

**Sent. 593/09**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Giurisdizionale**  
**per la Regione Lombardia**

composta dai Magistrati:

Antonio Vetro	Presidente
Luisa Motolese	Consigliere relatore
Maurizio Massa	Primo referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio iscritto al n°25520 del registro di segreteria promosso dalla Procura Regionale della Corte dei Conti Lombardia nei confronti di :

Alberto B , nato il 21.11.1947 a Roncoferraro (Mn) e residente a Villimpenta (Mn), via Guglielmo Marconi n°22;

Antonio Z , nato il 5.01.1940 a Ferrara e residente a XVX (Mn), via Giuseppe Mazzini n° 23 ;

Visto l'atto di citazione della Procura regionale depositato presso la segreteria questa Sezione Giurisdizionale il 19 dicembre 2008;

Visto il Decreto Presidenziale di fissazione della data di trattazione della causa;

Visti tutti gli atti ed i documenti di causa ;

Chiamata la causa nella pubblica udienza del 24 giugno 2009, sentito il relatore

consigliere d.ssa Luisa Motolese ed il rappresentante del PM in persona del V. Procuratore generale dottor Claudio Chiarenza;

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato presso la segreteria di questa Sezione in data 19 dicembre 2008 , ritualmente notificato , la Procura Regionale di questa Corte ha convenuto in giudizio i signori Alberto B ed Antonio Z per sentirli condannare, pro-quota – al pagamento a favore del Comune di XVX, della somma complessiva di EURO 6.041,88, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

L'organo requirente ha formulato la propria istanza risarcitoria nei confronti delle persone sopra menzionate – rivestenti la qualifica rispettivamente di dirigente del servizio tecnico e di segretario comunale - con riferimento ad un' ipotesi di responsabilita' amministrativa indiretta, inerente il riconoscimento di un debito fuori bilancio per una somma che il Comune ha dovuto pagare, a titolo di sanzione amministrativa, a favore della Provincia di Mantova, per la mancanza di autorizzazione definitiva allo scarico negli strati superficiali del sottosuolo dei reflui provenienti dalla scuola materna, di proprieta' Comunale, sita nella frazione di Cereta.

Dall' atto introduttivo e dalla documentazione di causa , emerge quanto segue.

A seguito della trasmissione, con nota del 6 ottobre 2007, prot. n. 11273, da parte del Comune di XVX (MN), della delibera consiliare n. 33 in data 28 novembre 2006, prevedente il riconoscimento, ai sensi dell'art. 194 D.lgs 18 agosto 2000 n. 267, della legittimita' del debito fuori bilancio di euro 6.713,20 nei confronti della Provincia di Mantova, derivante dalla sentenza del Tribunale di Mantova n. 659/05, l'attrice Procura ha espletato apposita attivita' istruttoria, la quale ha consentito di accertare i fatti che seguono.

In data 15 settembre 1994, il Sindaco *pro-tempore* del Comune di XVX ha

adottato, ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 3, legge regionale 27 maggio 1985, n. 62, il provvedimento (prot. n.993), con il quale la medesima Amministrazione Comunale e' stata autorizzata, nella qualità di proprietaria della scuola materna sita alla via Avis, nella frazione di Cereta, allo scarico negli strati superficiali del sottosuolo dei reflui provenienti dalla predetta scuola.

L'autorizzazione era rilasciata in via provvisoria in attesa dell'effettuazione dei lavori di adeguamento, da realizzarsi entro 24 mesi, così come consentito dall'art. 9, commi 5 e 6, della legge regionale prima richiamata.

Risulta dall' istruttoria espletata che nessuna autorizzazione definitiva e' stata in seguito richiesta e (conseguentemente) rilasciata, ed in data 31 dicembre 1999 l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Mantova, sede di Guidizzolo, ha adottato il verbale n. 12/99 di accertamento di trasgressione amministrativa.

Il predetto verbale ha evidenziato la violazione dell'art. 45 del D.lgs 11 maggio 1999, n. 152 (dell'obbligo, già previsto dall'art. 9 della legge regionale 62/85, di preventiva autorizzazione per gli scarichi recapitati negli strati superficiali del sottosuolo), così come sanzionata dall'art. 54, comma 2, del medesimo decreto legislativo (il quale, a sua volta, riproduce la sanzione prevista dall'ultimo comma dell'art. 21 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come introdotto dall'art. 6 del decreto legge 17 marzo 1995, n. 79).

