

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA**

Composta dai magistrati:

Dott. Valter Del Rosario	presidente f.f.
Dott. Giuseppe Colavecchio	I referendario
Dott. Giuseppe Grasso	referendario relatore

Ha pronunciato la seguente

**SENTENZA n. 198/2011**

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n.55813 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di XXXX Sergio, nato a Raffadali il 26/2/1942 e residente in CCCC, via De Gasperi 31, rappresentato e difeso sia in proprio che dall'avv. Giovanni Iacono Manno, elettivamente domiciliato in Palermo via Sciuti 164, presso lo studio dell'avv. Giacomo Cuffaro.

Esaminati gli atti e documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 27 ottobre 2010, il relatore dott. Giuseppe Grasso, ed il Pubblico Ministero, nella persona del dott. Giuseppe Aloisio.

**FATTO**

Con atto di citazione regolarmente notificato, il Procuratore regionale citava in giudizio l'avv. Sergio XXXX nato a Raffadali il 26/2/1942, chiedendone la condanna al pagamento di di € 60.000,00 al comune di CCCC per responsabilità amministrativa da danno indiretto,

in conseguenza del riconoscimento con delibera del consiglio comunale n.81 del 28/2/2006 di un debito fuori bilancio scaturito dalla sentenza n. 88/2005 del Tribunale civile di CCCC, passata in giudicato.

Con tale sentenza il comune di CCCC era stato condannato al risarcimento per la corrispondente somma, comprensiva di interessi e rivalutazione monetaria, per la responsabilità civile derivante da cattiva manutenzione di una strada comunale, che cedendo aveva fatto precipitare in una scarpata un'autobetoniera della ditta Cipolla rendendola un relitto.

In tale sentenza, che ha riconosciuto la responsabilità del Comune ed il conseguente obbligo di risarcimento in favore della suddetta ditta, il medesimo giudice rigettava la richiesta dell'amministrazione comunale, rappresentata e difesa in giudizio dal convenuto, di essere garantita dalla compagnia di assicurazione Nuova Tirrena spa, con la quale il Comune aveva stipulato un contratto di assicurazione per cautelarsi dalla fattispecie di rischio derivante da responsabilità civile relativa alla infortunistica stradale.

Tale richiesta veniva rigettata perché ritenuta tardiva e quindi prescritta, non avendo l'amministrazione interrotto il termine di prescrizione annuale previsto dall'art. 2952 c.c., (decorrente nel caso in questione dal giorno in cui la ditta aveva promosso l'azione di risarcimento) con la comunicazione alla società assicuratrice tenuta alla garanzia.

Ad avviso del PM, tale adempimento interruttivo della prescrizione incombeva al convenuto avv. XXXX, poiché egli faceva parte della Commissione legale comunale istituita con convenzione n.4220 del 30/5/1975, la quale ne disciplinava il funzionamento.

Sulla base delle competenze assegnate a questa commissione, il PM ritiene che incombesse al convenuto fare la comunicazione interruttiva della prescrizione, dato che egli era stato incaricato dalla stessa commissione di gestire il contenzioso promosso dalla ditta Cipolla.

E pertanto ne chiede la condanna a titolo di responsabilità amministrativa per la corrispondente somma a cui il comune è stato condannato in sede civile.

Si è costituito il convenuto, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, precisando che il rapporto intercorrente tra lui ed il comune di CCCC per effetto del suo inserimento nella commissione legale fosse di natura eminentemente professionale e non di servizio.

Nel merito il XXXX sostiene che nulla gli possa essere addebitato, avendo egli svolto diligentemente il proprio incarico professionale di difesa e rappresentanza in giudizio dell'amministrazione come da mandato ricevuto, sin dalla prima udienza del processo, chiedendo nella comparsa di costituzione e risposta la chiamata in causa a titolo di garanzia della società assicuratrice; tuttavia i tempi processuali, indipendenti dalla sua volontà, avevano fatto sì che tale domanda fosse accolta dal giudice e quindi notificata oltre il termine prescrizione previsto dall'art. 2952c.c..

Il convenuto precisa inoltre che esulava dalle sue competenze la comunicazione alla società assicuratrice, adempimento di competenza esclusiva della struttura gestionale amministrativa dell'ente .

A questo proposito il convenuto evidenzia che l'esame preliminare delle pratiche di contenzioso era affidato al dirigente dell'ufficio legale, al quale era devoluta la decisione di avviarle, se del caso, alla commissione pareristica legale, richiamando ed allegando disposizioni interne di servizio del segretario comunale, in cui si precisava che la commissione legale è organizzata in fatto e in diritto come un studio legale non dotato di poteri decisionali e privo quindi della potestà di assumere decisioni che impegnino l'amministrazione all'esterno.

