

Corte dei Conti – Sezione Abruzzo – sentenza n. 472 del 23 maggio 2005 - Presidente Minerva - Estensore Benvenuto – P.M. Perin - Procura regionale c/ V.S. e altri (avv.ti L. Casciere, G. Maccarone).

Giudizio di responsabilità - responsabilità contabile e amministrativa – Sindaco e componenti la giunta comunale – adozione di una delibera per il pagamento di sanzioni amministrative elevate dai Carabinieri al Sindaco - colpa grave - sussiste – mancata azione di regresso nei confronti del Sindaco responsabile della violazione - colpa grave - sussiste.

Sussiste un evidente comportamento gravemente colpevole e superficiale del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale, i quali a fronte sia di un verbale di illecito amministrativo elevato dai Carabinieri allo stesso Sindaco per la violazione delle norme per la tutela delle acque, sia della conseguente ordinanza – ingiunzione emessa dalla Regione, deliberano di procedere al pagamento delle sanzioni con oneri a carico del bilancio comunale e non svolgono contestualmente l'azione di regresso nei confronti del responsabile della violazione.

Sussiste a carico del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale la responsabilità per colpa grave per non avere in alcun modo tenuto presente che il Comune non può essere ritenuto responsabile delle violazioni delle norme per la tutela delle acque e, di conseguenza, gli oneri dell'illecito amministrativo non potevano essere fatti ricadere sul bilancio dello stesso ente pubblico, tenuto conto che, in ogni caso, con l'assunzione dell'onere patrimoniale dell'infrazione si sarebbe dovuto contestualmente disporre l'azione di regresso nei confronti del responsabile (1).

(1) Nel caso specifico l'eventuale azione di regresso poteva essere avviata con la denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 53 del R.D. 1215/1934 e dell'art. 20 del d. P.R. 3/1957, indicando il responsabile del fatto dannoso. Vi è da rilevare, così come emerge dalla sentenza, che i verbali di contravvenzione furono contestati e notificati al Sindaco, il quale non ha proposto opposizione, ai sensi della legge n. 689 del 1981, per accertare, eventualmente, il possibile responsabile (sindaco o tecnico comunale).

La sentenza ha, inoltre, messo in evidenza che la Corte costituzionale ha stabilito (sentenza n. 340 del 2001, alla pag. web http://www.lexitalia.it/corte/ccost_2001-340.htm) che, in tema di sanzioni amministrative a carico di dipendenti o amministratori pubblici, va esclusa l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità o solidarietà degli enti (a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi), altrimenti si vanificherebbe l'obbligo derivante sui predetti soggetti, legati da un rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica, dal momento che nell'ambito delle sanzioni amministrative a carico dei dipendenti o amministratori, infatti, non esiste una generale estensione della responsabilità o solidarietà degli "enti", a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi, di modo che una tale assunzione di pagamento generalizzato si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento, quando non preesista una previsione di responsabilità propria degli "enti" (diretta o solidale). (tratto dal sito dell' associazione magistrati contabili)

A cura di Sonia LAZZINI

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al numero 404 E.L. del Registro di Segreteria, promosso dal Sostituto Procuratore generale, dottor Massimo Perin, nei confronti dei signori V. S., nato omissis, P. C., nato omissis, N. De

S., nato omissis, rappresentati e difesi dall'avvocato Leonardo Casciere, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avvocato Gianluca Maccarone, in L'Aquila, via Colle Pretara 3.

Uditi nella pubblica udienza del 4.5.2005, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Antonella Lanzi, il Relatore Cons. Silvio Benvenuto, il Sostituto Procuratore generale, dottor Massimo Perin, non rappresentati i convenuti. Esaminati gli atti della causa.

FATTO

L'atto di citazione trae origine dai seguenti fatti, quali risultano dall'atto di citazione e dagli altri documenti acquisiti alla causa.

La Sezione provinciale del controllo dell'Aquila, con la lettera prot. 972 del 24 marzo 2000, inviava alla Procura regionale la delibera della Giunta comunale di Scurcola Marsicana n. 20 dell'1.3.2000, con la quale era stato deliberato di procedere al pagamento di due sanzioni amministrative, per un importo di £. 20.000.000, irrogate al Sindaco del predetto Comune – sig. S. V. – per la violazione dell'art. 21, comma 5, della legge n. 319 del 1976, così come modificata dalla legge n. 172 del 1995 (recante Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento).

Il verbale di illecito amministrativo, cui erano seguite le ordinanze di ingiunzione n. 11 del 17.1.2000 e 22 del 17.1.2000 della Regione Abruzzo, era stato redatto dai Carabinieri della Stazione di Scurcola Marsicana al contravventore, sig. S. V., all'epoca dei fatti sindaco del Comune citato.

