



Sent. 159/2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

Composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Emma Rosati Presidente

Dott. Alessandro Benigni Giudice

Dott. Benedetto Brancoli Busdraghi Giudice – relatore

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 21063 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di Fabio Cozzani, nato a La Spezia il 2 maggio 1965, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Manzi, Paola Michelini, nata a La Spezia il 24 ottobre 1962, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Mazzoni, Stefano Mugnaini, nato a La Spezia il 3 agosto 1953, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Giannini, Patrizia Rossi, nata a La Spezia il 23 luglio 1953, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Giannini;

Visto l'atto introduttivo e gli altri atti del giudizio;

Uditi, nella pubblica udienza dell'8 luglio 2021, il relatore, dott. Benedetto Brancoli Busdraghi; il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale, dott. Adriano Gribaudo; l'avv. Francesco Massa, in sostituzione

dell'avv. Manzi, per l'avv. Cozzani; l'avv. Mazzoni per la dott.ssa Michelini;
l'avv. Giannini per l'arch. Mugnaini e per la dott.ssa Rossi;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 24 gennaio 2021 e ritualmente notificato, la Procura ha citato in giudizio l'avv. Fabio Cozzani, la dott.ssa Paola Michelini, il dott. Stefano Mugnaini e la dott.ssa Patrizia Rossi per sentirli condannare a risarcire la somma di euro 7.440,00, oltre a rivalutazione e interessi, per il danno derivante dalla mancata adozione di ordinanze-ingiunzione. In particolare, nel corso del 2012, in sede di verifiche presso tre esercizi nel Comune di Sarzana, i Carabinieri (Nucleo Antisofisticazioni e Sanità – “N.A.S.”) hanno riscontrato violazioni della normativa igienico-sanitaria, trasmettendo poi al Comune gli atti per il seguito di competenza. Tuttavia, nonostante diversi solleciti inviati dai militari nel 2014 e nel 2015, il Comune avrebbe omesso sia di archiviare i procedimenti, sia di adottare ordinanze-ingiunzione. Tale inerzia avrebbe portato alla prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione, cagionando all'A.S.L. 5 un danno da mancato introito per un importo pari al doppio del minimo edittale previsto per le violazioni rilevate.

La Procura ha ravvisato la responsabilità per colpa grave dell'avvocato del Comune, avv. Cozzani, in quanto addetto all'istruttoria, dell'allora Segretario comunale, dott.ssa Michelini nonché di coloro che si sono succeduti nella responsabilità del settore Attività produttive, Commercio e S.U.A.P. (dapprima la stessa dott.ssa Michelini, poi l'arch. Mugnaini e infine la dott.ssa Rossi). Il

danno sarebbe imputabile all'avv. Cozzani nella misura del 50%, alla dott.ssa Michelini per il 20% e agli altri convenuti in ragione del 15% ciascuno.

Con atto depositato l'11 giugno 2021, si è costituita in giudizio la dott.ssa Rossi, chiedendo la definizione della propria posizione tramite rito abbreviato con il versamento della somma di euro 400,00.

Nel merito, la convenuta ha evidenziato come parte attrice non abbia provato la fondatezza delle contestazioni mosse nei confronti degli esercenti e come la semplice mancata conclusione del procedimento sanzionatorio non sia sufficiente per ritenere sussistenti il danno e la responsabilità. In ogni caso, difetterebbe la colpa grave, poiché la convenuta sarebbe stata tenuta a perseguire altre priorità e non le sarebbero state rappresentate criticità sui procedimenti sanzionatori in questione.

In pari data, si è costituito in giudizio l'arch. Mugnaini, chiedendo anch'egli la definizione del giudizio tramite rito abbreviato, con versamento della medesima somma di euro 400,00. Egli ha poi eccepito di non essere più titolare del potere di adozione dei provvedimenti sanzionatori dal 2015 e, dunque, non potrebbe essere ritenuto responsabile della successiva prescrizione.

Con memoria del 15 giugno 2021, si è costituito in giudizio l'avv. Cozzani. Secondo il legale, l'avvocatura comunale non aveva competenze gestorie e lui stesso avrebbe prestato collaborazione solamente in via informale. Successivamente, l'istruttoria sarebbe stata affidata a un avvocato esterno delegato all'uopo.

