

Danno erariale cagionato dal rappresentante legale dell'Ente dall'adozione di un atto manifestamente contrario alla legge.

Sentenza Corte dei Conti Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto Sentenza n. 91/2007 del 9 febbraio 2007

1.1. Premessa

I giudici contabili prendono in esame una fattispecie di danno erariale avvenuto attraverso l'adozione di un atto manifestamente contrario alla legge, ribadendo ancora una volta, che a prescindere da ogni ulteriore circostanza, l'effettuazione di una spesa in violazione di chiara e puntuale normativa non può trovare alcuna giustificazione da parte di una pubblica amministrazione¹.

1.2.

La vicenda prende spunto da una sentenza con la quale il TAR Veneto aveva annullato l'ordinanza sindacale avente ad oggetto "Deroga all'obbligo di chiusura domenicale degli esercizi commerciali di vendita al minuto in sede fissa nel periodo di agosto, settembre e ottobre 2003", perché adottata senza previa consultazione delle organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti, come previsto dall'art. 11 co. 5 del Decreto Legislativo 31.3.1998 n.114. Il TAR aveva, altresì, condannato il Comune al pagamento in favore della parte ricorrente, delle spese del giudizio. Con delibera consiliare n. 58 del 1^a dicembre 2003 il Comune aveva riconosciuto il debito fuori bilancio di €4.896,00 derivante dall'esecuzione della predetta sentenza di condanna. La Procura erariale conveniva il sindaco in giudizio per il danno patrimoniale subito dall'Amministrazione a seguito del pagamento delle spese giudiziali erogate in esecuzione della citata sentenza. Ravvisava l'Organo requirente un comportamento gravemente colposo del convenuto, determinato da un errore di diritto inescusabile e conseguente ad una illogica interpretazione di una disposizione normativa smentita dallo stesso legislatore. L'omessa osservanza di quanto stabilito dall'art.11 co. 5 del D.L.gvo 114/98, era stata giustificata dal Sindaco il quale riteneva che a seguito della revisione del titolo V della Costituzione, si fosse -di fatto- verificato un vuoto normativo in tutte le materie che erano state oggetto di legislazione statale e poi attribuite alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, di talché non avendo la Regione Veneto ancora esercitato la potestà legislativa nella materia del commercio, la normativa statale suindicata aveva perso il carattere della cogenza, con conseguente potestà del Sindaco di organizzare liberamente gli orari degli esercizi commerciali. Il Tar, con la citata sentenza, aveva ritenuto detto *assunto privo di ogni fondamento, non essendo seriamente pensabile che interi settori di attività*

della vita associata rimanessero privi di disciplina legislativa in mancanza di emanazione di leggi da parte delle regioni dotate ora di competenza legislativa esclusiva.

In ogni caso, osservava la Procura, che la legge 131 del 5 giugno 2003 pubblicata in G.U. del 10 giugno 2003, aveva definitivamente eliminato ogni possibile dubbio in materia, stabilendo espressamente che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, continuavano ad applicarsi in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. Ritiene il Collegio che sussistano, nella specie, tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

1.3. L'elemento oggettivo del danno

Quanto all'elemento oggettivo, il danno erariale è rappresentato dalle spese di giudizio liquidate dal Tar Veneto all'esito del giudizio amministrativo nel quale il Comune è rimasto soccombente. Quanto alla condotta posta in essere dal Sindaco, ravvisa la Procura il nesso di causalità nell'adozione da parte del Sindaco di un atto manifestamente illegittimo che ha determinato, in quanto tale, il contenzioso amministrativo con conseguente soccombenza dell'Amministrazione e condanna al pagamento delle spese di lite. "Nessun dubbio sussiste in ordine alla ricorrenza, nella specie, dell'elemento oggettivo dell'illecito erariale, sia quanto al danno per il bilancio dell'Ente, che alla condotta imputabile ed al nesso di causalità. E' evidente, infatti, che se il Sindaco non avesse adottato un atto così macroscopicamente privo di fondamento giuridico, non vi sarebbe stato alcun contenzioso amministrativo con conseguente condanna del Comune alle spese di giudizio. " In ordine all'elemento soggettivo, ritiene la Procura che il comportamento del Sindaco sia affetto da colpa grave, *sub specie* di errore di diritto inescusabile, in quanto l'adozione dell'ordinanza in questione non può attribuirsi ad una errata interpretazione di una norma complessa e controversa, ma solo ad una illogica interpretazione smentita dallo stesso legislatore². Sostengono infatti i giudici contabili che "la tesi propugnata dal Sindaco secondo cui la normativa statale di settore (D.L.gvo 114/98) avrebbe perso il carattere della cogenza, degradando a normativa di mero indirizzo, a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, risulta, quindi, non solo insensata di per sé, perché contraria ad ogni logica giuridica, creando veri e propri vuoti normativi, ma palesemente smentita del chiaro disposto della legge 131/2003 che, eliminando ogni improbabile dubbio al riguardo, ha stabilito espressamente la ultravigenza della normativa statale nelle materie demandate alle Regioni fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali in materia." Per altro appare trascorso un congruo lasso di tempo per prendere cognizione del dettato normativo ed uniformarvisi.

