

REPUBBLICA ITALIANA N. 529/09

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

composta dai seguenti magistrati:

Sergio Zambardi	Presidente
Luisa de Petris	Referendario relatore
Comite Giovanni	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 26058 del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto nei confronti di **ZAPPONE VINCENZO** rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Munari presso il cui studio in Venezia, piazzale Roma 464, è elettivamente domiciliato, e **CAMATTA ANTONELLA** rappresentata e difesa dall'Avv. Guido Barzazi presso il cui studio in Venezia Mestre, Corso del Popolo 89, è elettivamente domiciliata;

Visti l'atto di citazione, le memorie difensive e gli altri documenti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza del 1^a aprile 2009, il magistrato relatore dott.ssa Luisa de Petris, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott. Alberto Mingarelli, l'Avv. Antonio Munari per il convenuto Zappone Vincenzo e l'Avv. Guido Barzazi per la convenuta Camatta Antonella;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 10 dicembre 2008, ritualmente notificato, il

Vice Procuratore Generale della Corte dei Conti presso questa Sezione giurisdizionale conveniva in giudizio Zappone Vincenzo, dirigente della Questura di Treviso, e Camatta Antonella, dirigente del Comune di Treviso, per sentirli condannare nelle percentuali ivi indicate, al pagamento di € 32.908,04 oltre accessori di legge, quale danno indiretto derivante da sentenza definitiva del Consiglio di Stato n.6183 del 17 ottobre 2006, con cui il Ministero dell'Interno era stato condannato al risarcimento danni, di pari importo, nei confronti in un privato, Morassi Loris.

Esponesse il Requirente che il Morassi aveva presentato alla Questura di Treviso una D.I.A. (denuncia inizio attività) ai sensi dell'art. 19 della legge 241/90, per lo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse relative alle corse di cavalli. La Questura aveva interpellato il Comune in merito alla compatibilità urbanistica della predetta attività con la destinazione d'uso dei locali a ciò preposti. Il dirigente comunale, Camatta Antonella, aveva fornito parere negativo ai sensi dell'art. 29 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. di Treviso. Sulla scorta di detto parere, il dirigente della Questura, Zappone Vincenzo, aveva ordinato la cessazione dell'attività già iniziata dal Morassi.

Il denunciante aveva impugnato l'ordinanza inibitoria dinanzi al T.A.R. Veneto, contestualmente chiedendone l'annullamento in via di autotutela all'Amministrazione. La Questura a questo punto, chiedeva un nuovo parere al Comune che, a sua volta, incaricava con delibera giunta un consulente esterno (il prof. Luigi Garofalo) per appurare se l'attività del Morassi fosse da qualificarsi di "*commercio al dettaglio*" e, come tale, incompatibile con la destinazione urbanistica dell'immobile, sito in zona cd. "mista". Il consulente esterno chiariva con due pareri conformi, che l'attività era, invece, da ritenersi

compatibile con le norme del P.R.G..

La dirigente Camatta inviava quindi, alla Questura, nuovo parere positivo con allegare relazioni del consulente esterno, revocando il precedente parere negativo. La Questura quindi adottava un nuovo provvedimento con cui ritirava il precedente atto interdittivo, autorizzando la ripresa dell'attività.

Il T.A.R. Veneto con sentenza del 9 aprile 2001 n. 971 condannava il Ministero dell'Interno al risarcimento del danno di £ 124.262.980 subito dal Morassi per il blocco forzato dell'attività ed il connesso mancato guadagno. La sentenza veniva confermata dal Consiglio di Stato, sia pure per un importo inferiore, pari ad € 30.000,00. Nelle more della citata pronuncia, il Morassi aveva ricevuto dall'Amministrazione, in esecuzione forzata della sentenza del T.A.R., il risarcimento di € 67.084,51, comprensivo delle spese di precetto pari ad € 2.908,04, sicchè a seguito del minor importo liquidatogli dal Consiglio di Stato, aveva dovuto restituire all'Amministrazione la differenza pari ad € 34.176,47.

Il danno erariale residuale derivante al Ministero dell'Interno veniva perciò quantificato dalla Procura in complessivi € 32.908,04 (di cui € 30.000,00, liquidati in sentenza, ed € 2.908,04 per spese di precetto).

Parallelamente al predetto danno, il P.M. individuava una seconda posta di danno per mancato introito da parte del CONI delle quote di prelievo sull'importo lordo delle scommesse ricevute, ma tale danno veniva considerato definitivamente prescritto in assenza di atti interruttivi.