In relazione a quanto sopra descritto, la Procura regionale, ravvisata l'esistenza di profili di responsabilità a carico degli amministratori che hanno assunto la delibera di G.C. n. 20 del 2000 (sig.ri V. S., P. C. e N. De S.), ha emesso, nei loro confronti, l'invito ex art. 5 del D.L. 15.11.1993, n. 453, convertito con modificazioni nella legge 14.1.1994, n. 19, debitamente notificato ai medesimi, stabilendo il danno risarcibile nell'importo di € 10.329,13, corrispondente agli oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento delle sanzioni amministrative sopra indicate.

I presunti responsabili del pregiudizio finanziario facevano pervenire alla Procura regionale deduzioni scritte con l'assistenza dell'avv. Leonardo Casciere, ma non chiedevano di essere ascoltati personalmente.

Gli intimati nelle loro controdeduzioni, senza contestare la ricostruzione del fatto da cui aveva preso l'avvio della sanzione amministrativa irrogata per la violazione della legge n. 319 del 1976, si soffermavano sull'individuazione delle responsabilità della gestione del depuratore e se queste gravavano sul sindaco ovvero sul dirigente dell'ufficio tecnico.

Nell'occasione, gli intimati hanno ritenuto che, alla luce della legislazione statale che si è evoluta negli ultimi anni, tutta la responsabilità della gestione urbanistica dei rifiuti solidi urbani e, quindi, anche della depurazione delle acque e di tutte le altre competenze comunali spettano alla dirigenza, mentre residui al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio solo ed esclusivamente il potere di indirizzo politico e di controllo delle attività.

A tal proposito, gli incolpati si sono richiamati a una pronuncia della Cassazione (III Sezione penale, n. 11819 del 18.12.1997, la quale ha statuito che non può affermarsi la responsabilità del sindaco per il mancato funzionamento del depuratore comunale ed il conseguente aumento dell'inquinamento delle acque sulla quali rifluiscono le fognature comunali (art. 21, comma 2 e 25 della legge del 10.5.1976, n. 319) sulla base della sola posizione istituzionale del medesimo. Questa impostazione del giudice di legittimità troverebbe conforto nella disposizione dell'art. 51, comma 2, della legge n. 142 dell'8.6.1990, dove si afferma che spettano agli organi elettivi (tra cui il sindaco) i poteri di indirizzo e di controllo,

mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti. La responsabilità del Sindaco potrà, pertanto, essere affermata solo accertando che la gestione del depuratore non era appaltata ad apposita ditta specializzata e che non esisteva un dirigente comunale incaricato della gestione diretta del depuratore, ovvero che il Sindaco non ha concretamente esercitato il suo potere di controllo sul dirigente incaricato.

Sulla base di queste deduzioni gli incolpati hanno indicato la presenza di due deliberazioni di giunta comunale (la n. 87/1997 e la n. 28 del 4.4.1998), con le quali erano stati individuati i responsabili dei servizi.

Inoltre, gli odierni convenuti hanno rappresentato che per le due sanzioni amministrative sussisteva la solidarietà nell'obbligazione del Comune con il sindaco per il pagamento dell'illecito amministrativo, aspetto questo che comportava l'obbligo dell'ente locale a pagare le sanzioni in parola.

Infine, hanno ritenuto i medesimi che l'illecito contestato non poteva essere rimosso in alcuna maniera anche se si fosse presentata l'opposizione all'autorità amministrativa competente.

Pertanto a giudizio della Procura regionale dalla vicenda in parola emergeva una responsabilità amministrativa dei convenuti per il trasferimento sul bilancio comunale di oneri derivanti dalla commissione di illeciti amministrativi per la violazione della legge n. 319 del 1976 e successive modifiche.

Per la pretesa del risarcimento sussisterebbero tutti gli elementi per l'imputazione della responsabilità amministrativa.

Innanzitutto, sarebbe manifesta sia l'esistenza di un rapporto di servizio con l'ente danneggiato, essendo, all'epoca dei fatti, gli odierni convenuti sindaco e assessori del Comune di Scurcola Marsicana, sia il nesso di causalità tra la loro condotta e l'evento dannoso, consistente nel trasferimento sulle finanze comunali di oneri derivanti dalla commissione di illeciti amministrativi.

Altrettanto evidente sarebbe l'elemento psicologico, sotto il profilo della colpa di rilevante gravità, per non avere i convenuti evitato tale spesa per la finanza comunale, spesa che resta priva di plausibile giustificazione.

La vicenda di cui trattasi riguarda il trasferimento sul bilancio comunale dei costi susseguenti all'applicazione di sanzioni amministrative, in base alla legge n. 689 del 1981, la quale disciplina le violazioni punite con sanzioni amministrative, e cioè gli illeciti per la cui punizione la legge attribuisce un potere sanzionatorio alla pubblica amministrazione.

Quando viene commesso (e anche scoperto) un illecito amministrativo depenalizzato, sorge un diritto di credito della p.a. verso il contravventore (art. 14 della legge n. 689 del 1981), il quale può estinguere la propria obbligazione avvalendosi del pagamento in misura ridotta, ovvero, se ritiene infondato e/o illegittimo il verbale di contestazione, può presentare scritti difensivi e documenti all'autorità competente a ricevere il rapporto e a chiedere, altresì, di essere sentito (art. 18, comma 1°, legge n. 689 del 1981).

Acclarato questo aspetto, si deve evidenziare che gli illeciti amministrativi per i quali era stato contravvenzionato il sindaco S. (la violazione dell'art. 21, comma 5, della legge n. 319 del 1976 e successive modifiche – recante Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) riguardavano la mancata richiesta di autorizzazione al conferimento delle acque reflue dei depuratori di Scurcola Marsicana e di Cappelle dei Marsi nei canali di scolo.

Il verbale di illecito amministrativo di cui trattasi è stato contestato, secondo quanto si afferma nell'atto di citazione, al sindaco S. V. per la sua qualità di legale rappresentante dell'ente locale.

Non convincono, ad avviso della Procura regionale, le deduzioni difensive, dirette ad escludere la responsabilità amministrativa dei convenuti, in ragione dell'intervenuta separazione dei compiti e delle funzioni tra gli organi politici e quelli burocratici.

Infatti, la giurisprudenza della Cassazione penale (sentenza n. 28674 del 25.3 – 1.7.2004 della III Sezione), in un caso per molti aspetti simile (tenuto anche conto che nella legge per la tutela delle acque vi sono norme che prevedono tanto sanzioni penali, quanto sanzioni amministrative) a quello per cui si procede (apertura di una discarica dei rifiuti in una zona sottoposta a vincolo), ha escluso che dovesse rispondere del reato il dirigente preposto al servizio dei rifiuti, dal momento che la responsabilità andava addebitata al sindaco.

Nell'occasione si è affermato che il sindaco, quale organo di vertice cui è demandata la vigilanza dell'operato del Comune risponde penalmente del reato di apertura di una discarica abusiva in una zona vincolata, a nulla rilevando che al relativo servizio fosse stato preposto un dirigente.

Tale impostazione si fonda sulla circostanza che il sindaco va esente da responsabilità solo per quelle condotte che rientrano nell'ambito esecutivo gestionale riservato ai dirigenti amministrativi (Cass. sez. III, n. 8530 del 4.3.2002).

Sempre la Cassazione (Sez. 1, Sentenza n. 3116 del 03/04/1996) ha affermato il «principio secondo il quale la responsabilità dell'illecito amministrativo compiuto da soggetto che abbia la qualità di legale rappresentante della persona giuridica grava sull'autore del medesimo e non sull'ente rappresentato, il quale è solo solidalmente obbligato al pagamento delle somme corrispondenti alle sanzioni irrogate, vale anche rispetto alla posizione del sindaco, che, essendo il legale rappresentante del Comune, è tenuto all'osservanza delle norme imperative in materia di adempimenti correlati ai rapporti di lavoro dei dipendenti dell'ente territoriale. Ne consegue che, una volta individuato nella persona del sindaco il soggetto responsabile delle infrazioni riconducibili alla sfera delle attività del Comune, incombe allo stesso soggetto la dimostrazione del venir meno della propria responsabilità personale per essere affidato il compimento delle attività medesime ad altra o altre persone fisiche, nei confronti delle quali egli, in ragione della particolare struttura ed organizzazione dell'ente, non debba esercitare diretta vigilanza» (massima CED Cassazione).

Alla luce della lettura di questa giurisprudenza di legittimità (ivi compresa quella della III Sezione penale citata dai convenuti, che afferma la responsabilità del sindaco quando questi non ha concretamente esercitato il suo potere di controllo sul dirigente incaricato), il sindaco, per la sua qualità di rappresentante legale dell'ente pubblico, va esente da responsabilità solo quando dimostra, per la compiutezza delle direttive impartite, di non dover esercitare alcuna diretta vigilanza sul personale degli uffici competenti.

Orbene, le delibere di giunta comunale n. 87 del 10.3.1997 e 28 del 4.4.1998, con le quali sono stati individuati i responsabili dei servizi comunali, si limitano solo a indicare il funzionario responsabile dell'area tecnica – manutentiva (il geom. A. I., istruttore direttivo 7 q.f.) sul quale, secondo i convenuti, dovrebbe ricadere la responsabilità dell'illecito amministrativo di cui trattasi.