Non si comprende quindi, secondo i giudici contabili, in base a quale principio logico, prima ancora che giuridico, il convenuto abbia ritenuto nella citata ordinanza del 4 giugno 2003, ancora vigente la normativa statale di cui al D.L.gvo.114/98, per poi considerarla, invece, caducata con l'ordinanza adottata due mesi dopo, vale a dire il 1^a agosto. Tale mutato orientamento appare tanto più incomprensibile ove si consideri che, *medio tempore*, tra le due ordinanze, era entrata in vigore la legge 131/03 che avrebbe dovuto indurre il Capo dell'amministrazione comunale a mantenere fermo il proprio precedente convincimento sulla ultravigenza della normativa statale. Ciò stante, ravvisa la Sezione un comportamento gravemente colposo del convenuto, consistente nell'interpretare una norma di legge, oggettivamente non complessa né oscura, in modo illogico ed irrazionale e, soprattutto, contrario alla palese volontà del legislatore, siccome esternata nella legge 131/2003. Viene in rilievo nella specie, la forma più grave di colpa, consistente nell'errore inescusabile, nel *non intelligere quod omnes intelligunt*, tanto più inescusabile in quanto proveniente dal Rappresentante ex lege dell'amministrazione locale che, in quanto tale, avrebbe dovuto tenere, nell'occasione, un comportamento se non altro più prudente e più consono al ruolo svolto, invece di adottare un atto manifestamente contrario alla legge e produttivo di danno per il bilancio dell'ente.

Conclusivamente il B. va condannato al risarcimento del danno nella misura quantificata in citazione, oltre rivalutazione monetaria da calcolarsi secondo gli indici ISTAT, a decorrere dal 1^a dicembre 2003 (data della delibera consiliare n. 58, con cui è stato riconosciuto il debito fuori bilancio di €4.896,00, derivante dall'esecuzione della sentenza del TAR Veneto di condanna del Comune alla rifusione delle spese di soccombenza) alla data di deposito della presente sentenza, nonché interessi legali dal deposito al saldo.

1.4. Conclusioni.

La conclusione non può che essere quella secondo la quale il principio della insindacabilità delle scelte discrezionali debba trovare senz'altro affermazione in presenza di atti all'evidenza adeguati rispetti ai fini pubblici che si intende perseguire; ma in presenza di condotte che denotano il ricorso dell'amministratore a scelte tanto illogiche quanto palesemente inadeguate rispetto agli interessi in gioco o assunte in violazione di divieti legislativi, sì da risolversi in decisioni sostanzialmente arbitrarie o illecite, il giudice contabile ha il diritto-dovere di conoscere siffatti comportamenti, ben inteso con il solo obiettivo di appurare l'inadeguatezza o l'illiceità delle decisioni adottate, inopinatamente foriere, per quel che interessa questa magistratura, anche di danno all'erario³. In siffatta evenienza, compito dei Giudici Contabili è quello di risolvere, definendola, la controversia sottoposta al loro esame, ponendosi preliminarmente il problema se il caso che gli si presenta sia o

no riconducibile ad uno degli schemi legali tipici astratti, in relazione ai quali la legge dispone che possano essere emanati dei provvedimenti giurisdizionali⁴.

¹ In tal senso sentenze della II^a Sez. Centrale del 15 marzo 2005 e n. 801 – 2001 della Sezione Giurisdizionale per la Calabria “*L’agere licere*, è notorio, costituisce invero il contenuto essenziale del canone del buon andamento (e dunque anche del dovere di correttezza) facente capo alla P.A. e di cui all’art. 97 della Costituzione.”

² Analogamente la Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana SENTENZA 801/2007 ” In conclusione, deve ravvisarsi in capo all’odierno convenuto il requisito soggettivo della colpa grave, considerata la chiarezza del quadro normativo di riferimento che...non avrebbe potuto essere in alcun modo ignorata”

³ Cass. Civ. Sez. Unite 6.5.2003, n. 6851

⁴ In tal senso SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA 845/2006