Al termine dell'istruttoria la Procura Regionale di questa Corte notificava inviti a dedurre ai due dirigenti, Zappone e Camatta.

Nei riguardi del primo, dirigente di polizia amministrativa e sociale della Questura di Treviso, ravvisava il Requirente un contegno gravemente colposo per aver adottato l'ordinanza del 21 febbraio 2000 di cessazione dell'attività del

Morassi, ritenuta dal giudice amministrativo palesemente illegittima e poi ritirata dalla stessa amministrazione in sede di autotutela. Ed invero, la mera incompatibilità urbanistica dei locali adibiti a raccolta di scommesse, accertata peraltro assai frettolosamente dal Comune (col parere del 15.2.2000) in risposta alla richiesta della Questura del 25 gennaio 2000, non poteva ritenersi sufficiente per adottare un provvedimento ablatorio di cessazione dell'attività del Morassi, e per di più, da parte di un ente incompetente in materia urbanistica, come la Questura. Secondo il PM, invero, la Questura avrebbe dovuto limitare i propri accertamenti agli aspetti relativi all'ordine e alla sicurezza pubblica coinvolti nell'esercizio dell'attività.

Nei riguardi della Camatta, dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune di Treviso, il Requirente ravvisava un comportamento gravemente colposo nell'aver reso in data 15.2.2000, un parere tecnicamente errato e superficiale, senza aver prima svolto una istruttoria approfondita rispetto alla verifica amministrativa che le era stata chiesta.

Entrambi gli invitati presentavano deduzioni difensive con cui respingevano ogni addebito. Il dirigente Zappone eccepiva invero, di aver agito in conformità alle circolari emanate dal Ministero dell'Interno in materia, sicchè il proprio operato doveva ritenersi esente da colpa grave. La dirigente Camatta osservava che essendo il proprio parere meramente facoltativo e non vincolante, doveva ritenersi privo di qualsiasi apporto causale col danno subito dall'Amministrazione Statale, da imputarsi piuttosto ad una scelta del tutto autonoma e non legislativamente imposta della Questura.

Ritenendo permanere gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, la Procura erariale conveniva in giudizio entrambi gli invitati, addebitando allo Zappone il 70% del danno indiretto, pari ad € 23.035,63, per

aver assunto un atto privo di competenza legale e caratterizzato da assoluta sproporzionatezza rispetto alla presunta accertata irregolarità della D.I.A., e alla Camatta il 30% del danno, pari ad € 9.872,41, per aver reso un parere che, ancorché facoltativo e non vincolante, era tecnicamente errato e tale da aver contribuito a fondare l'erroneo convincimento della Questura circa la propria competenza in materia.

Con memoria ritualmente depositata a firma dell'Avv. Munari si costituiva in giudizio Zappone Vincenzo, eccependo l'assenza di colpa grave, non avendo egli firmato l'ordinanza di cessazione dell'attività del Morassi, posta a fondamento degli addebiti mossi nei suoi riguardi. Il provvedimento in questione, invero, era stato adottato e firmato dal solo Questore, essendosi egli limitato ad inviare al Comune esclusivamente la richiesta di parere sulla verifica dell'idoneità urbanistica dei locali. Tale operato oltre ad essere conforme al disposto dell'art.19 della legge 241/90 nel testo vigente all'epoca dei fatti – oggettivamente diverso da quello riportato nell'atto di citazione che richiamava l'articolo nella versione attualmente in vigore, siccome modificata nel 2005- , era altresì rispettoso delle prescrizioni contenute nelle circolari emanate in materia dal Ministero dell'Interno il 24.4.1997 e il 25.6.1998. Le stesse invero, imponevano alle Questure di verificare d'ufficio, dopo aver ricevuto la D.I.A., la sussistenza di tutti i presupposti e requisiti di legge, soggettivi ed oggettivi, per il rilascio della licenza, tra cui appunto *“la verifica relativa alla conformità dei locali alle norme in materia di igiene, **urbanistica** e di **destinazione d'uso degli immobili**”*. Tale potere-dovere di verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti di legge –osservava la difesa- non era più previsto dal testo di legge attualmente vigente e preso in considerazione dalla Procura. L'osservanza delle circolari in materia, costituiva inoltre, un vero e proprio

obbligo per gli uffici destinatari delle norme interne, sicchè l'averne in concreto osservato le disposizioni, escludeva in radice la configurabilità della colpa grave. Concludeva quindi per l'assoluzione da ogni addebito, invocando in subordine il potere riduttivo.