Pertanto l'attività del XXXX doveva limitarsi alla fase processuale, per la quale aveva ricevuto specifico mandato, e non poteva estendersi alla gestione della vicenda

sostanziale di competenza degli organi amministrativi, ossia del dirigente dell' ufficio legale del comune, come si evince anche dal combinato disposto degli artt. 1913 e 2952 c.c..

In conclusione il XXXX chiede, oltre a quanto preliminarmente eccepito sotto il profilo del difetto di giurisdizione, il rigetto della domanda del Pm perché infondata in fatto e in diritto.

## DIRITTO

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da parte convenuta.

A tal proposito recente giurisprudenza della Corte dei conti sez. Lazio n. 639/2010 ha affermato: *presupposto per il radicamento della giurisdizione contabile è l'esistenza di un rapporto che va valutato ed apprezzato tenendo conto dei principi che inducono la P.A. a svolgere i propri compiti tramite soggetti privati non inseriti organicamente nella struttura amministrativa; nella fattispecie (patrocinio legale ad esterno dell'amministrazione pubblica) manca qualsiasi riscontro di inserimento di parte convenuta in un procedimento amministrativo causativo di danno per l'erario.*

Sviluppando tale argomentazione, questo collegio, con riferimento alla fattispecie oggetto del presente giudizio, reputa di poter affermare la giurisdizione contabile.

Difatti, come sostenuto nella predetta sentenza, per affermare la carenza di giurisdizione è necessaria la mancanza di un concreto inserimento in un procedimento amministrativo del presunto responsabile del danno, come nel caso trattato dalla sezione laziale, in cui si era in presenza di un semplice incarico professionale conferito ad un avvocato esterno all'ente.

Invece nel nostro caso, benché il convenuto XXXX abbia sempre mantenuto il suo status di avvocato libero professionista, egli è stato organicamente inserito nella struttura amministrativa del comune di CCCC, sebbene in una peculiare posizione giuridico-organizzativa, la quale fa sì che egli possa essere soggetto alla giurisdizione del giudice

contabile.

Ciò risulta dalla convenzione n.4220 del 30/5/1975 che ha istituito, previa deliberazioni di giunta comunale nn. 195 del 26/2/1971, 555 del 9/6/1971 e 730 del 24/7/1973, la "commissione pareristica legale".

Con tale convenzione si è realizzata la costituzione di un organo legale–consultivo interno, il quale, sebbene fosse al di fuori della pianta organica comunale e benchè i suoi componenti avvocati non fossero dipendenti del comune, ha costituito a tutti gli effetti una articolazione della struttura organizzativa del comune di CCCC, in base a quanto si deduce dalle norme contenute nella stessa convenzione che ne regola il funzionamento e le scansioni procedurali.

Infatti tale convenzione, secondo l'ottica dalla quale la si voglia esaminare, può essere configurata come un accordo accessivo e/o sostitutivo di provvedimento amministrativo, rientrando oggi nella fattispecie degli accordi di diritto pubblico regolati dall'art. 11 della legge 241/1990 (sebbene tale norma non abbia una portata innovativa, ma ricognitiva, finalizzata a dare una sistematica disciplina normativa a tutta quella categoria di accordi sostitutivi ed integrativi che la prassi amministrativa aveva creato nei decenni precedenti e in cui rientra anche il caso in questione), sia che lo si voglia inquadrare come accordo accessivo alla previa deliberazione comunale, ovvero nella categoria dell'accordo sostitutivo così come è oggi regolato dall'art.11 comma 4 bis.

In pratica, la convenzione, in conformità a deliberazione della giunta comunale, ha assunto una natura provvedimento costitutiva di un organo interno all'amministrazione caratterizzato dallo svolgimento di una attività proceduralizzata e finalizzata alla miglior tutela degli interessi pubblici.

Tale commissione, secondo quanto previsto dalla convenzione, era costituita da tre avvocati, che svolgevano, oltre alla rappresentanza ed al patrocinio legale, una attività

continuativa e sistematica di consulenza giuridica per l'amministrazione, e obbligatoriamente dovevano riunirsi periodicamente sotto la presidenza del legale più anziano cassazionista; essa esaminava ed emetteva pareri su tutti gli atti per i quali il comune potesse essere interessato come attore o convenuto e su tutte le altre pratiche che l'amministrazione avesse ritenuto di inoltrare per avere consulenza.

Che tale attività fosse proceduralizzata ne è prova l'ultimo comma dell'art. 2, ove si prevede che se detti pareri non vengono forniti nella stessa seduta devono essere resi al comune nel corso della seduta successiva .