Sulla base del richiamato verbale, la Provincia di Mantova, competente all'esercizio della funzione sanzionatoria nella materia *de qua* (giusta previsione dell' art. 43 legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26), ha adottato l'ordinanza di ingiunzione del 10 gennaio 2005, prot. n. 1174, con la quale ha intimato al Comune, nella persona del Sindaco *pro-tempore*, il pagamento, entro trenta giorni, della somma di euro 5.164,00, a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'art.

45 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in relazione al disposto di cui all'art. 9 della legge regionale 27 maggio 1985, n. 62 (scarico negli strati superficiali del sottosuolo dei reflui provenienti dalla scuola materna sita nella frazione di Cereta ***in assenza del necessario titolo abilitativo definitivo***).

Il Comune di XVX con ricorso del 10 febbraio 2005 ha proposto opposizione, poi rigettata, dal Tribunale di Mantova con la sentenza del 22 agosto 2005, n. 659.

Il Comune di XVX, come risulta dalla documentazione in atti, ha ritenuto di non impugnare la predetta sentenza, in considerazione dell'esito incerto del giudizio e dei relativi costi, presumibilmente maggiori rispetto all'importo reclamato dalla Provincia, provvedendo con la delibera consiliare n. 33 del 28 novembre 2006 a riconoscere la legittimità del debito fuori bilancio di euro 6.713,20 (alla somma irrogata a titolo di sanzione amministrativa, pari ad euro 5.164,00, va aggiunta la maggiorazione di cui all'art. 27 legge 689/81, quantificata in euro 1.549,20 dalla Provincia di Mantova nella nota del 12 ottobre 2006, prot. n. 69643).

L'importo di euro 6.713,20 è stato pagato alla Provincia di Mantova con mandato n. 2220 del 4 dicembre 2006, quietanzato in data 6 dicembre 2006.

Risulta altresì che il Comune non ha esercitato l'azione di regresso nei confronti dell'autore della violazione ex art. 6, ult. comma, legge 24 novembre 1981 n. 689 in quanto ha ritenuto che l'indagine circa l'individuazione dell'autore della violazione ed il livello di gravità della colpa fossero di competenza di questa Corte (comunicazione del Comune alla Procura Regionale, in data 14 aprile 2008)

La predetta somma di euro 6.713,20 costituisce quindi danno erariale da addebitare, secondo l'originaria impostazione accusatoria della Procura contabile, ai soggetti che alla data del 15 settembre 1996 (scadenza dell'autorizzazione provvisoria) ricoprivano l'ufficio, rispettivamente, di Sindaco, di Responsabile del

Servizio Tecnico comunale e di Segretario del Comune di XVX, per avere trascurato, in maniera gravemente colposa, di porre in essere i comportamenti, imposti dai rispettivi doveri d'ufficio, e finalizzati a rendere conforme alle previsioni normative l'attività di scarico dei reflui provenienti dalla scuola materna, di proprietà comunale, sita alla via Avis, frazione di Cereta; ciò avrebbe, infatti, impedito la realizzazione del danno a carico del Comune, rappresentato dall'importo della sanzione amministrativa irrogata dalla Provincia.

In ordine ai fatti esposti l'attrice Procura ha reso noto altresì che il Prof. Marcello Painsi (Sindaco alla data del 15 settembre 1996), il dott. Antonio Z (Segretario comunale alla stessa data) e l'Arch. Alberto B (Responsabile del Servizio Tecnico comunale sempre alla data del 15 settembre 2006), con atto del 22 luglio 2008, notificato il 30 luglio 2008 (al dott. Z ed al prof. Painsi) ed il 16 agosto 2008 (all'arch. B), sono stati invitati a fornire deduzioni, entro il termine di 30 gg, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella L. 14 gennaio 1994, n. 19, come sostituito dall'art. 1, comma 3 bis, del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella L. 20 dicembre 1996, n. 639.

Il dott. Z e l'Arch. B non hanno fatto pervenire le proprie deduzioni, diversamente dal Prof. Painsi, il quale vi ha provveduto con atto del 29 agosto 2008, pervenuto in data 2 settembre 2008, prot. n. 137691.

Nelle predette deduzioni, il Prof. Painsi ha contestato la fondatezza della pretesa erariale nei propri confronti, evidenziando, innanzitutto, di aver ricoperto l'ufficio di Sindaco dall'aprile del 1995 al giugno del 1999, con la conseguenza di non essere in carica al momento del rilascio dell'autorizzazione provvisoria allo scarico dei reflui (intervenuta il 15 settembre 1994); l'autorizzazione definitiva, per contro, avrebbe

potuto, secondo il Prof. Paini, essere richiesta in epoca antecedente al suo insediamento, da parte di coloro che erano a conoscenza della pratica.