Con memoria ritualmente depositata a firma dell'Avv. Barzani si costituiva in giudizio Camatta Antonella, ribadendo la legittimità del proprio operato quanto al contenuto del parere espresso in data 15.2.2000 sull'interpretazione dell'art. 29 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. di Treviso. Ribadiva la natura facoltativa e non vincolante dell'atto, come già affermato dal Consiglio di Stato in sentenza, eccependo l'assenza di nesso causale col prospettato danno erariale, non essendo la Questura obbligata ad uniformarsi al chiesto parere e dovendo la stessa verificarne il contenuto prima di adottare ogni provvedimento. Eccepiva in ogni caso, l'assenza di colpa grave, essendo l'interpretazione dell'art. 29 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. conforme a quella costantemente seguita in passato dall'Amministrazione Comunale ed essendo, comunque, la questione sottoposta alla sua attenzione di particolare complessità, oltre che urgente, stante il decorso dei termini di legge. Concludeva quindi per l'assoluzione da ogni addebito, invocando in subordine il potere riduttivo.

All'udienza odierna, previa relazione del Magistrato relatore, il Vice Procuratore Generale reiterava le conclusioni di cui all'atto di citazione mentre le difese insistevano per l'assoluzione dei propri assistiti da ogni addebito. Al termine della discussione orale, la causa veniva riservata per la decisione.

DIRITTO

La fattispecie in esame ha ad oggetto il danno indiretto cagionato all'Amministrazione dell'Interno da funzionari appartenenti ad Amministrazioni

diverse, i quali nell'ambito delle rispettive, eterogenee competenze, avrebbero concorso –secondo l'impostazione accusatoria- all'adozione dell'atto amministrativo illegittimo, lesivo dell'interesse del privato, oltreché foriero di danno erariale.

L'atto in questione, posto a base della sentenza di condanna del Ministero dell'Interno al risarcimento dei danni subiti dal Morassi, è l'ordinanza del 21 febbraio 2000 a firma del Questore di Treviso, con cui era stata disposta la cessazione dell'attività di raccolta delle scommesse esercitata dal privato sulla base delle precedenti denunce di inizio attività. La paternità dell'atto dannoso viene ricondotta dalla Procura al dirigente di P.S., Zappone, nonché alla dirigente comunale, Camatta, il cui parere è stato trasposto nella parte motiva dell'atto.

Ritiene il Collegio di esaminare separatamente la posizione dei due convenuti.

Quanto al primo, Zappone Vincenzo, si osserva quanto segue.

Va preliminarmente rilevato in merito all'eccezione difensiva sul punto, che, in effetti, l'ordinanza interdittiva foriera del danno erariale risulta firmata dal Questore e non reca alcuna indicazione dell'estensore. Tuttavia, il Ministero dell'Interno ha individuato nel convenuto quale "Dirigente della Divisione di Polizia Amministrativa e Sociale" della locale questura, il responsabile della vicenda, costituendolo in mora *per ogni danno già derivato* o derivando, con nota riservata del 17 marzo 2006. Dalla documentazione in atti, non risulta che l'interessato abbia sollevato contestazioni avverso la suddetta nota, almeno nella parte in cui lo individuava come responsabile dell'istruttoria propedeutica all'adozione del provvedimento censurato (nella memoria di replica del 10.4.2006 si limitava, invero, ad eccepire la mancanza di colpa grave).

Pertanto, l'individuazione -da parte della Procura- del predetto quale

responsabile nella indicata qualità, dell'atto lesivo di cui sopra, non appare censurabile.

Tanto premesso, ravvisa il Requirente nell'adozione della citata ordinanza, ritenuta *“palesamente illegittima per violazione di legge, come confermato anche dalla pronuncia del TAR e da quella del Consiglio di Stato, oltreché nell'atto di autotutela della stessa questura di Treviso”*, un contegno gravemente colposo del dirigente dell'Ufficio che l'ha emessa. Secondo l'impostazione accusatoria, invero, si tratterebbe di un atto manifestamente sproporzionato rispetto alla accertata presunta irregolarità della D.I.A., potendo la Questura adottare misure alternative all'interruzione dell'attività, conformemente alla previsione normativa.

In particolare, il dirigente avrebbe potuto invitare *“il richiedente a conformarsi alla normativa vigente in materia”* come previsto dall'art. 19 della legge 241/90, invece di vietare la prosecuzione dell'attività con conseguenti danni economici a carico del Morassi. Il blocco forzato dell'attività, infatti, avrebbe potuto giustificarsi solo a fronte di un rischio concreto per l'ordine e la sicurezza pubblica (ex art. 88 tulps), alla cui tutela è istituzionalmente preposta la Questura, ma non certo per una mera irregolarità urbanistica.

