935 c.c.), né nella posizione giurisprudenziale, ormai ampiamente consolidatasi (per tutte: SS.RR. n. 7/QM/2000; id. 14/QM/2011).

È indiscusso che l'azione giuscontabile possa essere iniziata dal requirente contabile soltanto in presenza di un danno che presenta gli elementi della concretezza e dell'attualità tratti, non già dalla dichiarazione di volontà di assumere alcune determinazioni, bensì dall'effettiva erogazione delle risorse economiche che determina il depauperamento del patrimonio del soggetto pubblico.

E non potrebbe essere diversamente, atteso che ai sensi del succitato art. 2935 c.c., la prescrizione inizia a decorrere soltanto dal giorno in cui il diritto può essere fatto vale.

Laddove per impossibilità deve intendersi non soltanto quella materiale, ma anche giuridica.

Per questo, il Requirente, prima, ed il Giudice, poi, hanno identificato il *dies a quo* dall'erogazione della contestata cifra di €. 240.000,00 a titolo di accordo transattivo.

E la diversificazione operata in sentenza tra le spese processuali – la maggior parte delle quali è stata dichiarata coperta da prescrizione – ne è un esempio lampante.

La pretesa della difesa, allora, di individuare la concretezza e l'attualità del danno erariale in modo del tutto avulso dal momento dell'effettiva erogazione delle somme per riconnetterlo al momento dell'adozione degli atti deliberativi è del tutto priva di qualunque reale fondamento.

Da ultimo, ma non certo per ordine di importanza, è appena il caso di rammentare che in atti è stata rinvenuta la nota del Comune del 2011 che, si configura quale atto idoneo all'interruzione del termine prescrizione posto il suo contenuto innegabile di costituzione in mora, per il quale – per costante giurisprudenza (Cass. Sez. III civ., 12 febbraio 2010, n. 3371, id. 09 marzo 2006, n.5104, Sez. II civ. n.7524/2006, n.5104/2006, n.10926/2005), ma anche per espresso dettato del legislatore (2943, u.c. c.c.) – non è necessario che presenti precisi requisiti di forma e di contenuto essendo sufficiente all'uopo

che contenga *“l’esplicitazione di una pretesa, vale a dire un’intimazione o richiesta scritta di adempimento idonea a manifestare l’inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto nei confronti del soggetto passivo, con l’effetto sostanziale di costituirlo in mora ...”* come la sentenza doviziosamente ha riportato.

L’infondatezza di tale motivo di doglianza e, pertanto, evidente.

- 3) Quanto all’asserita violazione del principio del *tempus regit actum*, deve osservarsi la fallacità delle osservazioni effettuate dagli appellanti.

Le contestazioni effettuate agli odierni appellanti, che si sostanziano nella sottovalutazione di un dovere di cautela e prudenza in capo agli amministratori, sono state chiaramente esplicitate dal giudice di prime cure laddove circoscrive la responsabilità all’adozione della delibera n. 84 del 23 agosto 1991 che, ancor prima di qualunque norma specifica, è presieduta dall’art. 97 della Costituzione che reca il fondamentale principio del buon andamento dell’azione amministrativa.

Si legge nella sentenza, a proposito dell’autorizzazione alla costituzione di ipoteca su immobile di proprietà comunale, che *“l’Amministrazione, ricevuta la richiesta di attivazione di una garanzia reale da parte del concessionario, non ha svolto alcuna valutazione del duplice rischio che andava ad assumere, non avendo acquisito e conseguentemente dibattuto in Consiglio alcuna informazione sulla solidità patrimoniale nonchè sulla situazione finanziaria (anche prospettica) del debitore garantito, per come emergente al momento della richiesta di concessione della garanzia reale (e non già di quello dei precedenti atti/convenzione, potendo la situazione aziendale evidentemente evolversi)*”.

Quindi, indipendentemente dalla norma regolatrice, il giudice ha parole di biasimo per gli obblighi di servizio non adeguatamente rispettati da parte di amministratori pubblici i quali avrebbero dovuto approfondire maggiore accortezza nella gestione della cosa pubblica, ovviamente nel perseguimento di quell’interesse pubblico che pure ostentano, ma troppo semplicisticamente con l’affermazione che *“la concessione della garanzia serviva pure a rendere possibile il disegno politico di valorizzazione delle realtà locali, intento discrezionale e non sindacabile in giudizio che esprime, pur sempre, quella tensione all’interesse generale che ha animato le delibere in esame e pure i mezzi operativi (l’ipoteca) che in concreto ne hanno assicurato l’effettività”*.