Il Prof. Paini ha sostenuto, infine, di non essere mai stato portato a conoscenza della pratica medesima, sebbene, all'inizio del proprio mandato, abbia cercato di prendere cognizione delle questioni amministrative in corso.

Le predette deduzioni hanno indotto parte pubblica ad adottare in data 17 dicembre 2008 il provvedimento di archiviazione, allegato in atti, nei confronti del solo Prof. Paini, per l'impossibilità di provare l'elemento soggettivo della colpa grave, necessario alla affermazione della responsabilità amministrativa; tutto ciò, sostanzialmente, per il carattere prettamente gestionale dell'adempimento omesso e, soprattutto, per la non sussistenza in carica del Prof. Paini al momento del rilascio dell'autorizzazione provvisoria.

A seguito della predetta archiviazione, il requirente ha rilevato che la quota di danno originariamente addossata al Prof. Paini (il 10% di euro 6.713,20, pari ad euro 671,32), risulta non concretamente perseguibile mentre tali si appalesano, per contro, le quote di danno attribuite all'Arch. B ed al dott. Z (per l'importo complessivo di euro 6.041,88).

Tanto considerato in punto di fatto (su trasmissione della deliberazione consiliare citata n. 33/2006), l'attrice ha censurato l'operato dei funzionari come sopra indicati, rispettivamente il Responsabile del Servizio Tecnico comunale ed il Segretario Comunale, che sono chiamati a rispondere, a titolo di colpa grave, del danno patito dal Comune di XVX e rappresentato dalla somma che il medesimo Comune ha dovuto pagare, a titolo di sanzione amministrativa, a favore della Provincia di Mantova per la mancanza di autorizzazione **definitiva** allo scarico negli strati superficiali del sottosuolo dei reflui provenienti dalla scuola materna, di proprietà comunale, sita nella

frazione di Cereta.

Alla odierna pubblica udienza il PM ha ribadito quanto rappresentato in citazione ed ha chiesto la condanna dei convenuti nei termini di cui all'atto introduttivo.

Conclusa la requisitoria del PM e non essendosi costituiti i convenuti, la causa è passata in decisione .

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Non essendoci questioni preliminari di rito da valutare si passa ad esaminare il merito della causa.

La fattispecie di cui è causa concerne una ipotesi di responsabilità amministrativa indiretta, in relazione alla quale i convenuti sono chiamati a rispondere a titolo di colpa grave del danno subito dal Comune di XVX che ha dovuto pagare, a titolo di sanzione amministrativa, una somma pari a €6.713,20, a favore della Provincia di Mantova per la mancanza di autorizzazione definitiva allo scarico negli strati superficiali del sottosuolo dei reflui provenienti dalla scuola materna, di proprietà comunale, sita nella frazione di Cereta.

Tanto considerato, il Collegio procede quindi a valutare la sussistenza degli elementi richiesti dalla legge per il configurarsi della responsabilità amministrativa contestata con l'atto introduttivo: l'elemento oggettivo e cioè l'effettivo prodursi di un danno pubblico, la cui entità va valutata alla luce delle risultanze probatorie prodotte in causa, l'elemento soggettivo, vale a dire un comportamento gravemente colposo, ed il nesso di causalità tra il comportamento e l'evento.

Osserva il Collegio che nessun dubbio sussiste in ordine alla sussistenza nella specie dell'elemento oggettivo dell'illecito erariale, della condotta gravemente colposa imputabile ai convenuti e del nesso di causalità.

L'indagine istruttoria esperita dal Pubblico Ministero contabile con l'acquisizione degli

atti del procedimento civile ha accertato che sono stati posti in essere comportamenti molto gravi, in contrasto con quei criteri di efficienza, efficacia e violazione delle norme di buona amministrazione cui ogni pubblica Amministrazione deve improntare la propria azione.

La partecipazione dei convenuti ad una chiara distorsione del procedere amministrativo si fonda essenzialmente sulla sentenza civile n. 695/05 del Tribunale di Mantova –Sezione Seconda – che ha condannato il Comune di XVX a pagare l' esborso pari a € 6.713,20 a favore della Provincia di Mantova.

Questa Sezione ritiene che emergono dagli atti di causa circostanze sicuramente pregiudizievoli per il pubblico erario.

I fatti di causa, nella loro materiale sussistenza, sono quelli riportati nella sentenza appena citata e depositata in giudizio.

L' accertamento dei fatti operato nella sentenza civile appare condivisibile, basato su sufficienti accertamenti documentali.

Il Tribunale di Mantova così si è espresso: *"...è pacifico che il Comune di XVX aveva ottenuto unicamente una autorizzazione provvisoria", mentre "va osservato che tutti gli scarichi debbono essere autorizzati (v. art. 9, comma 1, l. reg. 62/85) e che il comma VIII dell'art. 9 l. reg. cit. ha il valore di norma di chiusura imponendo, senza eccezioni, il rilascio di una autorizzazione in forma definitiva atteso che solo tale titolo presuppone l'avvenuto accertamento da parte della competente autorità del rispetto dei limiti di accettabilità e delle prescrizioni di legge; il che non avviene invece con l'abilitazione provvisoria che consente lo scarico, ma solo temporaneamente, in attesa che il soggetto obbligato compia i lavori necessari per adeguarsi alle disposizioni in materia: né può andare sottaciuto che l'autorizzazione provvisoria concessa al Comune istante in data 15-9-1994 aveva una efficacia limitata ad anni due".*

*Risultando violato il disposto di cui all' art.9 della legge regionale citata deve inferirsi che la sanzione pecuniaria sia stata legittimamente inflitta."*

In piena adesione alla tesi argomentativa attrice, il Collegio ritiene che unicamente in sede di rilascio del titolo abilitativo definitivo, sia possibile verificare puntualmente la realizzazione dei lavori necessari per l'adeguamento alla normativa in materia di scarico di reflui, così da far acquisire certezza e stabilità alle prescrizioni introdotte con l'adozione dell'autorizzazione provvisoria.

La Pubblica Accusa ha chiesto, come si è visto, la condanna dei convenuti al risarcimento del danno come sopra quantificato secondo la ripartizione seguente, in ragione del diverso contributo causale fornito e della diversa posizione rivestita.

In percentuale preponderante (70% di euro 6.713,20, pari ad euro 4.699,24), a carico dell' Arch. Alberto B, Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di XVX alla data del 15 settembre 1996, così come fatto palese dalla nota del Comune di XVX dell'11 giugno 2008 (prot. n. 7067) e dagli atti che il medesimo Arch. B ha assunto, in tale veste, nello stesso arco temporale in cui si collocano i fatti di causa.

In percentuale pari al 20% del danno totale, pari a €1.342,64 a carico del dott. Z.

Anche rispetto alla ripartizione operata dalla Pubblica Accusa, la Sezione ritiene concordemente che con riferimento all' apporto causale alla produzione del danno nella vicenda in esame, una particolare rilevanza assuma il comportamento dell' architetto B, che ha svolto le funzioni di Responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale in base ad un incarico libero-professionale conferito sin dal 25 gennaio 1988 (delibera giunta n. 13 del 18 gennaio 1988) e rinnovato tacitamente di anno in anno, così come previsto dall'art. 3 del relativo disciplinare; tutto ciò ininterrottamente sino al 1 novembre 1997, allorquando l'Arch. Bernandi, con la deliberazione giunta n. 498 del 30 ottobre 1997, è stato assunto, a tempo determinato, alle dipendenze del Comune

di XV in qualità di Funzionario-Direttore dell'intera Area Tecnica, comprendente, oltre al servizio tecnico-manutentivo, quelli urbanistico, lavori pubblici ed ecologia (responsabilità mantenuta fino al 31 agosto 2000, così come previsto dalla delibera di Giunta n. 68/00, prevedente l'ultima proroga del rapporto di lavoro a tempo determinato già in essere).

L'adempimento omesso, causativo di danno, per ciò che concerne B, come ha ribadito il Procuratore in sede dibattimentale, riveste carattere essenzialmente burocratico, rientrando, innanzitutto, nelle responsabilità di ordine gestionale, che fanno capo ai responsabili o incaricati dei diversi servizi, così come dispongono l'art. 41 e ss dello Statuto comunale adottato con deliberazione consiliare n. 67 dell'11 novembre 1994.

Anche il "disciplinare per il servizio di Tecnico comunale", approvato con delibera consiliare n. 133 del 31 ottobre 1987, come modificato ed integrato dall'atto giuntale n. 333 del 12 dicembre 1987, nel prevedere le condizioni essenziali dell'incarico di Tecnico Comunale individua, tra le attribuzioni di tale figura tecnica, il disbrigo delle pratiche concernenti gli edifici comunali, le fognature e, più in generale, tutte le opere pubbliche, nonché le funzioni relative a tutti i servizi tecnici (art. 4, punti 11 e 12).