Peraltro, l'avv. Cozzani, in data 16 settembre 2013, avrebbe portato i procedimenti all'attenzione dell'allora Segretario comunale – omissis –,

invitandolo ad adottare ordinanze-ingiunzione o ad archiviare le pratiche. Pertanto, non potrebbe essergli mosso alcun addebito, anche per mancanza della colpa grave.

Con atto depositato il 17 giugno 2021, si è costituita in giudizio la dott.ssa Michelini. Anche quest'ultima ha eccepito la mancanza di prove circa la fondatezza delle violazioni e di qualsivoglia riflessione sulla tempestività della contestazione o sulla corretta individuazione del legittimato passivo. La convenuta ha, altresì, segnalato di essere stata preposta a un notevole numero di uffici e di aver immediatamente delegato la responsabilità dei procedimenti. In ogni caso, ella non sarebbe stata a conoscenza degli specifici procedimenti in questione.

In data 18 giugno 2021, il Pubblico Ministero si è opposto alle istanze di rito abbreviato, rilevando come le stesse siano state presentate senza chiedere il suo previo e concorde parere.

Ad esito della camera di consiglio dell'8 luglio 2021, con ordinanza a verbale, il Collegio ha ritenuto le istanze di rito abbreviato inammissibili, per mancanza del previo parere del Pubblico Ministero, prescritto dall'art. 130, comma 1, c.g.c.. Né poteva essere concessa remissione in termini, non prevista dal codice di rito per il caso in esame.

Alla successiva udienza dell'8 luglio 2021, il Pubblico Ministero ha insistito per l'accoglimento delle proprie conclusioni, rimarcando che gli atti di causa rivelerebbero chiaramente sia la fondatezza delle contestazioni, sia la colpa grave dei convenuti. Sarebbe, altresì, dimostrato il coinvolgimento dell'avvocatura comunale e dell'avv. Cozzani, considerando anche che,

successivamente, i procedimenti sono stati delegati a un avvocato esterno. Nel maggio 2016, inoltre, lo stesso convenuto avrebbe chiesto un riepilogo dei procedimenti pendenti, confermando la propria partecipazione, quantomeno in via di fatto, anche in assenza di un'investitura formale.

La colpa grave dell'Amministrazione sarebbe dimostrata dall'inerzia a fronte dei ripetuti solleciti dei Carabinieri e sarebbero responsabili sia la dott.ssa Michelini – comunque al corrente delle vicende in esame – sia i dirigenti che si sono succeduti alla guida dell'ufficio preposto.

L'avv. Massa, per l'avv. Cozzani, ha obiettato che gli uffici legali non devono, né possono, avere funzioni gestorie, sottolineando come manchi, nel caso in esame, un atto attributivo della gestione dei procedimenti al di fuori della fase contenziosa. L'avv. Cozzani avrebbe collaborato solamente a titolo di cortesia e in ogni caso difetterebbe la colpa grave. Inoltre, il successivo affidamento dell'istruttoria a un avvocato esterno confermerebbe l'impossibilità di gestire i procedimenti con le sole risorse interne del Comune.

L'avv. Mazzoni, per la dott.ssa Michelini, ha sottolineato la marginalità del ruolo svolto dalla convenuta, che avrebbe preso servizio solo successivamente alla nota dell'avv. Cozzani che ragguagliava il precedente Segretario comunale. Ella sarebbe stata responsabile dell'ufficio preposto all'istruttoria per un breve periodo e solo ad interim e avrebbe comunque immediatamente conferito le deleghe all'arch. Mugnaini. In ogni caso, la gestione dei procedimenti sarebbe stata curata dall'ufficio legale, che avrebbe dovuto procedere a scadenzare i termini a beneficio delle altre strutture dell'ente. Né potrebbe essere imputato alla convenuta l'omesso esercizio dei poteri

sostitutivi, giacché tale istituto, previsto dalla L. n. 241/1990, presupporrebbe l'avvenuta decorrenza dei termini procedurali e dunque mal si attaglierebbe ai procedimenti sanzionatori e al caso in esame.

L'avv. Giannini, per gli altri convenuti, ha sottolineato come la dott.ssa Rossi abbia diligentemente trasmesso i fascicoli al legale esterno delegato e come l'arch. Mugnaini sia stato investito dell'istruttoria per un periodo molto limitato.

Il Pubblico Ministero ha replicato che la responsabilità graverebbe sia sui legali, sia su tutti i dirigenti che si sono succeduti al vertice dell'ufficio competente, non potendosi ammettere che la responsabilità debba ricadere solo sull'ultimo incaricato in ordine cronologico.