Ebbene, tale assunto, non può valere in questa sede, dove si contesta ai presunti responsabili un illecito contabile, derivante dalla delibera della Giunta comunale n. 20 dell'1.3.2000, con la quale si è deliberato di procedere al pagamento di due sanzioni amministrative, contestate personalmente al sindaco per la sua qualità di legale rappresentante dell'ente, che non trova alcuna giustificazione ai fini della sana gestione delle finanze comunali.

Infatti, l'amministratore contravvenzionato avrebbe dovuto contestare, nella competente sede amministrativa, la legittimità del verbale dimostrando che la imputabilità dell'illecito doveva ricadere sul responsabile dell'ufficio al quale erano state impartite le necessarie direttive e, in caso di non accoglimento delle proprie istanze, avrebbe potuto adire l'autorità giudiziaria competente nel giudizio di opposizione all'ordinanza ingiunzione.

Quest'ultimo aspetto non aveva, poi, alcun particolare onere per l'opponente, dal momento che la legge n. 689 del 1981 all'art. 23, comma 4, consente di stare in giudizio personalmente.

Quel che il sindaco V. S. (unitamente ai due assessori) non avrebbe dovuto fare era quello di addossare alla finanze comunali gli oneri derivanti da un illecito per il quale deve, in ogni caso, rispondere personalmente l'autore del fatto e non la persona giuridica che dal quel fatto era stata danneggiata.

Invece, così come emerge dalle ordinanze di ingiunzione n. 10 e n. 22 del 2000, sia il trasgressore, sia il coobbligato in solido, non hanno fatto pervenire all'autorità competente scritti difensivi e/o documenti inerenti alla violazione regolarmente contestata dai Carabinieri.

Gli amministratori convenuti, nonostante la sussistenza di un evidente illecito amministrativo, si sono limitati a trasferire sul bilancio comunale gli oneri della contravvenzione (comportamento questo rilevante sotto il profilo della colpa grave) e non si sono opposti al verbale di contestazione, segnalando la persona che ritenevano il vero responsabile dell'illecito e, di conseguenza, non hanno provato nella sede amministrativa competente (il Servizio di Ecologia e Tutela dell'Ambiente della Regione Abruzzo) tale assunto.

L'essersi limitati a far gravare sul bilancio comunale gli oneri nascenti da illecito amministrativo ha solo trasferito sulla collettività le conseguenze di comportamenti riprensibili, collettività che, di fatto, viene sanzionata per condotte illecite realizzate dal rappresentante o da un dipendente del Comune.

Nell'occasione non si deve dimenticare che la finanza degli enti locali è sempre più basata su entrate proprie, di natura sostanzialmente tributaria e quanto più l'ente sarà gestito in modo efficace, efficiente ed economico tante più risorse saranno disponibili per la realizzazione degli obiettivi d'interesse per la collettività, tra i quali non possono essere annoverati i costi per gli oneri degli illeciti amministrativi, realizzati da amministratori e/o dipendenti dell'ente pubblico e per i quali devono rispondere personalmente gli autori del fatto.

Del tutto fuorviante appare la considerazione che, trattandosi di un illecito amministrativo dove il Comune era obbligato in solido con il sindaco contravvenzionato, non residuava altra scelta che quella di pagare allo scopo precipuo di evitare ulteriore aggravio di costi in caso di inadempienza.

Infatti, sempre la Cassazione (sez. I, Sentenza n. 7351 del 30.05.2001) ha affermato che «le sanzioni amministrative rientrano tra quelle sanzioni repressive per le quali è richiesta, oltre alla capacità di intendere e volere la colpa o il dolo (artt. 2 e 3 della legge n. 689 del 1981); conseguentemente, una persona giuridica non può considerarsi autore della violazione alla quale la legge riconnetta dette sanzioni ma, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689 del 1981, è solo obbligata in solido per le violazioni commesse, "nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze", dal suo rappresentante o dai suoi dipendenti, con diritto di regresso nei confronti degli stessi; a tal fine non è sufficiente che l'attività di questi sia imputabile alla persona giuridica ma occorre anche che sia posta in essere nell'interesse della stessa ...» (massima CED Cassazione).

Alla luce di questa interpretazione del giudice della legittimità, si deve escludere, in ogni caso, che l'attività illecita di cui trattasi (lo scarico delle pubbliche fognature nelle acque di cui all'art. 1 della legge n. 319/1976) possa essere stata posta in essere nell'interesse dell'ente pubblico.

L'aver violato le norme della legge sulla tutela delle acque rimane una condotta personale del sindaco contravvenzionato nei cui confronti deve essere esercitato, in questa sede, l'azione di regresso.

Infine, per quanto attiene alle memorie difensive e per come si è dipanata la vicenda, non appare pertinente la deduzione che la responsabilità di cui trattasi non debba ricadere sugli amministratori, dal momento che i compiti di gestione vengono svolti dai dirigenti e, di conseguenza, solo a costoro può essere addebitata la relativa responsabilità.

A questo proposito si deve mettere in rilievo che la responsabilità dirigenziale, cui fa riferimento la legislazione statale, tiene conto della circostanza che il dirigente deve poter disporre in autonomia di adeguate risorse umane, finanziarie e strumentali, da organizzare e dirigere.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi imputabile al dirigente, ne comporterà poi una responsabilità di differente entità sotto il profilo economico e giuridico, in rapporto alla gravità dell'inadempimento.

Ora, in ragione delle dimensioni del Comune di Scurcola Marsicana, non è possibile trasferire tout court il modello legislativo statale della separazione dei poteri (di indirizzo politico da quelli di gestione), stante l'elemento di differenziazione che deriva dalle dimensioni del Comune, dal numero dei dipendenti, dagli strumenti finanziari, dalla presenza di figure di dirigenti.

Ebbene, il cd. dirigente responsabile del servizio interessato era il geom. A. I., istruttore direttivo 7 q.f., il quale non era certamente inquadrato come dirigente, ragione per cui la vigilanza nel settore tecnico manutentivo e in una materia estremamente delicata come lo scarico delle pubbliche fognature non poteva non essere del sindaco, il quale per la sua qualità di organo responsabile dell'amministrazione del comune (art. 50, comma 1, del TUEL, n. 267/2000), ha il dovere di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (art. 50, comma 2 TUEL), di avere un comportamento improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione (art. 78, comma 1, del TUEL).

Doveri quest'ultimi già presenti nell'art. 36 della legge n. 142 del 1990 e, sulla base dei quali, la giurisprudenza di questa sezione (cfr. C.d.C. sez. Abruzzo n. 32/2002), ha affermato che il sindaco deve presiedere al regolare andamento dei servizi comunali, adoperandosi affinché l'ente sia condotto con buona organizzazione e in modo da evitare disguidi produttivi di danno erariale.

Tutto ciò premesso, il danno erariale consistente nel trasferimento al bilancio comunale degli oneri derivanti da un illecito amministrativo deriva dal comportamento dei convenuti connotato da un'inescusabile negligenza che ha portato i medesimi ad avere una condotta causalmente collegata all'evento dannoso.

Appare evidente, a questo punto, la colorazione di colpa grave del comportamento del Sindaco e degli altri due amministratori convenuti nell'odierna vicenda, giacché con inescusabile superficialità hanno riversato sulle finanze comunali oneri che dovevano ricadere personalmente sull'autore del fatto illecito.

A giudizio della Procura Regionale, vista la chiarezza del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il descritto comportamento dei convenuti ha cagionato un danno patrimoniale, al Comune di Scurcola Marsicana di € 10.329,13.

L'atto di citazione cita, pertanto i Signori: V. S., nato il 10.3.1957 P. C., nato il 21.4.1942 ; N. De S. nato il 15.4.1976 a comparire in giudizio davanti a questa Sezione per ivi sentirsi condannare al

pagamento a favore dell'Erario comunale, della somma di € 10.329,13, nella ripartizione del 70% al Sindaco V. S. e del 15% ciascuno ai due assessori, o di quella diversa somma che risultasse in corso di causa, aumentata

della rivalutazione monetaria, degli interessi legali e le spese del giudizio, quest'ultime, in favore dello Stato.

Con comparsa depositata il 3 febbraio 2005, si è costituito in rappresentanza e difesa dei convenuti, l'avvocato Leonardo Casciere.

Nella comparsa si sostiene, richiamandosi alle norme che distinguono i compiti di indirizzo da quelli gestionali, che la responsabilità dell'infrazione contestata non poteva essere a carico del sindaco, ma del funzionario delegato al corrispondente settore, a nulla rilevando il fatto che si trattava di impiegato con qualifica non dirigenziale, da momento che l'art. 109 del TUEL, riprendendo precedenti disposizioni di legge, fra le quali l'art. 151 della legge n. 142/1990, l'art. 19 del D.Lgs, n. 77/1995, e soprattutto l'art. 6 della legge n. 127/1997, e l'art. 2 della legge n. 191/1998, stabilisce che nei comuni privi personale con qualifica dirigenziali, le funzioni proprie dei dirigenti possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

Cadrebbe così la tesi che, data il livello non dirigenziale dell'impiegato addetto al settore (7[^] livello), in ogni caso la vigilanza del settore tecnico manutentivo sarebbe spettata in ogni caso al sindaco.

Quanto poi alla tesi enunciata nell'atto di citazione che il sindaco avrebbe potuto proporre ricorso avverso il verbale di accertamento dei Carabinieri, probabilmente tale opposizione sarebbe stata accolta, ma non eventualmente quella del Comune, il quale essendo da considerare sempre e comunque responsabile in solido, a prescindere dalla persona fisica (sindaco o responsabile del servizio) "realmente e direttamente responsabile, l'ordinanza stessa sarebbe stata, comunque, legittima, avendo potuto l'ente irrogante attivarsi comunque nei confronti del Comune.

Pertanto la delibera della Giunta comunale contestata dalla Procura regionale, era legittima e opportuna, in quanto aveva evitato al Comune un ulteriore aggravio di spese per il mancato pagamento e, di conseguenza, per la successiva esecuzione forzata per il recupero delle somme ingiunte.

Si insiste per l'assoluzione dei convenuti e, in via del tutto subordinata, si chiede che in ogni caso di condanna dei medesimi, la relativa somma non sia maggiorata delle rivalutazione monetaria, trattandosi di credito (o correlativo debito) di valuta e non di valore.

La causa assegnata all'udienza del 23 gennaio 2005, era stata rinviata, a causa di notizie di interruzione dell'autostrada a seguito del maltempo, all'udienza del 9 marzo 2005.

Peraltro nel corso di tale udienza, non risultando ancora pervenuto agli atti il verbale di notifica alla difesa del rinvio dell'udienza, veniva disposto ulteriore rinvio alla presente udienza del 4 maggio 2005.

Nel corso di quest'ultima, dopo la relazione orale del Consigliere relatore, Silvio Benvenuto, il Sostituto Procuratore generale, dottor Massimo Perin, si è riportato agli atti della causa e ha insistito per la condanna dei convenuti per le ragioni esposte nell'atto di citazione.

Non presente all'udienza il difensore dei convenuti.

DIRITTO

Va, preliminarmente individuato con precisione il quadro normativo di cui ai fatti della presente causa.

Essa trae origine da un verbale di contravvenzione, redatto dai Carabinieri della Stazione di Scurcola Marsicana, notificato al sindaco del Comune, signor V. S., in data 23 aprile 1998.

Il verbale è di “contravvenzione per infrazioni punibili con sanzione amministrativa ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689”.

Come si legge nel verbale, si contesta che il Comune di Scurcola Marsicana “effettua lo scarico delle pubbliche fognature nelle acque indicate dall’art. 1 della legge 319/76, senza aver richiesto la prescritta autorizzazione all’autorità competente (Provincia)”.

Ciò in violazione dell’art 21, 5° comma della legge 10.5.1976, n. 319, modificata dalla legge 17 maggio 1995, n. 172.

Nel verbale alla voce “obbligato in solido”, è indicato “il medesimo”.

Va innanzi tutto chiarito che la violazione contestata doveva ritenersi non riferita alla circostanza di effettuare scarichi in una pubblica fognatura, senza aver richiesto la prescritta autorizzazione, dal momento che questo sarebbe stato un reato sanzionato penalmente, che la legge 24 novembre 1981, n. 689 (sulla depenalizzazione) aveva espressamente escluso, all’art. 44, dall’ambito della sua applicazione.

Deve, invece, ritenersi che, malgrado le imprecisioni del verbale dei Carabinieri (che fanno riferimento a un inesistente 5° comma dell’art. 21 della legge n. 619/76), l’infrazione contestata si riferisse all’ipotesi sanzionata, a seguito della modifica introdotta all’art. 21 della legge n. 319/76, dall’art 3 del decreto legge 17 marzo 1995, n. 79 (convertito poi nella legge 17 maggio 1995, n. 172).

L’art. 3 in parola aveva fatto salve le disposizioni penali di cui al primo e secondo comma dell’art. 21 della legge n. 319/76, ma, aveva sostituito il terzo e il quarto comma di tale articolo, stabilendo, fra l’altro, in relazione all’art. 14 della stessa legge (“gli scarichi in pubbliche fognature di insediamenti civili di qualsiasi dimensione sono sempre ammessi, purché osservino i regolamenti emanati dall’autorità locale che gestisce la pubblica fognatura”), che “l’inosservanza dei limiti di accettabilità, stabiliti dalla regione ai sensi dell’art. 14, secondo comma, ove non costituisca reato o circostanza aggravante, è punita con la sanzione amministrativa da lire tre milioni a trenta milioni”.

Del resto tale interpretazione trova conferma nella memoria redatta dall’avvocato Leonardo Casciere in data 14.9.2004, nella fase di audizione promossa dalla Procura regionale, dove, a pag. 3 è detto: “riteniamo che la contravvenzione elevata non poteva essere rimossa in alcun modo, dal momento che effettivamente il depuratore era gestito dall’Ufficio tecnico e, certamente, superati i parametri di inquinamento delle acque, di cui alla tabelle allegate alla legge 319 del 1976”.

Premessi i presupposti sopra richiamati, va chiarito, ai fini del presente giudizio, che i convenuti, compreso il sindaco, signor V. S., sono stati citati non per rispondere quali responsabili della violazione della legge n. 319 del 1976, così come modificata dal decreto legge n. 79/95, convertito dalla legge n. 172/95, ma per aver riversato, con la delibera della Giunta comunale n. 20 dell’1.3.2000, sulle finanze del Comune di Scurcola Marsicana, oneri che, in ogni caso, non dovevano ricadere sull’ente in parola.

Se così non fosse non si vede proprio a che titolo sarebbero stati citati i due assessori, signori P. C. e N. S., che è del tutto evidente, erano estranei alla violazione delle citate norme.

Orbene, la questione da decidere è se per il pagamento della sanzione, conseguente alla violazione di cui si discute, il Comune era legittimato o, quanto meno giustificato, a provvedere, accollandosi il relativo onere.

A questo proposito, la controversia giuridica cui danno ampio rilievo sia l'atto di citazione, sia la comparsa di risposta della difesa, se responsabile del comportamento sanzionato con le citate ordinanze regionali dovesse considerarsi il sindaco o l'impiegato assegnato all'ufficio avente competenza in materia, è, ai fini della presente decisione, irrilevante e comunque essa si sarebbe potuta e dovuta definire in altra sede, se il sindaco intimato avesse proposto opposizione o ricorso.

Quel che è certo è che responsabile non era il Comune inteso come ente pubblico. Del resto, la difesa dei convenuti sostiene che responsabile dell'infrazione dovesse essere considerato il tecnico del Comune, anziché il sindaco, ma non mette in discussione che o l'uno o l'altro fosse il responsabile e non ipotizza che responsabile potesse essere il Comune, inteso come ente giuridico.

Si sostiene dalla difesa, però, che il pagamento da parte del Comune era stato legittimo perché aveva evitato ulteriori aggravati di spesa, dal momento che, essendo comunque lo stesso da considerarsi sempre e comunque soggetto obbligato in solido, a prescindere dalla persona fisica realmente e direttamente responsabile, l'ordinanza stessa sarebbe stata comunque legittima, avendo potuto l'ente irrogante attivarsi in ogni caso nei confronti del Comune.

Le citate ordinanze affermano che il Comune doveva considerarsi obbligato in solido, ma senza alcun specifico riferimento normativo. E' peraltro presumibile che tale solidarietà si facesse derivare dalla legge n. 689/81, la quale all'art. 6 stabilisce: "se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o, di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta").

Ma, a parte il fatto che tale norma non può intendersi riferibile agli enti pubblici (o, quanto meno, è fortemente dubbio, che lo possa, come sarà precisato in seguito), in ogni caso nella stessa norma è subito dopo precisato che "nei casi previsti dai commi precedenti, chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione".

Ne consegue che, in ogni caso, il Comune non avrebbe potuto accollarsi l'onere della violazione, se non disponendo contestualmente l'azione di regresso nei confronti dell'autore della violazione.

Tanto più che all'art. 3 della legge n. 689/81 è chiaramente detto che "Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa, ciascuno è responsabile della propria azione o omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa".

A parte ciò, l'ordinanza regionale adottata nei confronti del Comune era da ritenere illegittima e inefficace.

In essa, infatti, si afferma che il coobbligato in solido (cioè lo stesso Comune) non aveva fatto pervenire all'autorità competente scritti difensivi e/o documenti inerenti la violazione regolarmente contestata.

Orbene, come risulta dagli atti, e come doveva essere ben a conoscenza dei componenti la Giunta che avevano adottato la delibera di pagamento della violazione contestata, il verbale dei Carabinieri riportante tale contestazione non risultava, *ictu oculi*, mai notificato all'ente comunale in quanto tale, ma esclusivamente al suo sindaco come persona fisica, tanto che in tale verbale si esclude che vi potessero essere "obbligati in solido" oltre lo stesso sindaco.

Di conseguenza l'affermazione contenuta nell'ordinanza regionale notificata al Comune, che il "coobbligato in solido" non aveva "provveduto a far pervenire all'autorità competente scritti difensivi

e/o documenti inerenti la violazione regolarmente contestata, entro il termine di cui all'art. 18 legge 24 novembre 1981, n. 689", si fondava su un presupposto inesistente e pertanto tale ordinanza-ingiunzione non poteva avere effetto nei confronti del Comune, anche perché, tenendo presente la data di contestazione dell'infrazione (verbale dei Carabinieri del 23 aprile 1998 notificato al signor V. S., ma non al Comune, e la data di notifica dell'ingiunzione di pagamento adottata nei confronti del Comune con l'ordinanza regionale del 17.1.2000) era largamente trascorso il termine previsto dall'art. 14 della legge n. 689/81 e, comunque, l'obbligazione nei confronti del Comune si doveva considerare estinta, a norma, dell'art. 14 della legge n. 619/1981, perché era stata omessa la notificazione della contestazione nel termine prescritto (fra l'altro, al momento della notifica dell'ingiunzione regionale al Comune, la legge n. 319/76 era stata abrogata dal decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, che aveva disciplinato ex novo tutta la materia sulla tutela delle acque dall'inquinamento, recependo anche la direttiva comunitaria concernente il trattamento delle acque reflue urbane).