Infine, non si vede ove si possa appuntare la doglianza relativa alla mancata chiamata in corresponsabilità di altri soggetti che farebbe ricadere l’intero danno sui consiglieri comunali, attesa la non trascurabile percentuale del danno che il giudice di prime cure, virtualmente, pone a carico dei soggetti non evocati in giudizio dall’attrice dei quali ha riconosciuto il concorso.

- 4) Quanto sopra risponde anche all’ulteriore motivo di appello afferente alla rilevata insussistenza del nesso di causalità e della colpa grave.

Si ribadisce ancora che il fatto generatore del lamentato danno erariale è stato individuato, come sottolineato anche dal Procuratore Generale, nell’imprudente

ed antieconomico rilascio di una garanzia reale e, quindi, il successivo fallimento registrato in capo alla SIT non può considerarsi fattore causale sopravvenuto, del tutto eccezionale e non prevedibile, tanto da spezzare il nesso causale ed idoneo da solo a determinare il danno erariale (individuato nel danno patrimoniale sofferto dal Comune a seguito delle controversie intraprese e della conseguente transazione).

L'imprudente condotta contestata a tutti i soggetti è comprensiva della mancata attenta valutazione da parte degli amministratori anche di un'eventuale crisi della concessionaria – puntualmente verificatasi – che avrebbe dovuto essere attentamente vagliata antecedentemente alla superficiale adozione della delibera di rilascio della garanzia reale *de qua* su un immobile di proprietà comunale (pag. 55 della sentenza).

Ciò avrebbe consentito di operare una diligente e irrinunciabile previsione degli oneri conseguenti che, come visto, si sono puntualmente verificati.

Il riferimento giurisprudenziale operato dagli appellanti, in proposito, (opportunamente omissato) in realtà non è così favorevole come essi mostrano di ritenere, atteso che anche tale pronuncia fa espresso riferimento al comportamento che è causa dell'evento solo quando quest'ultimo al momento della condotta potesse considerarsi prevedibile come conseguenza verosimile di essa secondo il quadro conoscitivo (id est: i parametri di scienza ed esperienza) *ex ante* disponibili.

La sola richiesta di prestazione di garanzia reale da parte di terzi avrebbe dovuto mettere sull'avviso di possibili rischi di solvibilità esattamente come fatto dall'Istituto di credito.

5) Infine, anche il motivo di appello relativo all'assenza di pregiudizio per l'erario deve ritenersi sfornito di valido fondamento.

Lamentano gli appellanti che la sentenza di primo grado, nella quantificazione del pregiudizio economico, non avrebbe tenuto in debito conto l'*utilitas* comunque conseguita dall'ente pubblico; effettuato un calcolo erroneo delle opere realizzande e della durata del rapporto concessorio che sarebbe stata di molto inferiore rispetto a quanto considerato; errato nella individuazione del termine iniziale e finale di detto rapporto.

Senza indugiare nel ripercorrere, del tutto superfluamente, la sentenza di primo grado, ritiene questo Collegio che le considerazioni, ma soprattutto i precisi calcoli effettuati nei minimi dettagli al punto 7 della sentenza vadano condivisi al preciso fine di addivenire alla medesima conclusione e, pertanto, alla condivisione del *decisum*.

Sempre in tema di quantificazione dell'addebito posto a carico degli odierni appellanti, va, infine, evidenziato che il giudice di prime cure ha anche generosamente ridotto, nell'esercizio del potere riduttivo, il quantum addebitato ad ognuno di essi in considerazione di un insieme di circostanze che difficilmente quantificabili con la massima precisione, hanno condotto ad una valutazione equitativa, riducendo grandemente la quota di risarcimento, sia complessiva che individuale.

In conclusione, la sentenza impugnata va confermata integralmente.
Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

- definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette,
- respinge appelli e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza nei confronti di BALDOVIN Giosuè, BRUNET Vigilio, DA PRA Lorenzo, DE DIANA Giovanni, DEL FAVERO Fiori, LARESE FILON Roberto, SERNAGIOTTO Giorgio, a cui vanno ad aggiungersi la rivalutazione monetaria dalla data dell'esborso, fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre interessi legali sulle somme rivalutate, da questa stessa data, sino al soddisfo;
 - pone le spese di giudizio a carico degli appellanti che, ferme restando quelle relative al giudizio di primo grado, liquida in €.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 28 novembre 2017.

IL GIUDICE ESTENSORE

Fernanda FRAIOLI

IL PRESIDENTE

F Enzo ROTOLO

Depositata in Segreteria il 09/01/2018

PER LA DIRIGENTE

F Annalisa Zamparese