Inoltre, ad ulteriore conferma, all'art. 4 della convenzione si prevede che i pareri possano essere richiesti soltanto dal dirigente dell'ufficio legale e contenzioso del comune, al quale è devoluto l'esame preliminare dei singoli fascicoli da avviare, se del caso, al collegio legale; infine all'art. 5 si dispone che l'avvocato designato quale "*dirigente*" del collegio legale assegnerà le singole cause iscritte al ruolo e stabilirà chi dei legali componenti della commissione dovrà curare presso gli organi giudiziari competenti i vari affari nell'interesse del comune.

Da questo sommario esame si può desumere che la convenzione svolga la funzione costitutiva di un organo interno dell'amministrazione e sostitutiva di un regolamento comunale, disciplinante il funzionamento dello stesso, con ben precise regole procedurali. Pertanto il convenuto, pur mantenendo il suo status di libero professionista, era legato "*latu sensu*" da un rapporto di servizio con il comune, inteso quale incardinazione nella struttura organizzativa dell'ente e soggetto a determinate regole procedurali.

Ciò è sufficiente perché questo collegio possa affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile.

Nel merito, la domanda del Pubblico Ministero è infondata e deve essere rigettata.

In concreto è necessario esaminare quali fossero le mansioni del convenuto all'interno della commissione legale .

L'art. 1 della convenzione precisa quali siano le competenze della commissione pareristica legale del comune di CCCC: *l'amministrazione comunale di CCCC affida a tre legali liberi professionisti di sua fiducia, iscritti all'albo degli avvocati e procuratori legali di CCCC e di cui uno almeno patrocinante in Cassazione, **la rappresentanza e difesa in tutte le liti e controversie di qualsiasi genere e grado, sia attive che passive, instaurate dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria, amministrativa e speciale od a collegi arbitrali, nonché l'esame ed il parere preventivo su tutti gli atti che rivestano o possano avere rilevanza giuridica e ciò al fine sia di prevenire, quanto più possibile, l'insorgenza di liti passive per il comune sia di intraprendere tempestivamente le azioni legali necessarie per la tutela dei diritti, degli interessi patrimoniali del comune e del pubblico denaro, o per qualsiasi altra forma di tutela.***

Alla luce di quanto disciplinato dalla convenzione, il convenuto era obbligato allo svolgimento esclusivo di attività di rappresentanza e difesa nonché di consulenza, mediante l'emanazione di pareri legali appositamente richiesti dall'amministrazione.

Dal tenore letterale della norma convenzionale risulta esclusa l'attività di "assistenza legale" per come è individuata e disciplinata dalla tariffa professionale, per la mancata effettuazione della quale egli invece è stato citato in giudizio dal P.M.. Tale tariffa, costituisce fonte giuridica fondamentale integrativa del rapporto giuridico ai sensi dell'art. 1374 c.c., infatti secondo la giurisprudenza, **"la regola dell'integrazione del contratto prevista dall'art.1374 c.c. opera esclusivamente in relazione a quegli effetti del contratto in ordine ai quali le parti non abbiano espresso la loro volontà o l'abbiano espressa in modo lacunoso o ambiguo e va, quindi, esclusa quando secondo l'insindacabile apprezzamento del giudice del merito le parti abbiano**

***compiutamente e univocamente regolato gli effetti del contratto e del contenuto delle loro prestazioni” Cass.5862/1994; “l’art. 1374 c.c, nel prevedere che il contratto obbliga le parti, non solo a quanto è dal medesimo espresso,ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge, si riferisce non solo alla legge in senso formale, ma anche al regolamento(pure comunale).Cass.19531/2004.***

In effetti, la tariffa professionale degli avvocati approvata con D.M. Giustizia 127/2004, e per il caso in questione dal precedente D.M.585/1994, si distingue per l’attività in materia civile ed amministrativa in una tariffa “giudiziale”, comprendente l’attività di rappresentanza e difesa, ed in una tariffa stragiudiziale, che a sua volta riguarda l’attività di consulenza e l’attività di assistenza legale.

In particolare, nell’attività di consulenza rientrano ***i pareri*** (attività compresa nelle attribuzioni della suddetta commissione legale); mentre rientra nell’ambito dell’attività di assistenza tutta la restante e variegata categoria di atti quali, per quanto qui interessa: ***redazione di diffide, esposti,ricorsi*** (non giurisdizionali) ***relazioni, denunce*** (che non rientrano nelle attribuzioni della commissione).

Dunque, per quanto evidenziato dal P.M. nell’atto di citazione, sembrerebbe che il convenuto si sia reso responsabile per non aver interrotto tempestivamente il termine di prescrizione annuale previsto dall’art.2952 c.c. non avendo egli effettuato alcun atto interruttivo nell’interesse dell’amministrazione sia giudizialmente che stragiudizialmente.

Il convenuto ha eccepito che non rientrava nelle sue competenze svolgere attività extraprocessuale, la quale non formava oggetto del suo incarico,e ciò anche alla luce del combinato disposto degli artt. 1913 e 2952 c.c..