Considerato in

DIRITTO

1. In primo luogo, ricorda il Collegio come l'esistenza di un danno certo, concreto ed attuale, sia presupposto necessario della responsabilità erariale (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. II Giur. Centr. d'Ap., 25 giugno 2021, n. 205).

2. Nel caso in esame, il danno non appare dimostrato nella misura chiesta da parte attrice.

2.1. L'applicazione di sanzioni amministrative è, in via generale, disciplinata dalla L. n. 689/1981. Ai sensi dell'art. 14, una volta eseguito l'accertamento, le violazioni devono essere formalmente contestate al trasgressore. Quest'ultimo ha la possibilità di estinguere la violazione, pagando una somma pari a un terzo del massimo edittale o, se più favorevole e stabilito, pari al doppio del minimo entro 60 giorni dalla contestazione (art. 16, comma 1) o di

presentare scritti difensivi all'autorità competente per l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione entro 30 giorni (art. 18, comma 1). In mancanza di oblazione, l'art. 17 della L. n. 689/1981 prescrive, all'agente che ha accertato la violazione, di presentare un rapporto e la prova delle contestazioni all'autorità competente, che, ove ritenga fondato l'accertamento, determina con ordinanza motivata la somma dovuta a titolo di sanzione e ne ingiunge il pagamento; altrimenti, l'Amministrazione emette ordinanza di archiviazione, comunicandola all'organo che ha redatto il rapporto (art. 18, comma 2). Ai sensi del successivo art. 28, il diritto a riscuotere le somme si prescrive in cinque anni dalla data della violazione.

L'esercizio del potere sanzionatorio, dunque, non è conseguenza automatica dell'accertamento della violazione, ma presuppone, in linea di principio, una valutazione da parte dell'Amministrazione competente, in relazione alla sussistenza dei presupposti e all'opportunità di comminare o meno la pena, salvo che sia espressamente prevista dalla legge (p.e. art. 182, comma 2, lett. c) del D.lgs. n. 285/1992 o art. 13, comma 3, L. n. 689/1981).

Oltre all'*an*, anche il *quantum* della sanzione risponde a una valutazione discrezionale, seppur all'interno dei parametri posti dal legislatore, salvi i limiti della manifesta irragionevolezza arbitrarietà (in tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 26 agosto 2019, n. 5869; TAR Lazio, Sez. I-bis, 2 marzo 2020, n. 2689; TAR Toscana, Sez. I, 27 giugno 2017, n. 884).

Nei procedimenti sanzionatori, l'Amministrazione gode, dunque, di margini di apprezzamento, ma la legge è chiara nell'imporle quantomeno di esprimersi ogni qualvolta sia stata accertata una violazione e sia stato comunicato un

rapporto, tramite adozione di ordinanza-ingiunzione o provvedimento di archiviazione, da comunicare all'ente accertatore. Tale previsione mira non soltanto a concludere il procedimento definendo la posizione del trasgressore, ma anche a dare indicazioni a chi ha eseguito l'accertamento, per contribuire a orientarne l'azione futura.

2.2. Nel caso in esame, l'esistenza di un diritto del Comune a introitare le somme a esito dell'adozione dei provvedimenti sanzionatori non è stata provata per tutti i procedimenti interessati dai fatti di causa. Gli atti, infatti, danno atto di tre accertamenti condotti dai Carabinieri, nei confronti degli esercizi Bar "omissis" (2 ottobre 2012), "omissis" (14 giugno 2012) e "omissis" (2 ottobre 2012), ma non sono pienamente dimostrati i presupposti per l'adozione delle ordinanze-ingiunzione e il danno derivante da mancato introito per l'importo invocato nell'atto di citazione.

Con riguardo al Bar "omissis", la denuncia di danno e l'atto introduttivo stigmatizzano l'omessa adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 6, commi 5 e 8, del D.lgs. n. 193/2007, che specifica le sanzioni per la violazione di talune norme igienico-sanitarie e il danno è quantificato nell'importo di euro 3.000,00 (pari al doppio del minimo edittale per le violazioni rilevate). Tuttavia, non sono stati depositati né l'atto di contestazione (espressamente annunciato dal verbale del 2 ottobre 2012 e presupposto logico per l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione), né gli scritti difensivi (la cui esistenza è menzionata in una nota di trasmissione interna – prot. 25 gennaio 2017, n. 2897). In difetto di tali documenti, non è possibile verificare la sussistenza dei presupposti formali e sostanziali per l'adozione del

provvedimento e dunque neanche l'apprendibilità dell'importo della sanzione al bilancio dell'A.S.L. 5. L'esistenza di un danno, pertanto, non è provata.