La gravità della colpa emerge altresì dalla chiarezza del dettato normativo e dall'estrema semplicità dell'adempimento omesso (richiesta dell'autorizzazione definitiva), il cui compimento avrebbe richiesto un dispendio minimo di energie intellettive e temporali.

A ciò si aggiunge che nell'atto di autorizzazione provvisoria del 15 settembre 1994, vi è un espresso riferimento al termine di efficacia della stessa **(si autorizza provvisoriamente in attesa di adeguamento da realizzarsi entro 24 mesi)**.

Va perseguito in tale ottica anche il dott. Antonio Z, Segretario Comunale del Comune di XVX alla data del 15 settembre 1996 (incarico mantenuto fino al 31 maggio 1998), poiché, costituendo la richiesta del titolo abilitativo definitivo adempimento di carattere essenzialmente gestionale, l'omessa presentazione ha determinato una condotta omissiva imputabile, sia pure di minore entità, anche al Segretario Comunale, sul quale incombe l'obbligo di curare l'attuazione dei provvedimenti, di provvedere agli atti esecutivi delle deliberazioni adottate, nonché di sovrintendere e coordinare l'attività dei dirigenti (dei preposti o incaricati dei diversi servizi), attivando tutte le necessarie forme di vigilanza e controllo (artt. 51 e 52 legge 8 giugno 1990, n. 142, vigenti all'epoca de fatti e poi riprodotti nell'art. 97 D.lgs 267/00, e art. 54 Statuto comunale).

Si tratta - come già evidenziato da Parte Pubblica - di attribuzioni e competenze, in seguito ulteriormente esplicitate dal Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, adottato il 25 luglio 2000, il quale, all'art. 9, individua tra le incombenze del Segretario comunale, **proprio quella di segnalazione al Sindaco di ritardi o omissioni nell'espletamento dell'azione amministrativa, con il connesso potere di proporre gli interventi conseguenti.**

Il diligente esercizio delle predette attribuzioni avrebbe, dunque, imposto, così come giustamente sostenuto da parte Pubblica, l'attivazione di ogni iniziativa utile ai fini dell'acquisizione da parte del Comune di XVX dell'autorizzazione definitiva allo scarico dei reflui.

Nel caso di specie, risulta che Z svolgeva l'incarico di Segretario comunale (già) alla data del rilascio dell'autorizzazione provvisoria (così come fatto palese dall'Amministrazione comunale nella nota del 17 dicembre 2008, prot. n. 14924/14960).

La predetta circostanza, oltre al carattere prettamente gestionale dell'adempimento omesso e delle ridotte dimensioni del Comune di XVX all'epoca dei fatti (circa 6000 abitanti, con una dotazione organica di 27 dipendenti al 1 settembre 1996) fanno presumere, come ampiamente rappresentato dalla Procura, in virtù della loro univocità e concordanza, la conoscenza (o quanto meno la conoscibilità) della necessità dell'acquisizione dell'autorizzazione definitiva allo scarico dei reflui, in considerazione soprattutto della particolare valenza della materia in esame (tutela delle acque dall'inquinamento), caratterizzata dall'emersione di beni e valori particolarmente pregnanti, di rango anche costituzionale (quali la salute pubblica). Conclusivamente quindi il Collegio, alla stregua delle considerazioni sopraesposte, ritiene ravvisarsi in capo ai predetti soggetti tutti i necessari elementi costitutivi della responsabilità per il danno erariale arrecato al patrimonio del Comune :

- 1) 1) il rapporto di servizio in ragione del quale si è verificato il comportamento pregiudizievole
- 2) il nesso di causalità tra il comportamento posto in essere e l'evento
- 3) l'elemento soggettivo della colpa grave.

Ritiene pertanto il Collegio che i convenuti vadano condannati per l'importo e nelle percentuali indicate in citazione.

PQM

LA Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

Condanna

**-Il convenuto B** al pagamento, a favore del Comune di XVX, della somma di €4.699,24 già rivalutata, oltre agli interessi legali, a decorrere dal deposito della presente sentenza sino al saldo.

-**il convenuto Z** al pagamento, a favore del Comune di XVX , della somma di € 1.342,64, già' rivalutata, oltre agli interessi legali , a decorrere dal deposito della presente sentenza sino al saldo.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano rispettivamente ,a carico di B e Z nella stesse percentuali indicate per la condanna , in ...

Così' deciso a Milano,nella camera di consiglio del 24.06.2009

L'estensore

Il Presidente

Luisa Motolese

Antonio Vetro

Depositata in segreteria il 7/09/2009