L'assunto accusatorio non appare condivisibile, non ravvisando il Collegio nell'operato del convenuto il requisito soggettivo della colpa grave.

In primo luogo, va rilevato che l'ordinanza questoria posta a base dell'addebito non risulta essere stata qualificata *“palesamente illegittima”* né dal T.A.R., né dal C.D.S., né tantomeno dall'Amministrazione che l'ha ritirata in sede di autotutela. Sul punto, il T.A.R. si è limitato ad osservare *“... che appaiono condivisibili le ragioni poste a base dell'autonnullamento dell'ordinanza questorile impugnata. Alle stesse possono aggiungersi quelle poste in rilievo*

con i primi tre mezzi di impugnazione, là dove si rileva che la competenza dell'Autorità di PS deve ritenersi circoscritta nei termini desumibili dall'art. 88 del TULPS, e non estendersi alla verifica del rispetto delle norme urbanistiche e simili. Per le ragioni suesposte va dato atto dell'improcedibilità del ricorso limitatamente alla domanda di annullamento, per parziale cessazione della materia del contendere".

Il Consiglio di Stato non risulta essersi pronunciato sulla legittimità della citata ordinanza, limitandosi a censurare come colposo il comportamento dell'Amministrazione dell'Interno all'origine dell'obbligazione risarcitoria e a rideterminare in via equitativa il danno, riducendolo ad € 30.000.

L'ordinanza del 14 luglio 2000 a firma del Questore con cui è stato disposto il ritiro in autotutela dell'ordinanza interdittiva del 21 febbraio 2000 ed autorizzata la ripresa dell'attività di raccolta delle scommesse, è stata emanata a seguito del mutamento di avviso circa la compatibilità con la destinazione di zona dell'attività di raccolta scommesse, da parte del Comune, ancora una volta interpellato dalla Questura a seguito della richiesta di riesame del Morassi.

Ciò stante, che l'atto amministrativo a base dell'addebito fosse "*palesamente illegittimo*" è frutto di una valutazione attorea priva di riscontro letterale negli atti di causa, dai quali emerge, invece, come surriportato, un giudizio di mera illegittimità.

Come noto, ai fini che rilevano in questa sede, l'emanazione di un atto amministrativo illegittimo non assume ex se rilievo alcuno né ai fini della condotta imputabile, né *a fortiori*, ai fini della sussistenza della colpa grave (Corte conti, SSRR 20 febbraio 1990 n.652/A).

Quanto alla censura di aver assunto "*un atto privo di competenza legale caratterizzato da una assoluta sproporzionatezza rispetto alla presunta*

irregolarità della posizione del Morassi”, si osserva quanto segue.

Il quadro normativo vigente all'epoca dei fatti era rappresentato dall'art. 19 della legge 241/90, così come modificato dall'art. 2 della legge 537/93. Presentata la D.I.A. all'Amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, la norma prevedeva che: *“In tali casi, spetta all'Amministrazione competente, entro e non oltre 60 gg dalla denuncia, **verificare d'ufficio** la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare al destinatario entro il medesimo termine, **il divieto di prosecuzione dell'attività** e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività e i suoi effetti entro il termine prefissogli dall'Amministrazione stessa”*.

La Questura dunque, dopo aver ricevuto le denunce di inizio attività del Morassi, aveva il dovere di verificare d'ufficio, entro sessanta giorni, la sussistenza in capo al richiedente delle condizioni di legge legittimanti il rilascio della licenza. Nella specie, i presupposti e i requisiti di legge erano indicati nelle circolari ministeriali del 24.4.1997 (obbligo per le ricevitorie SISAL che accettano scommesse TRIS di munirsi dell'autorizzazione ex art. 88 tulps) e del 25.6.1998 (esercizio delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa su competizioni CONI).

Con la prima circolare il Ministero dell'Interno disponeva letteralmente che *“Le questure –dopo aver ricevuto la dia di cui sopra- dovranno verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, accertando il possesso dei requisiti soggettivi in capo al richiedente e la sussistenza delle condizioni oggettive per il rilascio della licenza....Rientrano sempre nell'ambito dell'accertamento delle condizioni oggettive le verifiche relative alla **conformità***

dei locali alle norme in materia di igiene, urbanistica e destinazione d'uso degli immobili, per il cui accertamento potrà essere anche richiesta una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da parte degli interessati, ai sensi dell'art. 4 della legge 15/68. La circolare prevedeva espressamente che: *“In caso di esito negativo delle verifiche d'ufficio di cui sopra, il Questore, ai sensi dell'art. 19, u.c. della legge 241/90, come modificato dalla legge 537/93, disporrà il divieto di prosecuzione dell'attività o, eventualmente, inviterà il richiedente a conformarsi alla normativa vigente in materia, fatto salvo ovviamente il regime sanzionatorio fissato dall'art. 21 della stessa legge 241/1990.”*

La seconda circolare conteneva disposizioni identiche, ancorchè relative all'esercizio delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa su competizioni sportive organizzate dal CONI.