Con riferimento all'esercizio "omissis", è stata richiesta la condanna alla somma di euro 1.000,00, pari al doppio del minimo edittale, per violazione dell'art. 6, comma 5, del D.lgs. n. 197/2003, in relazione all'art. 4 del Regolamento CE n. 852/2004. In questo caso, è stato depositato un atto di contestazione, in cui, facendo seguito a un dettagliato verbale di accertamento, vengono mossi rilievi relativamente alle condizioni igieniche dei locali frigoriferi, caratterizzati, tra l'altro, da residui alimentari e muffe non imputabili all'ordinaria conduzione delle attività. Il verbale di accertamento, redatto da pubblici ufficiali, fa piena prova fino a querela di falso – a quanto consta, non esperita. In data 14 agosto 2012, l'atto di contestazione è stato notificato al contravventore, che non risulta essersi avvalso della facoltà di pagare in misura ridotta, né aver depositato scritti difensivi. A fronte di tale accertamento e della mancanza di reazioni da parte del trasgressore, lo stesso avv. Cozzani (legale interno del Comune), con nota del 16 settembre 2013, prot. n. 25287, ha proposto all'allora Segretario comunale – predecessore della convenuta dott.ssa Michellini – di adottare ordinanza-ingiunzione.

Nel caso del "omissis", quindi, il Comune di Sarzana stesso aveva accertato sia la violazione, sia la sua contestazione, sia l'opportunità di sanzionare; in presenza di tali compiute valutazioni – come detto, condotte anche dall'avvocatura comunale – la formalizzazione dell'ordinanza-ingiunzione a conclusione del procedimento era un atto consequenziale sostanzialmente vincolato (salvo motivato dissenso, che però non risulta). La mancata adozione

dell'ingiunzione ha, dunque, portato alla prescrizione del diritto, cagionando una lesione da mancato introito.

Nondimeno, il Collegio ritiene che, in mancanza di ulteriori elementi, il danno possa essere quantificato solamente nella misura del minimo edittale, vale a dire nell'importo di euro 500,00. Come anticipato, infatti, la quantificazione della sanzione è rimessa alla discrezionalità amministrativa e gli atti di causa non portano a ritenere irragionevole l'importo minimo.

Né la possibilità di comminare una sanzione pari al minimo edittale è esclusa dalla possibilità di estinguere la violazione tramite oblazione, pagando il doppio. L'oblazione ha, infatti, finalità deflattiva del contenzioso e consente l'incameramento certo e immediato di somme di denaro, consentendo ai contravventori di evitare il rischio di una sanzione più elevata, ma la mancata oblazione non preclude di per sé la possibilità di comminare una sanzione più mite.

Pertanto, per quanto concerne l'omessa adozione di ordinanza-ingiunzione nei confronti dell'esercente del "omissis", il danno può ritenersi pienamente accertato solamente nella misura minima prevista per le violazioni contestate, ed è, dunque, pari a euro 500,00.

Infine, per quanto concerne l'omessa sanzione al "omissis", la Procura quantifica il danno in euro 3.440,00, pari al doppio delle somme minime previste dall'art. 6, commi 5 e 8, del D.lgs. n. 193/2007, in materia di violazioni della normativa igienico-sanitaria, e dall'art. 51, commi 1 e 5, della L. n. 3/2003, in materia di segnaletica antifumo. Tuttavia, sebbene il verbale di accertamento prevedesse la contestazione delle violazioni con separato atto,

nel fascicolo del giudizio consta solamente la contestazione relativa all'omessa esposizione del segnale di divieto di fumare, con sanzione minima pari a euro 220,00 (art. 51, commi 1 e 5, della L. n. 3/2003 e art. 7, comma 2, della L. n. 584/1975). In data 5 novembre 2012, tale atto è stato notificato al trasgressore, che, in base ai riferimenti presenti in atti, pur avendo presentato scritti difensivi, non risulta aver negato l'omessa esposizione della segnaletica prescritta. Pertanto, in presenza di un'obiettiva violazione, formalizzata dai N.A.S. con verbale fide-facente e contestata al trasgressore e da questi non negata, doveva conseguire l'ordinanza-ingiunzione, a meno che l'Amministrazione, con atto motivato, avesse valutato l'opportunità di archiviare il procedimento, comunicandolo all'ente accertatore.

Non risulta, però, essere stata condotta una valutazione contraria all'istruttoria dei Carabinieri, né i convenuti hanno in alcun modo dimostrato la non doverosità della sanzione. La dott.ssa Rossi e la dott.ssa Michelini, infatti, hanno eccepito genericamente che la Procura non avrebbe dimostrato la fondatezza degli accertamenti; tuttavia, alla luce della solidità del procedimento incardinato dai militari, gravava sui convenuti l'onere di indicare i motivi di fatto e/o di diritto sottesi all'omessa adozione dell'ordinanza-ingiunzione.

Pertanto, il danno relativo all'omessa sanzione del "omissis" è provato solamente nella misura di euro 220,00, pari al minimo edittale per la violazione di cui sono dimostrati l'esistenza e la contestazione.

Il danno è, dunque, provato nell'importo complessivo di euro 720,00.

3. Con riguardo alla condotta, il Collegio rammenta che la colpa grave consiste

nella evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano *ex ante* ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d'ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia o in un'irrazionale imprudenza (Corte dei conti, SS.RR., 10 giugno 1997 n. 56/A; Sez. III Giur. Centr. d'Ap., 12 luglio 2016, n. 306).

Con specifico riferimento agli illeciti omissivi, vengono in considerazione le condotte contraddistinte da assoluto disinteresse e sprezzante trascuratezza per i doveri d'ufficio o dalla massima negligenza nell'adempimento degli stessi (Sez. Puglia 15 giugno 2021, n. 565). Il giudizio di rimproverabilità della condotta deve valutare la misura dello scostamento della condotta dell'agente rispetto al comportamento che, secondo le norme di condotta e il parametro dell'*homo eiusdem professionis et condicionis*, sarebbe stata esigibile (si v., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. I Giur. Centr. d'Ap., 21 ottobre 2019, n. 232; cfr. altresì Cass., Sez. IV pen., 9 aprile 2013, n. 16237; Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2013, n. 1320).

4. Nel caso in esame, con riguardo alla posizione della dott.ssa Michelini, emerge un comportamento omissivo gravemente colposo, per via della perdurante e ripetuta inerzia, in diverse fattispecie.

4.1. L'art. 107, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000 assegna ai dirigenti "la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti". Ai sensi del comma 2, inoltre, "spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi

che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale". Infine, l'art. 28 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Sarzana identifica il responsabile del procedimento nel dirigente responsabile del settore competente per materia.

La dott.ssa Michelini era, dunque, tenuta ad adottare gli atti necessari, in primo luogo, nella sua veste di dirigente competente per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori nelle fattispecie in esame. La convenuta, infatti, da novembre 2013 reggeva *ad interim* l'Area III, comprensiva del Settore Commercio – Attività produttive. In tale veste, insediandosi, ella aveva il dovere di monitorare i procedimenti pendenti e di attivarsi per portarli a compimento.

L'omessa definizione dei procedimenti e la totale noncuranza per le ripetute comunicazioni dei N.A.S. hanno, tuttavia, portato alla prescrizione del diritto e cagionato il predetto danno da mancato introito.

Il fatto che la convenuta abbia, quasi immediatamente (dal 4 dicembre 2013), delegato all'arch. Mugnaini la responsabilità dell'ufficio interessato, non la esonera da responsabilità, poiché ella era tenuta a sorvegliare l'operato del delegato, se del caso avocando a sé i procedimenti ed esercitando il potere sostitutivo. In tal senso, anche l'art. 28, comma 2, del predetto regolamento comunale consentiva al dirigente responsabile dell'area di assegnare ad altri dirigenti o funzionari la responsabilità dei procedimenti, ma "fermo restando l'obbligo di vigilare sul corretto svolgimento del procedimento assegnato".