Quanto, poi, al fatto che la notifica del verbale di contestazione effettuata nei confronti del sindaco signor V. S. non potesse valere anche come notifica nei confronti del Comune inteso come ente giuridico, ciò si deduce inequivocamente dal primo comma dell'art. 14 della legge n. 619/1981, che stabilisce l'obbligo della contestazione (da notificare poi nel termine indicato dal successivo comma) "tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido" (si tenga presente, come sopra ricordato, che il verbale dei Carabinieri non indicava altri, come obbligato in solido, che il medesimo sindaco, signor V. S.).

E', quindi, del tutto ragionevole dedurre che se il Comune avesse fatto valere tale nullità, l'ente intimante avrebbe agito nei confronti del sindaco e, se lo stesso avesse fatto opposizione, si sarebbe anche potuto chiarire nella sede competente se responsabile dell'infrazione contestata era lui oppure il tecnico comunale.

In sostanza da tutti i fatti sopra esposti, in relazione anche alle norme giuridiche cui essi si ricollegavano, questo Collegio ritiene che risulti evidente il comportamento colpevole e superficiale dei componenti la Giunta del Comune di Scurcola Marsicana che avevano adottato la delibera n. 20 dell'1.3.2000, per i diversi motivi di seguito esposti:

a) perché era mancato qualsiasi valutazione circa la fondatezza o meno dell'obbligo di solidarietà da parte del Comune per il pagamento dell'infrazione; obbligo affermato dalle ingiunzioni regionali, ma escluso dal verbale dei Carabinieri; e, a tal proposito, si tenga conto del fatto che, ad esempio, l'art. 4 della legge 12 giugno 1990, n. 146, al quarto comma, ai fini di stabilire la responsabilità solidale, di cui al terzo comma dell'art. 6 della legge n. 689 del 1991, delle pubbliche amministrazioni con le persone soggette alla prevista sanzione pecuniaria, ha ritenuto di dover introdurre un'esplicita disposizione in questo senso, che non sarebbe stata necessaria se la solidarietà degli enti pubblici fosse derivata automaticamente dal citato terzo comma dell'art. 3 della legge n. 698 del 1981. Del resto la Corte costituzionale ha stabilito (sentenza n. 340 del 2001) che, in tema di sanzioni amministrative a carico di dipendenti o amministratori pubblici, va esclusa l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità o solidarietà degli enti (a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi), altrimenti si vanificherebbe l'obbligo derivante sui predetti soggetti, legati da un rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica.

b) perché non si era preso in alcun modo atto che la contestazione dei Carabinieri non era stata mai notificata all'ente, talché, nei confronti dello stesso ente, l'ingiunzione regionale doveva considerarsi inficiata da nullità (si è già ricordata la norma di cui all'art. 14 della legge n. 619/1981, che stabilisce l'obbligo di una duplice contestazione da notificare, nel termine previsto, "tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido");

c) perché non era stato in alcun modo tenuto presente che, comunque, responsabile dell'infrazione non poteva essere il Comune e pertanto non potevano essere fatte ricadere sullo stesso le conseguenze patrimoniale di tale infrazione e, quindi, si sarebbe, in ogni caso, dovuto contestualmente disporre, con l'assunzione dell'onere, l'azione di regresso nei confronti del responsabile.

Poiché tutte, o almeno le principali ragioni che impedivano di porre a carico dell'ente comunale una spesa cui lo stesso non era tenuto, non potevano non essere a conoscenza degli amministratori che avevano adottato la delibera contestata dalla Procura (n. 20 del 2000), è evidente, a giudizio di questo Collegio, che il loro comportamento era stato contraddistinto da colpa grave e pertanto, per esso, i convenuti ne devono rispondere in sede di responsabilità amministrativa, risarcendo il danno nella misura che questo Collegio ritiene possa più precisamente essere determinata in € 10.000,00 (diecimila), da ripartire fra i convenuti nella percentuale indicata nell'atto di citazione.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo

CONDANNA

I convenuti al pagamento, a favore dell'Erario comunale, della somma di € 10.000,00 (diecimila) omissis