Alla stregua delle surriportate disposizioni, la verifica d'ufficio relativa alla *“conformità dei locali alle norme in materia urbanistica e di destinazione d'uso degli immobili”*, rientrava espressamente tra i poteri-doveri della questura destinataria della denuncia di inizio attività, sicchè il preliminare accertamento di detta condizione oggettiva, unitamente al possesso dei requisiti soggettivi in capo al richiedente, era da considerarsi atto dovuto.

Ritiene il Collegio a tale riguardo, che l'esigenza avvertita dal dirigente Zappone di investire di apposito parere l'organo competente in materia edilizia ed urbanistica, lungi dal rappresentare una grave negligenza, debba al contrario, considerarsi conforme a prudente cautela ed accortezza, proprio in considerazione dell'estraneità delle valutazioni urbanistiche rispetto alle competenze istituzionali della Questura.

Ed invero, se il convenuto si fosse arrogato la competenza di verificare,

direttamente e personalmente, la compatibilità urbanistica dei locali con le disposizioni del PRG, sostituendosi in tal modo all'Amministrazione Comunale a ciò istituzionalmente preposta, avrebbe sì posto in essere una condotta "*esorbitante dalle competenze*" dell'Organo di PS e potenzialmente valutabile in termini di colpa grave. In tale evenienza, si sarebbe potuto parlare di "*atto privo di competenza legale*".

Nella specie, invece, la richiesta di parere sulla compatibilità urbanistica dei locali all'Amministrazione a ciò preposta, denota prudenza e consapevolezza dei limiti della propria competenza istituzionale.

Né tale richiesta di parere avrebbe potuto essere sostituita da un'autodichiarazione dell'interessato sulla conformità dei locali che -già presente nella D.I.A. a suo tempo presentata alla Questura- non avrebbe comunque, esonerato l'Amministrazione dall'effettuare le verifiche d'ufficio espressamente previste dalla legge. La conferma rinviene dal richiamo espresso al regime sanzionatorio previsto dall'art. 21 della legge 241/90 in caso di esito negativo delle verifiche rispetto a quanto già dichiarato con la denuncia d'inizio attività ex art. 19.

Quanto al divieto di prosecuzione dell'attività, non ritiene il Collegio che, nella specie, si sia trattato di una misura sproporzionata rispetto alla accertata presunta irregolarità della D.I.A. Trattasi infatti, di misura ordinariamente prevista dalla legge e dalla circolare surriportata, in caso di esito negativo *delle verifiche d'ufficio di cui sopra*. L'alternativa consistente nel chiedere all'interessato di conformarsi alla normativa vigente, era espressamente subordinata dalla legge (art. 19 citato) alla condizione della sua concreta realizzabilità ("*ove ciò sia possibile*"), mentre la circolare la prevedeva come misura solo eventuale ("*eventualmente*").

Nel caso di specie, detta alternativa appariva difficilmente realizzabile stante l'incompatibilità urbanistica dei locali. Ed invero, l'unica possibilità conformativa praticabile in concreto, sarebbe stata quella di chiedere al Morassi di spostare la sede dell'attività in altri locali conformi alle previsioni del P.R.G., con verosimili aggravii economici a carico dello stesso (quali la risoluzione del contratto di locazione in essere ed il rinvenimento di altro immobile compatibile) e, quindi, fonti di potenziali ulteriori danni.

Alla stregua delle esposte considerazioni, la condotta in concreto tenuta dallo Zappone nella vicenda per cui è causa, non appare connotata da colpa grave, ma al contrario, conforme alla legge vigente all'epoca dei fatti (che non era l'attuale art. 19 della legge 241/90, così modificato dalla legge 80/2005 di conversione del D.L. 35/05, richiamato dalla Procura nell'atto di citazione) e alle circolari ministeriali in materia. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale invero, l'osservanza delle circolari amministrative può rilevare ai fini dell'esclusione della colpa grave dell'agente (Sez. 1^a Appello 129/2008 e 26/2006; Sez. Appello Sicilia 2/2009).

A tale ultimo riguardo, ritiene il Collegio che l'osservanza delle circolari adottate dall'Organo gerarchicamente sovraordinato costituisca per l'amministrazione destinataria, un vero e proprio obbligo. Trattasi infatti, di atti dotati di efficacia esclusivamente interna all'ordinamento nel quale sono emanati, che contenendo istruzioni, ordini di servizio, direttive impartite dalle autorità amministrative centrali, o gerarchicamente superiori, agli enti o organi periferici o subordinati, esauriscono la loro portata ed efficacia giuridica nei rapporti tra i suddetti organismi ed i loro funzionari. Avendo essi la funzione di garantire l'uniformità dell'operato degli uffici destinatari, non possono non avere carattere vincolante per i destinatari.

Sul punto, va rilevato che la sentenza delle Sezioni unite della Cassazione (23031/2007) prodotta in udienza dal Procuratore, è relativa ad una circolare in materia tributaria, emanata da un'Agenzia dell'Entrate e interpretativa di una legge regionale. La specialità dell'ordinamento tributario (soggetto, come noto, alla riserva di legge), da un lato, e la natura interpretativa della circolare, dall'altro, differenziano la fattispecie oggetto della pronuncia delle Sezioni Unite dalla presente che –come in seguito si dirà- non riguarda circolari di tipo interpretativo, né tantomeno, la materia tributaria. La citata pronuncia (il cui “*principio di diritto*” ivi enunciato si limita, comunque, a definire la circolare “*non vincolante per il contribuente*”), non pare, quindi, aderente alla fattispecie in esame.

Nè appaiono condivisibili le censure della Procura sulla presunta “evidente illegittimità” delle citate circolari e sul conseguente dovere del dirigente di farne rimostranza al superiore, astenendosi dal darvi osservanza fino al rinnovo dell'ordine per iscritto, ai sensi dell'art. 17 del TU 3/1957.

Ed invero, non è dato comprendere in base a quali motivi il dirigente avrebbe dovuto ritenere palesemente illegittima una circolare proveniente dall'Organo di vertice della Polizia di Stato e, per di più, volta a dare attuazione ad un parere del Consiglio di Stato sulla problematica oggetto della vicenda (obbligo per le ricevitorie SISAL...di munirsi dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS...) e, in ordine alla quale, gli stessi Uffici di P.S., avevano assunto in precedenza, un orientamento diverso.

Dal testo della circolare risulta infatti, che il parere del Supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa era stato richiesto proprio dal Capo della Polizia per chiarire se l'obbligo della licenza di polizia ex art. 88 T.U.L.P.S., sussistesse “solo per gli uffici di zona della società SISAL o anche per ogni

singolo punto di raccolta e, quindi, per tutte le ricevitorie facenti capo alla suddetta società, dove effettivamente avviene la raccolta delle scommesse sulle corse dei cavalli, denominata "corsa tris". Il Consiglio di Stato aveva individuato la *ratio* della norma nell'esigenza di assicurare –a fini di prevenzione e di tutela della sicurezza pubblica- il controllo sulla qualità del soggetto che svolge in concreto l'attività di raccolta delle scommesse, nonché sui luoghi dove si esercita l'attività di raccolta delle stesse scommesse. La circolare aveva dunque la funzione, ivi espressamente indicata, di conformarsi al suddetto parere, in base al quale dovevano munirsi della licenza di cui all'art. 88 del TULPS non solo i 14 uffici di zona della SISAL, ma anche i 90 punti di raccolta e tutte le ricevitorie facenti capo alla suddetta società.

Ebbene, considerato il contenuto della circolare in questione (meramente attuativa del parere del Consiglio di Stato), non è dato comprendere -a voler seguire l'assunto accusatorio- sulla base di quali elementi il dirigente della Questura trevigiana avrebbe dovuto, o potuto, eccepire la palese illegittimità della circolare, se non prospettando censure al citato parere del Consiglio di Stato cui, appunto, la circolare dava esecuzione. Un tale contegno non poteva apparire realisticamente ipotizzabile, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto.

Conclusivamente, ritiene il Collegio che il convenuto debba essere assolto da ogni addebito per assenza di colpa grave, quale evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio nella specie non ricorrente.

Relativamente alla convenuta Camatta Antonella si osserva quanto segue. L'addebito che le viene mosso consiste nell'aver tenuto "*un comportamento negligente e non professionale che l'ha condotta ad esprimere un parere erroneo tecnicamente (...), ma soprattutto e sicuramente un parere*

superficiale".

Trattasi del parere reso con lettera del 15 febbraio 2000, su richiesta della questura del 25 gennaio 2000 relativa alla compatibilità urbanistica dei locali del Morassi. Con detto atto il dirigente comunale comunicava *"che sulla base della documentazione presentata e di quanto agli atti dello scrivente Settore, la proposta attività non risulta compatibile con la destinazione d'uso dei locali e dell'area. Infatti, come risulta anche dal certificato di abitabilità, i locali sono destinati ad attività commerciale come previsto dall'art. 29, 1^ comma, punto a), delle norme tecniche di attuazione del PRG, il quale nella zona specifica, ammette magazzini, depositi, rimesse, locali per uffici di tipo commerciale (commercio all'ingrosso)"*. Il suddetto parere risulta essere stato letteralmente trasposto nell'ordinanza questorile del 21 febbraio 2000 (di cessazione dell'attività di raccolta di scommesse) di cui, sostanzialmente, rappresenta la parte motiva. L'ordinanza interdittiva infatti, ha recepito e fatto propria la suddetta nota della dirigente comunale e sulla base di essa, ha disposto il blocco dell'attività del Morassi. Non può pertanto negarsi l'esistenza del nesso causale tra l'atto consultivo ed il provvedimento foriero di danno erariale indiretto, apparendo irrilevante ai fini che qui interessano, la natura (facoltativa o obbligatoria) del parere. L'atto infraprocedimentale infatti, è stato trasposto nella motivazione del provvedimento finale e, come tale, ha inciso sulla posizione soggettiva del destinatario determinando gli effetti lesivi di cui alle sentenze del giudice amministrativo e, quindi, il danno erariale.

Non ritiene invece, il Collegio che il parere denoti un *"comportamento negligente e non professionale"*. L'atto, invero, appare sufficientemente motivato, recando l'indicazione dei presupposti di fatto (destinazione ad attività commerciale dei locali), risultanti dai documenti prodotti (certificato di

abitabilità) e/o in possesso del Comune, nonché le ragioni giuridiche, vale a dire la norma ritenuta confliggente con la situazione di fatto (art. 29, comma 1, punto a, delle norme di attuazione del PRG) e quindi, preclusiva della compatibilità urbanistica dei locali.

La circostanza che il suddetto parere, successivamente alla sua emissione, si sia dimostrato *“tecnicamente errato”* (tanto da essere ritirato) non incide sulla valutazione in termini di colpa grave della condotta della convenuta.

La stessa si era attenuta infatti, all'interpretazione della norma così come consolidatasi nell'Amministrazione di appartenenza e fatta propria anche dal TAR Veneto (sent.1569/1997), secondo cui gli esercizi di commercio al dettaglio o, comunque, le attività ad esse assimilabili, erano da ritenersi escluse dalle zone regolate dall'art. 29 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG, relativo alle zone cd. miste. Sul punto, invero, il TAR aveva affermato che *“la norma in questione non concerne una zona con vera e, ancor meno prevalente, destinazione commerciale e non disciplina quindi, aree con quella vocazione”*.

Solo successivamente, a seguito dell'istanza di riesame in autotutela presentata dal Morassi anche al Comune, la dirigente ritenne di investire della questione un consulente esterno. Il professionista esprimeva, al riguardo, un primo parere in data 15.5.2000, con cui rendeva noto che, sul punto, *“la giurisprudenza e la dottrina prevalenti tendevano a risolvere la questione in maniera difforme”*. Con un secondo parere in data 19 giugno 2000, confermava la possibilità di prospettare sulla questione *“due diverse e ben distinte soluzioni”*, di cui l'una *“più restrittiva”*, e l'altra *“che, come si è visto, sembra vantare argomenti più solidi della prima”* secondo cui *“l'attività intrapresa dal Morassi, se ed in quanto assimilabile al commercio al dettaglio, dovrebbe*

certamente ritenersi compatibile con la destinazione dei locali di cui al certificato di abitabilità –e prima ancora- con la destinazione di zona” .

Ai suddetti pareri faceva seguito la nota del Comune in data 5.7.2000, a firma della Camatta e diretta alla Questura, con cui rettificando il proprio precedente parere reso il 15 febbraio 2000, l'attività del Morassi veniva ritenuta compatibile con la destinazione dei locali di cui al certificato di abitabilità, nonché con la destinazione di zona.

La dinamica dei fatti dimostra che la questione oggetto della richiesta di parere da parte della Questura, era tutt'altro che semplice e di agevole interpretazione, visto che al consulente esterno appositamente interpellato dal Comune, sono occorsi ben due pareri per addivenire ad una soluzione e che la questione, oggetto del quesito, era comunque suscettibile di almeno due differenti interpretazioni.

Va, inoltre, rilevato che al momento in cui il parere fu reso (15.2.2000), lo stesso appariva conforme all'interpretazione che della norma aveva fino ad allora dato l'Amministrazione e che, solo dopo i pareri resi del consulente esterno, si dimostrò tecnicamente errato.

Alla luce delle suddette considerazioni, non pare ravvisabile nella condotta della convenuta il requisito della colpa grave. La stessa pertanto va assolta per difetto del requisito soggettivo dell'illecito.

Conclusivamente, ritiene il Collegio che non possa ravvisarsi un comportamento gravemente colposo di alcuno dei convenuti, dovendosi nella fattispecie in esame, distinguere nettamente la responsabilità della P.A. (Ministero Interno) per il danno cagionato al terzo e la responsabilità amministrativa del pubblico dipendente verso l'Amministrazione di appartenenza. La prima infatti, come noto, è di natura aquiliana ex art. 2043

c.c. e sussiste anche in presenza di colpa lieve (*in lege aquilia et levissima culpa venit*). La seconda, invece, fondata sulla violazione degli obblighi di servizio demandati al pubblico dipendente, è limitata alla colpa grave (oltreché al dolo) ai sensi dell'art. 3 della legge 639/1996.

La giurisprudenza contabile ha qualificato la colpa grave come condotta caratterizzata da notevole negligenza, imperizia, imprudenza, posta in essere senza l'osservanza di quel livello minimo di diligenza che il caso concreto richiede, in relazione al tipo di attività e alla particolare preparazione professionale dell'agente. Essa consiste in una evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio e delle regole di condotta relative allo svolgimento dei compiti in concreto affidati all'agente, da valutarsi caso per caso in relazione alla fattispecie concreta (Corte conti SSRR 10.6.1997 n.56/A; Sez. Lazio 770/2003).

Nella vicenda che ci occupa, quindi, l'accertamento da parte del giudice amministrativo (v. la sentenza del Consiglio di Stato) del comportamento colposo della Questura trevigiana e, per essa, del Ministero dell'Interno, nella causazione del danno, non può ritenersi sufficiente ai fini della responsabilità amministrativa contabile per la cui sussistenza occorre, invece, come detto, un contegno gravemente colposo (e non lievemente colposo) del funzionario agente.

Per quanto concerne la liquidazione delle spese in favore degli assolti, deve aversi riguardo all'art. 10 bis comma 10, del DL 30 settembre 2005, convertito con modificazioni, nella legge del 2 dicembre 2005, n° 248, secondo cui "*le disposizioni dell'articolo 3, comma 2-bis del DL 23 ottobre 1996 n° 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996 n° 639, e dell'art. 18 comma 1 del DL 25 marzo 1997, n° 67, convertito con modificazioni dalla legge*

23 maggio 1997, n° 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del c.p.c., liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto".

Nella specie, vanno liquidati onorari e diritti nei riguardi delle difese di entrambi i convenuti, stante il proscioglimento nel merito per assenza di colpa grave.

In mancanza di nota spese, la liquidazione va effettuata d'ufficio (Cass. 9 febbraio 2000 n. 1440), sulla base degli atti di causa e in conformità alle norme ed alle tabelle di cui alla suddetta tariffa professionale. Ritiene il Collegio che dette competenze possano essere liquidate, per ciascuno dei difensori, in base al minimo tariffario previsto dalle tabelle, non presentando la causa questioni di particolare complessità giuridica o problemi di particolare difficoltà processuale. Ciò stante, si liquidano in favore della difesa dello Zappone: € 1.134,00 (di cui € 570,00 per onorari) oltre I.V.A., C.A.P. e "spese generali" nella misura del 12,5% sull'importo degli onorari e dei diritti ripetibili di cui all'art. 14 del citato D.M.; nei confronti della difesa della Camatta € 1.134,00 (di cui € 570,00 per onorari) oltre I.V.A., C.A.P. e "spese generali" nella indicata misura del 12,5%.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando, così provvede:

- Assolve i convenuti, liquidando le spese come in parte motiva.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 1^a aprile 2009.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

(F.to Luisa de Petris)

(F.to Sergio

Zambardi)

Depositato in Segreteria 30.06.2009

IL DIRIGENTE

F.to Daniela Gubbiotti