Non coglie nel segno, al riguardo, l'osservazione di parte secondo cui l'art. 2 della L. n. 241/1990 contemplerebbe il potere sostitutivo solamente in caso di violazione dei termini procedurali. Oltre a tale fattispecie speciale, infatti, i dirigenti hanno anche un potere sostitutivo generale, ai sensi del D.lgs. n. 165/2001. Tale normativa, infatti, prevede, fra l'altro, che i dirigenti di uffici dirigenziali generali "dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia" (art. 16, comma 1, lett. e) e che i dirigenti "dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia" (art. 17, comma 1, lett. d). Come si vede, le disposizioni in esame riguardano la vigilanza sull'intera attività degli uffici e non soltanto l'omesso rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

Le omissioni di cui è causa denotano l'esistenza di criticità, anche organizzativo-gestionali, imputabili alla dott.ssa Michellini anche nella sua veste di Segretario, tenuto, anche ai sensi dell'art. 97, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000, a sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti. La convenuta era in carica dal 28 novembre 2013 ed era, dunque, già in carica al momento della ricezione di tutti i solleciti, che dal 2014 erano stati inviati alla casella PEC generale del Comune. Ella ha, tuttavia, omesso di vigilare e di esercitare il potere sostitutivo anche in quanto vertice dell'organizzazione.

4.2. Alla luce dei numerosi solleciti inviati dai militari accertatori, l'omissione si appalesa gravemente colposa. I N.A.S., infatti, prima della decorrenza del termine di prescrizione, hanno segnalato al Comune i procedimenti oggetto del

presente giudizio con ben dodici note (inviate in date 16 marzo 2013 – due note, 29 aprile 2014, 20 ottobre 2015, per il “omissis”; 1° dicembre 2012, 11 gennaio 2014, 18 gennaio 2014, 19 gennaio 2015, per il “omissis”; 26 novembre 2012, 12 novembre 2013, 4 novembre 2014 e 20 ottobre 2015 per “omissis”), di cui otto solleciti.

Il Comune non risulta aver dato riscontro a nessuna di tali note, nonostante l'importanza e la delicatezza della materia, vale a dire il rispetto della normativa igienico-sanitaria. L'inottemperanza a tali disposizioni, infatti, oltre a ingenerare sentimenti di disgusto, può ledere la salute dei consumatori e la fiducia nel comparto della distribuzione alimentare, intaccandone l'efficienza e il potenziale economico. In tale prospettiva, era particolarmente importante dar seguito alle ripetute segnalazioni dei N.A.S., non soltanto in ossequio al principio di leale collaborazione tra Istituzioni, ma anche per non inficiare la credibilità dei controlli in un settore di grande rilevanza.

Tale condotta, protrattasi per lungo tempo, è *ictu iculi* contraria alla diligenza minima e ad elementari principi di leale collaborazione tra Istituzioni. Non risulta neanche che la definizione dei procedimenti, per i quali è stato accertato il danno, richiedesse uno sforzo oneroso, visto il contributo decisivo dei Carabinieri e il fatto che l'istruttoria era sostanzialmente completata. Era, quindi, esigibile un comportamento consequenziale diverso.

Il Collegio rinviene, pertanto, la responsabilità della dott.ssa Michelini nella quota prospettata dalla Procura, vale a dire il 20%, da parametrare al danno di euro 500,00 derivante dall'omessa sanzione del “omissis” ed a quello di euro 220,00 per omessa sanzione del “omissis”. Ella deve, dunque, rispondere

dell'importo complessivo di euro 144,00.

5. Sussiste, altresì, la responsabilità per colpa grave della dott.ssa Rossi, a lungo responsabile dell'ufficio competente per l'adozione dei provvedimenti.

In base al decreto sindacale 2 gennaio 2015, n. 1, infatti, a decorrere dal giorno precedente, il "Servizio Commercio, Attività Produttive, Demanio Marittimo, Polizia Amministrativa, SUAP" risulta essere stato sottratto all'Area III – di cui era responsabile l'arch. Mugnaini – per essere riallocato sotto l'Area II, a cui era preposta la dott.ssa Rossi. I procedimenti sono, dunque, rimasti inevasi per quasi tre anni al tempo in cui la dott.ssa Rossi era già titolare dell'area competente per materia.

Anche la condotta omissiva della dott.ssa Rossi è gravemente colposa. Successivamente ai solleciti inviati dai N.A.S. nel 2015, infatti, la dirigente è stata ulteriormente informata della pendenza dei fascicoli anche successivamente, in quanto sia lei, che la dott.ssa Michelini erano destinatarie per conoscenza della mail del 30 maggio 2016 con cui un funzionario addetto all'ufficio ha inviato all'avv. "omissis" l'elenco dei fascicoli pendenti. Il 25 gennaio 2017, inoltre, la stessa dott.ssa Rossi ha inviato all'avvocato esterno i fascicoli oggetto del presente giudizio, dimostrando di averne consapevolezza, senza, però, monitorarne i termini, né vigilare conformemente a quanto disposto dal Regolamento comunale, sebbene fosse ormai imminente il completamento del termine prescrizionale.

La convenuta ha, pertanto, con condotta gravemente colposa, omesso di completare i procedimenti amministrativi, limitandosi a esternalizzarne la gestione, senza controllarne l'esito. Appare evidente come la normale diligenza

professionale richiedesse di accordare maggiore considerazione alle plurime richieste dei Carabinieri.

Il carattere perdurante e la ripetizione nel tempo dell'omissione precludono, peraltro, di giustificarla alla luce dell'esistenza di altre incombenze, in quanto gli stimoli dei Carabinieri sono stati trascurati per quasi un triennio e tale lasso di tempo era evidentemente sufficiente per riconciliare le urgenze dell'Ufficio con la necessità di non tralasciare gli accertamenti igienico-sanitari ripetutamente comunicati dai militari. Era, dunque, certamente esigibile una condotta diversa.

Il Collegio ritiene, pertanto, in linea con la quota prospettata dalla Procura, che la dott.ssa Rossi debba rispondere del 15% del danno per entrambe le fattispecie dannose, per un totale di euro 108,00.

6. Parimenti, è dimostrata la condotta omissiva gravemente colposa dell'arch. Mugnaini, responsabile del Settore Attività Produttive da dicembre 2013 alla fine del 2014. In tale periodo, egli risulta aver mancato di adottare qualsivoglia atto procedimentale, nonostante i solleciti pervenuti dai N.A.S. nel 2014.

Nondimeno, si rileva come l'arch. Mugnaini sia stato preposto all'ufficio competente per poco più di un anno, vale a dire circa un terzo del tempo a disposizione della dott.ssa Rossi. Per tale motivo, il Collegio ritiene congruo parametrare la responsabilità a un terzo di quella della dott.ssa Rossi, quantificandola nel 5% del danno per entrambe le fattispecie lesive, per un importo complessivo di euro 36,00.

7. Con riguardo alla posizione dell'avv. Cozzani, deve, in primo luogo, essere rigettata l'eccezione secondo cui egli non avrebbe avuto alcuna competenza e

avrebbe collaborato in via di semplice cortesia.

7.1. Come noto, infatti, ai fini della responsabilità amministrativa, non occorre un formale atto di investitura, ma è sufficiente che un soggetto sia inserito a qualsiasi titolo nell'apparato organizzativo e sia investito di un'attività retta dalle regole dell'azione amministrativa, di una funzione strumentale o di un'attività che compete istituzionalmente alla Pubblica Amministrazione, così da essere partecipe della sua attività (cfr. Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340; Cass., SS.UU., 21 maggio 2014, n. 11229; Corte dei conti, Sez. II Giur. Centr. d'Ap., 21 dicembre 2020, n. 306).

Gli atti di causa dimostrano in modo chiaro come l'avvocatura comunale fosse, almeno di fatto, strutturalmente coinvolta nella gestione dei procedimenti sanzionatori. Tale coinvolgimento emerge già dal fatto che l'avv. Cozzani si fosse parzialmente espresso sulle pratiche il 16 settembre 2013. Inoltre, la compartecipazione è comprovata dal fatto che, in data 3 agosto 2015, “in considerazione del carico di lavoro e dell'esiguità del personale dell'Avvocatura civica”, è stata avviata una procedura comparativa per la selezione di un avvocato esterno – poi individuato nell'avv. “omissis”– a cui affidare, tra l'altro, i ricorsi amministrativi e i procedimenti ai sensi della L. n. 689/1981 (cfr. determinazione dirigenziale del Comune del 14 settembre 2015 n. 94). Tale affidamento conferma il fatto che le pratiche erano gestite dall'avvocatura comunale, altrimenti non sarebbe stato necessario potenziare l'organico dell'area legale.

Inoltre, nel maggio 2016, l'avv. Cozzani si è nuovamente attivato per individuare i procedimenti pendenti, in modo da verificare il carico di lavoro

dell'avv. "omissis", dimostrando in tal modo tanto il suo diretto coinvolgimento nella gestione dei procedimenti sanzionatori, quanto il suo ruolo di tramite nei confronti del legale esterno.

In tal senso, anche l'attuale Segretario, dott. "omissis", ha chiarito, in sede di risposta a richiesta istruttoria, che "fino al 2016 le ingiunzioni, che venivano firmate dal dirigente, venivano preparate con il mero supporto dell'avvocatura nei soli casi più complicati. A partire dal 2017 tutte le ingiunzioni venivano istruite direttamente dall'avvocatura e poi firmate dal dirigente competente". Non risulta, peraltro, che la prestazione di un'attività di supporto giuridico e consulenza a beneficio degli uffici sia incompatibile con lo *status* di avvocato. È, dunque, dimostrato il coinvolgimento dell'avv. Cozzani, quantomeno in via di fatto e prima della decorrenza dei termini prescrizionali.

7.2. Una volta presi in carico i fascicoli, l'avv. Cozzani, che tra l'altro era anche un dipendente comunale, era tenuto a gestirli con diligenza.

Con riguardo alla posizione del legale, deve, in primo luogo, essere esclusa la sua responsabilità per il danno derivante dall'omessa sanzione del "omissis", in quanto egli non ha tenuto un comportamento omissivo. Egli, infatti, non è rimasto inerte, proponendo invece espressamente all'allora Segretario generale, "omissis", di sanzionare l'esercente (nota prot. n. 25287 del 16 settembre 2013). Se è vero che il legale non risulta aver inviato altri solleciti, relativamente a tale pratica è quantomeno assente la gravità della colpa.

Con riguardo al "omissis", invece, l'avv. Cozzani, pur essendo di fatto investito del fascicolo, si è astenuto da qualsivoglia proposta, rimettendo il fascicolo al dirigente con l'indicazione "Da valutare gli scritti difensivi e da redigere

ordinanza di archiviazione o ordinanza-ingiunzione”. In tal modo, il legale ha inspiegabilmente ommesso di esercitare le sue funzioni, in quanto, pur coinvolto, si è astenuto dal proporre una soluzione o dall'allegare una bozza, rimettendo di fatto ogni valutazione al Segretario generale, privandolo del suo supporto. Successivamente, lo stesso avvocato risulta aver perseverato nell'omissione, pur essendo diretto destinatario, p.e., del sollecito dell'11 gennaio 2014.

Nel maggio 2016, inoltre, il legale è stato nuovamente investito della pratica, nel momento in cui ha chiesto la lista dei procedimenti pendenti da affidare all'avv. “omissis”, ottenendo una lista di venti fascicoli – fra i quali quelli oggetto del presente giudizio. Nonostante la pendenza di un procedimento da lui già curato, egli non si è attivato, né ha monitorato il rispetto delle scadenze da parte dell'avv. “omissis”, pur essendone il naturale punto di riferimento. Tali comportamenti sono devianti rispetto alla condotta che deve tenere una risorsa altamente qualificata e denotano la colpa grave dell'avv. Cozzani relativamente al danno di euro 220,00.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene equo attribuire al legale la quota proposta dalla Procura. Infatti, se da un lato è congruo quantificare la responsabilità complessiva dell'avvocatura nella misura del 50%, tale responsabilità deve essere condivisa in parti uguali con l'avv. “omissis”, formalmente delegata a completare le istruttorie, sebbene la stessa non sia stata citata in giudizio. L'avv. Cozzani risponde, dunque, del 25% del danno di euro 220,00, vale a dire di euro 55,00.

8. Le quote residue di danno sono ritenute imputabili alla condotta del precedente Segretario generale “omissis” (10% per entrambe le fattispecie) e

all'avv. "omissis" (50% per il danno da mancata sanzione del "omissis" e 25% per la mancata sanzione del "omissis"), non citati in giudizio.

9. Ai sensi dell'art. 31 c.g.c., in considerazione della soccombenza reciproca, le spese vengono compensate.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento della domanda attorea:

- Condanna i convenuti, a titolo di colpa grave, a rifondere all'A.S.L. 5 Spezzino le seguenti somme, incrementate di rivalutazione, da determinarsi secondo gli indici ISTAT FOI, dalla data di compimento della prescrizione fino alla pubblicazione della presente sentenza, e interessi legali, sulla somma rivalutata, dalla pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo: Fabio Cozzani: euro 55,00 (cinquantacinque/00); Paola Michelini: euro 144,00 (centoquarantaquattro); Patrizia Rossi: euro 108,00 (centootto/00); Stefano Mugnaini: euro 36,00 (trentasei/00);
- Compensa le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2021.

L'estensore

Il Presidente

F.to Benedetto Brancoli Busdraghi

F.to Emma Rosati

Depositata in Segreteria l'11 agosto 2021
Il Direttore della Segreteria

F.to Rosella Gisella Casciani