Tale eccezione può ritenersi fondata sia alla luce di quanto previsto dall’art. 1 della convenzione, ove si esclude che rientri tra le competenze della commissione legale anche l’attività di “assistenza”, sia perché, di contro, essa rientrava sicuramente nell’ambito delle



competenze gestionali degli organi amministrativi dell'ente, ai sensi degli art. 1913 e 2952 c.c., il compito di notificare lo specifico atto interruttivo alla società assicuratrice.

A tal proposito l'art. 1913 c.c. prevede che: ***l'assicurato deve dare avviso del sinistro all'assicuratore o all'agente autorizzato a concludere il contratto, entro tre giorni da quello in cui il sinistro si è verificato o l'assicurato ne ha avuto conoscenza.***

Dal tenore letterale della suddetta norma si evince chiaramente che l'avviso all'assicuratore rientrava nell'ambito delle competenze del "soggetto assicurato" e conseguentemente degli organi burocratici dell'ente, non del convenuto XXXX.

Tale atto, come affermato dalla giurisprudenza citata altresì dal PM, non è formalmente un atto di messa in mora, ma è anche vero che può assumerne le vesti, ove l'assicurato renda chiara all'assicuratore la propria pretesa di esigere la prestazione assicurativa: ***“l'avviso di sinistro previsto dall'art. 1913 c.c. svolge la funzione di mettere l'assicuratore in grado di accertare tempestivamente le cause del sinistro e l'entità del danno prima che possano disperdersi le eventuali prove. Tale funzione non esclude che l'avviso scritto di sinistro dato all'assicuratore costituisca manifestazione della volontà dell'assicurato di esercitare il diritto all'indennità e consista dunque in un atto di costituzione in mora idoneo a interrompere la prescrizione, salvo che il tenore dell'avviso di sinistro sia tale da fare escludere che con esso l'assicurato abbia inteso far valere la propria pretesa”*** Cass.1642/2000.

Tuttavia, in astratto, ove si ritenesse che potesse rientrare nelle competenze del convenuto il mettere stragiudizialmente in mora l'amministrazione mediante una qualsiasi comunicazione e diffida, risulta fondata, sia sostanzialmente che formalmente, l'eccezione secondo cui tale incarico non gli era mai stato conferito. Infatti, presupposto necessario per compiere una tale attività è l'esistenza di una specifica procura, come recentemente confermato anche dalla giurisprudenza: ***“affinchè la diffida ad adempiere, intimata alla***

***parte inadempiente da un soggetto diverso dall'altro contraente, possa produrre effetto.. è necessario che quel soggetto sia munito di procura scritta del creditore indipendentemente dal carattere eventualmente solenne della forma del contratto...." Cass.ssuu14292/2010.***

Nel merito dell'attività svolta in sede giudiziale nulla può essere addebitato al convenuto, che, come da documentazione allegata agli atti del processo, ha espletato il suo incarico con correttezza e professionalità, costituendosi tempestivamente nel giudizio promosso dalla ditta Cipolla e chiamando in garanzia la compagnia assicuratrice con specifica domanda presentata al giudice alla prima udienza utile, la quale, non per colpa del XXXX è stata tenuta dopo quasi un anno e mezzo, (il 6/3/1996), dalla citazione ad udienza fissa che era stata indicata della parte attrice (25/11/1994).

Né, come precisato nella comparsa di costituzione, egli poteva autonomamente chiamare in causa la compagnia assicuratrice e ciò sia per il tardivo incarico difensivo conferitogli dall'amministrazione con la deliberazione n. 649 del 14/11/1994, sia per gli specifici limiti del mandato conferitogli.

D'altro canto non si può ritenere che, per un'attività quasi routinaria come quella relativa al contenzioso derivante da sinistri stradali, gli uffici amministrativi del comune non sapessero quale fosse la prassi procedimentale da seguire per avvisare e mettere in mora la società assicuratrice ed evitare la prescrizione del diritto all'indennizzo.

In conclusione, la domanda del Pubblico Ministero va rigettata.

All'assoluzione del convenuto segue la liquidazione delle spese di difesa, che si quantificano come da dispositivo.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, dichiara non responsabile XXXX Sergio dei fatti a lui contestati e per

l'effetto lo assolve.

Liquida gli onorari ed i diritti di difesa in favore del convenuto ai fini del loro rimborso da parte del comune di CCCC che si quantificano in €3.000 oltre IVA e CPA.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 27 ottobre 2010

**L'Estensore**

**Il Presidente F.F.**

**F.to Dott. Giuseppe Grasso**

**F.to Dott. Valter Del Rosario**

Depositata in segreteria il 24 gennaio 2011

Il funzionario di cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele