

N.359/2006REL

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale per la Toscana composta dai seguenti magistrati:

- dott. Francesco D' Isanto Presidente F.F.
- dott. Enrico Torri Consigliere
- dott. Angelo Bax Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. *54591/REL* del registro di segreteria, promosso dal Sostituto Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 3 maggio 2005

nei confronti dell'arch. Susanna **Taddei**, rappresentata e difesa dall' avv.ssa Luisa Gracili, presso cui è elettivamente domiciliata in Firenze, via dei Servi n. 38.

Uditi, nella pubblica udienza del 14 dicembre 2005, il consigliere relatore dott. Angelo Bax, l' avv.ssa Luisa Gracili per la parte convenuta ed il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del sostituto procuratore generale dott. Nicola Bontempo.

Visto l' atto introduttivo ed i documenti tutti del giudizio.

FATTO

Con atto introduttivo del giudizio depositato presso la segreteria della Sezione giurisdizionale in data 3 maggio 2005, e ritualmente notificato, il Sostituto Procuratore Generale conveniva in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti la sig.ra arch. Susanna Taddei, responsabile dell' Area 1 Urbanistica del Comune di Lastra a Signa, in quanto ritenuta

responsabile di un danno all' Erario del Comune di Lastra a Signa pari a € 1.224,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Il presunto danno erariale derivava dalla sentenza resa dal T.A.R. per la Toscana (n. 2567 in data 5 novembre 2002) avente ad oggetto l' illegittimità del diniego di accesso opposto dalla funzionaria del menzionato Comune, con conseguenziale condanna dell' Amministrazione comunale alle spese di giudizio liquidate in € 1.000,00, oltre IVA e CAP per la somma pari a € 1.224,00.

Nella specie la sig.ra Sonia Nardi, titolare di un immobile ubicato in Lastra a Signa, convenuta in giudizio dai proprietari di altre porzioni dell' immobile in cui era sita la sua unità immobiliare i quali lamentavano danni asseritamente causati da lavori da ella eseguiti, avendo appreso dell' esistenza di altro giudizio in cui gli stessi attori si dovevano di analoghi danni per lavori eseguiti da altro soggetto (sig. Giovanni Bongini), ed ai quali potevano verosimilmente ascrivere i danni *de quibus* (nonché ulteriori danni causati all'odierna convenuta), formulava al Comune di Lastra a Signa due istanze.

Con la prima (istanza in data 5 marzo 2002 prot. n. 4223) la sig. ra Sonia Nardi chiedeva di conoscere se il sig. Giovanni Bongini avesse eseguito gli adeguamenti statici richiesti dal Comune, mentre con la seconda istanza (in data 5 marzo 2002 prot. n. 5651) chiedeva il rilascio della documentazione relativa alle concessioni in sanatoria rilasciate ad altro terzo confinante (sig. Piero Catarzi).

Il Comune di Lastra a Signa, in persona dell' arch. Susanna Taddei, respingeva entrambe le istanze.

In ordine alla prima di esse con nota del 22 marzo 2002 (n. 5482) l' odierna convenuta in giudizio asseriva che gli artt. 22 segg. l. 241/1990 legittimavano l' accesso ad atti e documenti, ma non l'ottenimento di informazioni, mentre in ordine alla seconda istanza (con nota del 22 marzo 2002 n. 5858, cd. condono Catarzi) deduceva che la richiedente non avesse dedotto un interesse

personale e concreto alla conoscenza dei documenti in questione.

La sig.ra Sonia Nardi si rivolgeva, pertanto, al difensore civico della Regione Toscana, ai sensi dell' art. 25 l. 241/1990, siccome modificato dall' art. 15 l. 340/2000, il quale , con nota n. 2405 in data 29 aprile 2002, riteneva accoglibili le suddette istanze.

Di converso il Comune di Lastra a Signa, con nota del 31 maggio 2002 n. 9533, a firma dell' arch. Susanna Taddei, confermava il diniego di accesso, sicché la sig. Nardi si attivava giudizialmente per ottenere il richiesto accesso che l' Amministrazione comunale consentiva , con nota n. 20810 del 20 novembre 2002, solo a seguito della menzionata sentenza n. 2567/2002 del T.A.R. per la Toscana.

A fronte dell' accoglimento del ricorso e della conseguenziale condanna alle spese processuali dell' Amministrazione comunale globalmente pari a €1.224,00 (€1.000,00, oltre I.V.A. e CAP) la Procura contabile, ravvisando un' ipotesi di danno erariale, provvedeva alla notifica dell' invito a dedurre nei confronti dell'odierna convenuta, ai sensi dell' art. 5, comma 1, del D.L. n. 453 in data 15 novembre 1993, siccome convertito con L. n. 19 del 14 gennaio 1994.

La parte attorea, premesso che le difese scritte ed orali non erano idonee a discolorare dagli addebiti prospettati in sede preprocessuale, nell' atto introduttivo del giudizio evocava in causa l'arch. Taddei, deducendo che il reiterato diniego opposto alle istanze proposte dalla sig. ra Sonia Nardi, e la dichiarata illegittimità dell' attività dell' Amministrazione dapprima ad opera del difensore civico, ed in seguito dell' autorità giudiziaria amministrativa, aveva determinato un danno erariale.

Prive di fondamento dovevano ritenersi le deduzioni della parte convenuta in riferimento sia all' esistenza di un gran numero di istanze, condizione che non poteva giustificare l' illegittimo diniego dell' accesso ex l. 241/1990, sia in ordine all' asserita assenza di nesso eziologico tra la condotta dell' arch. Taddei e la condanna alle spese processuali, considerato il potere discrezionale del giudice di condannare al pagamento delle spese di lite o di compensare le spese stesse.

Deduceva, infatti la Procura, che in realtà il principio generale in tema di regolamento delle spese di lite, ai sensi dell' art. 91 c.p.c., è quello della soccombenza, mentre la compensazione delle spese costituisce un apprezzamento latamente discrezionale del giudice e, conseguendo ordinariamente la condanna alla soccombenza, poteva ritenersi causalmente ascrivibile la condanna alle spese processuali dell' Amministrazione comunale alla condotta dell' arch. Taddei.

Sicché con riferimento alla ritenuta responsabilità amministrativa la parte attorea citava in giudizio la sig.ra arch. Susanna Taddei per quivi sentirla condannare al pagamento in favore dell'Erario del Comune di Lastra a Signa della somma di €1.224,00 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Con determinazione del 27 giugno 2005 il Presidente, ai sensi dell' art. 55 del R.D. 1214/1934 e 49 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, vista l' istanza della sig. Procuratore Regionale, determinava in € 800,00 (comprensivi della rivalutazione monetaria) l' addebito ridotto da pagarsi all' Erario, assegnando il termine di 15 gg. per il deposito in Segreteria della dichiarazione di accettazione, ai sensi del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038.

Con memoria del 24 novembre 2005 si costituiva in giudizio l'arch. Susanna Taddei a mezzo del legale difensore.

La convenuta precisava in via di fatto che nel Comune di Lastra a Signa, tra un gruppo di abitanti in via di Naiale, e tra essi protagonista non secondaria la sig.ra Sonia Nardi, si era creata una situazione di alta conflittualità sfociata in liti giudiziarie civili, oltre che in denunce penali, ed in un accesso indiscriminato ad atti ed informazioni presso gli uffici comunali, spesso caratterizzato da intenti emulativi, di cui il legale difensore dava dettagliata resocontazione (pp. 4 - 27 della memoria di costituzione con copiosa documentazione in atti).

In questo quadro era maturata la situazione fattuale che aveva determinato la richiesta di accesso ad ulteriori documentazioni ed informazioni, di cui *supra* in tema di narrativa di fatto, che aveva poi dato luogo al diniego opposto dall' Amministrazione, ritenuto illegittimo dal giudice

amministrativo.

La convenuta affermava che il diniego all' accesso era avvenuto ritenendo che nell' un caso (Bongini) il tipo di atti richiesto fossero informazioni su pratiche di terzi e non visura di documenti, dall' altro (Catarzi) che non fosse stato evidenziato l' interesse all' accesso.

Ribadiva la convenuta che, considerata la situazione che si era venuta a creare in via di Naiale, e nonostante il provvedimento del difensore civico, aveva ritenuto legittimo, anche sulla scorta di alcuni orientamenti del giudice amministrativo, non consentire l' accesso agli atti; né la sentenza di accoglimento del TAR, con conseguenziale condanna alle spese poteva ritenersi *ex se* fondante la responsabilità amministrativa, atteso che l'Amministrazione comunale, nonostante la richiesta della arch. Taddei di costituirsi in giudizio, non aveva provveduto in tal senso atteso che l'incarico era stato notiziato al legale difensore unicamente dopo il trattenimento in giudizio della controversia amministrativa, per cui il giudice amministrativo non aveva avuto contezza della reale situazione su cui era intervenuta l' arch. Taddei con i due dinieghi impugnati.

In punto di diritto la convenuta deduceva l' assenza di colpa grave derivante dalla situazione e dal contesto in cui erano sorte le richieste di accesso, considerato che la convenuta in giudizio aveva informato la propria attività nel ricondurre il diritto di ostensione ad un corretto utilizzo.

Parimenti la colpa grave era assente nella reiezione delle istanze di cui alla sentenza TAR Toscana, III Sez., n. 2567/2002.

Infatti nel denegare l' accesso l' arch. Taddei aveva conformato l'attività ad alcuni orientamenti giurisprudenziali e, peraltro, la questione sottoposta al TAR aveva formato oggetto di decisioni giurisprudenziali non univoche, atteso che esistevano numerosi precedenti giurisprudenziali che avvaloravano la inammissibilità delle richieste di accesso svolte dalla sig.ra Nardi, in specie sulla inammissibilità di informazioni riguardanti la pendenza di pratiche in corso, e volte ad essere strumento di controllo generalizzato sull'operato dell' Amministrazione.

La convenuta, pertanto, aveva operato in modo conforme ai canoni di perizia e diligenza

richiesti, anche al fine di garantire una efficiente funzionalità dell' Amministrazione, e, anche nell' ipotesi astratta di negligenza, essa non aveva i connotati della colpa grave siccome individuata da alcuni referenti normativi (art. 2 l. 117/1988 e art. 5, comma 3, D.Lgs. n. 472/1997).

Viepiù difettava il nesso di causalità, atteso che la mancata costituzione in giudizio dell' Amministrazione, nonostante il diverso avviso dell' odierna convenuta in giudizio, non poteva ascrivere all'odierna convenuta, e la sopravvenienza di altre azioni sopravvenute aveva interrotto la causalità tra diniego di accesso agli atti e la condanna alle spese di giudizio che, peraltro, costituiva decisione discrezionale del Collegio giudicante.

E peraltro in casi analoghi il giudice amministrativo aveva disposto l' irripetibilità delle spese di giudizio ovvero la loro compensazione.

Concludeva, la parte convenuta per l' assoluzione dagli addebiti, con ogni conseguente statuizione in ordine alle spese di giudizio.

Con note del 30 novembre 2005 la Procura contabile controdeduceva in ordine alle deduzioni della parte convenuta in giudizio, asserendo che proprio il contesto fattuale in cui erano maturate le istanze (non accolte) della sig.ra Nardi imponevano una maggiore diligenza della parte convenuta in giudizio.

Né, in ordine alla condanna alle spese, a determinare la medesima poteva rilevarsi la presenza di fatti sopravvenuti idonei alla determinazione della condanna alle spese.

Con note difensive del 6 dicembre 2005 la parte convenuta eccepeva la tardività delle note della Procura in violazione dell' art. 46 del RD 13 agosto 1933 n. 1038, vista anche l' ordinanza presidenziale del 27 giugno 2005, e confermava la legittimità del divieto di ostensione opposte dall' arch. Taddei, anche sulla scorta di alcuni orientamenti della giurisprudenza amministrativa e di alcune recenti innovazioni normative (art. 15 legge 11 febbraio 2005 n. 15).

Nell' odierna udienza di discussione, la parte convenuta in giudizio chiedeva l' assoluzione da ogni addebito, nel mentre il Pubblico Ministero insisteva sulle richieste di cui all' atto introduttivo

del giudizio; quindi la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Occorre in via preliminare esaminare l'eccezione di tardiva produzione delle note difensive proposte dalla parte attorea, e consequenziale inammissibilità, siccome dedotto dalla parte convenuta con atto defensionale del 6 dicembre 2005.

La parte convenuta, nella specie, eccepiva la tardività delle note della Procura in violazione dell'art. 46 del RD 13 agosto 1933 n. 1038, vista anche l'ordinanza presidenziale del 27 giugno 2005.

Ha statuito, sul punto, la giurisprudenza contabile che il termine di venti giorni antecedenti l'udienza ai sensi dell'art. 166 c.p.c. per la presentazione di memorie difensive, pur non avendo il carattere della perentorietà, assume la finalità istituzionale di permettere al giudice ed alla controparte di prendere conoscenza della comparsa; pertanto gli scritti tardivamente depositati sono da dichiarare inammissibili, conservando efficacia ai soli fini della costituzione in giudizio e della nomina del difensore e potendosi permettere a quest'ultimo di illustrarne il contenuto: in termini Corte conti, Sezione giurisdizionale Regione Campania 18 giugno 2001.

L'eccezione appare, pertanto, fondata, e tuttavia va evidenziato che la parte attorea ha esercitato la facoltà di illustrare il contenuto delle proprie tesi defensionali in udienza di discussione.

Nel merito la richiesta di parte attorea è fondata nei sensi di cui in motivazione.

Osserva il Collegio che il danno patito dal Comune di Lastra a Signa a seguito della sentenza del TAR di cui in narrativa di fatto, è stato cagionato da un comportamento gravemente colposo dell'odierna convenuta in giudizio.

Essendo indiscusso il danno all'erario, pari al *quantum* reso in sede di condanna del TAR (e pari a € 1.224.000, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio), occorre verificare l'elemento della sussistenza del nesso causalità tra la condotta dell'odierna convenuta ed il danno.

In tema di spese processuali l'obbligo si fonda essenzialmente sul principio di causalità, di cui la

soccombente costituisce solo un elemento rivelatore: cass. civ., Sez. I, 9 aprile 1984 n. 2266, ed in tal senso appare orientato l' orientamento del giudice di legittimità che appare preferibile.

Non è ignoto, peraltro, a questo Collegio altro orientamento secondo il quale l' addossare alla parte soccombente le spese della parte vittoriosa costituisce una conseguenza obiettiva della soccombente senza alcuna valenza sanzionatoria, ed al più costituisce un invito al senso di autoresponsabilità nel momento in cui si decide di agire o resistere in giudizio.

Tuttavia non può non ritenersi, in sintonia con quanto affermato dalla parte attorea, che la regola generale in tema di carico delle spese è la regola (detta della soccombente) secondo cui il carico definitivo deve gravare sulla parte soccombente, e che la regola generale possa subire eccezioni (potere di ridurre (in sede di liquidazione) la ripetizione delle spese ritenute eccessive o superflue ex art. 92, 1° comma c.p.c., potere di “compensare” parzialmente o per intero le spese tra le parti, 92, 2° comma c.p.c. oppure di sanzionare il comportamento in violazione dei doveri di cui all' art. 88 c.p.c.).

Quindi la parte che ha determinato il processo, con il suo comportamento antiggiuridico, ha posto in essere un antecedente necessario (*conditio sine qua non*) nell' ambito della serie causale che ha avuto come esito la condanna la quale costituisce l' *eventus damni*.

Al fine di escludere il nesso causale in materia la parte convenuta dovrebbe dimostrare la sopravvenienza di fatti da soli idonei a determinare la soccombente, evenienza non dimostrata.

Ritenuta anche la sussistenza del nesso eziologico, va ora accertata la presenza dell' elemento soggettivo della colpa grave.

A parere del Collegio sussiste anche l' elemento psicologico della colpa grave.

La parte convenuta, infatti avrebbe dovuto tener conto, ove anche vi fosse stata incertezza giurisprudenziale, ma non è questo il caso di specie, della situazione di alta conflittualità esistente tra i proprietari confinanti o limitrofi e dell' argomentata decisione resa dal difensore civico della Regione Toscana (prot. n. 2405 in data 29 aprile 2002), in piena sintonia con quanto statuito dal

TAR con la sentenza n. 1723/2002.

Nella specie il TAR Toscana ha acclarato, in vari passaggi della sentenza che qui sinteticamente si richiamano, “l' evidente interesse giuridico vantato dalla ricorrente”..... che vantava un interesse qualificato, finalizzato alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante, della cui natura il Comune non avrebbe dovuto dubitare... (p. 6)... la determinazione del Comune è manifestamente illegittima, alla luce dei principi consolidati in materia ... l' interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi costituisce un bene della vita della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente ed indipendentemente dalla posizione sulla quale possa incidere l'attività amministrativa (C.G.A. 1 giugno 2001 n. 244)”.

Secondo giurisprudenza, ormai consolidata, il diritto di accesso ha natura di un vero e proprio diritto soggettivo, sia perché è contemplato in una legge di settore che ne disciplina analiticamente l' attribuzione e l' esercizio nell' esclusivo interesse del richiedente, sia perché può trovare un limite solo in specifiche e tassative esigenze di riservatezza (di terzi o dell' Amministrazione stessa) stabilite dalla legge, e non in mere valutazioni di opportunità da parte di chi detiene il documento: in termini Cons. Stato, VI, 27 maggio 2003 n. 2938.

“Inoltre l' accesso ai documenti amministrativi”, afferma il TAR Toscana “costituisce un principio generale dell' ordinamento, dovendo le eventuali limitazioni od esclusioni considerarsi eccezionali e di stretta interpretazione: cfr. Cons. Stato, IV, 26 giugno 2002 n. 3551(p. 7).... “.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, introdotto dalla l. 7 agosto 1990 n. 241, ribadisce la giurisprudenza amministrativa, costituisce un principio generale dell' ordinamento giuridico, per cui eventuali limitazioni o esclusioni devono considerarsi fattispecie eccezionali e, quindi, di stretta interpretazione: in termini Cons. Stato, IV, 24 febbraio 2004 n. 744.

Orbene, visti i consolidati orientamenti giurisprudenziali, richiamati dal giudice amministrativo, ed ancor prima dell' attivazione del giudizio, dal difensore civico, con una articolata decisione, deve ritenersi sussistente l' elemento della colpa grave della parte convenuta in giudizio; l' arch. Taddei

reiteratamente ha negato l'accesso (sia in ordine alla richiesta di accertamento dell'esecuzione dei lavori di adeguamento statico imposti al proprietario confinante, sia in riferimento al procedimento di concessione in sanatoria ad altro proprietario di immobile confinante con quello della sig.ra Sonia Nardi) in palese difformità da quanto imponevano gli obblighi di servizio: cfr. Sezione giurisdizionale Regione Abruzzo 24 ottobre 2005 n. 730.

Ancor più evidente è la censura da porre a carico della convenuta in considerazione del fatto che il diniego è stato opposto nei confronti del soggetto privato (sig.ra Nardi) sia antecedentemente che successivamente alla decisione del difensore civico, evidenziando un comportamento pervicacemente volto al diniego all'accesso ai documenti, senza dubbio ascrivibile alla responsabilità amministrativa.

Né può assegnarsi alcun rilievo alle ripetute istanze di accesso formulate sia dalla sig. ra Sonia Nardi, sia dai terzi confinanti, essendo tenuta l' Amministrazione ad ottemperare alle richieste, laddove sussistano i presupposti di legge e salvo l' addebito dei relativi costi ai richiedenti, siccome statuito anche dal giudice amministrativo.

Il danno erariale, sussistente nella specie, va quantificato, facendo uso del potere riduttivo, nella misura pari a € 1.000,00, inclusiva di rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Sostituto Procuratore Generale nei confronti dell' arch. Susanna Taddei, *contrariis reiectis*, accoglie per quanto di ragione la domanda e, per l' effetto condanna l' arch. Susanna Taddei al pagamento della somma di € 1.000,00, inclusiva di rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Condanna, altresì, la convenuta al pagamento delle spese processuali determinate, fino alla

pubblicazione della presente sentenza, in complessivi €180,29.=(Euro centoottanta/29.=).

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio del 14 dicembre 2005.

L' Estensore

F.to A. BAX

Il Presidente f.f.

F.to F. D'ISANTO

Depositata in Segreteria il 23 MAGGIO 2006

Il Dirigente

F.to Dr.G.Badame