



SENT. 145/2024

REPUBBLICA ITALIANA**In nome del Popolo Italiano****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Daniela ACANFORA Presidente

Antonio BUCCARELLI Consigliere

Roberto RIZZI Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliera rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZAnei giudizi iscritti al n. 60361 +1 del registro di segreteria, promossi
da:**ORNELLA CAVALLIN** (c.f. CVLRLL54P44A703P), nata a Bassano Del
Grappa il 4 settembre 1954, rappresentata e difesa dall'avv. Mauro
Zandolin, (c.f. ZNDMRA70M14D442Z) pec
mauro.zandolin@ordineavvocatipadova.it);**MARIO RANIOLO** (C.F. RNLMPA54B18H163Y), nato a Ragusa il
18.2.1954, rappresentato e difeso, dall'Avv. Stefano Bigolaro (c.f.
BGLSFN63C31G224Y) pec: stefano.bigolaro@ordineavvocatipadova.it**nei confronti di****PROCURA GENERALE della Corte dei conti**, in persona del
Procuratore Generale

per la riforma sentenza

della sentenza n. 251 in data 8 agosto 2022, resa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Veneto.

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 7 novembre 2023, con l'assistenza del segretario dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, la consigliera Ilaria Annamaria Chesta, l'avv. Stefano Bigolaro per il signor Raniolo Mario, l'avv. Zandolin Mauro per la signora Cavallin Ornella e la V.P.G. Adelisa Corsetti in rappresentanza della Procura generale.

Esaminati gli atti di appello, le memorie, le conclusioni della Procura generale, gli altri atti e i documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

1. Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la regione Veneto, in accoglimento della domanda dell'attore pubblico, ha condannato i convenuti Ornella Cavallin e Mario Raniolo, nelle rispettive qualità di Segretario generale e Dirigente dell'Ufficio Tecnico *pro tempore* del Comune di Monselice, al pagamento, in favore del predetto ente, della somma di euro 284.946,00, comprensiva di rivalutazione monetaria, in relazione al danno conseguente all'inadempimento da parte della società Costruzione Generali Monselice (C.G.M.) s.r.l. dell'obbligo di trasferimento della proprietà di tre unità immobiliari costruende nell'ambito di un Piano Integrato di Riqualficazione Urbanistica, Edilizia e Ambientale (in seguito, PIRUEA) su terreni in parte di proprietà del Comune medesimo e, da questo, a tal fine, trasferiti alla ditta realizzatrice. I convenuti sono

stati condannati, a titolo di colpa grave, al pagamento della somma sopra indicata, nella misura, rispettivamente, del 30% e del 70%.

Nella prospettazione dei fatti contenuta nell'atto di citazione si rappresentava che con delibera del Consiglio Comunale n. 30 del 11 maggio 2009, il Comune di Monselice aveva approvato lo schema di convenzione che le parti avrebbero dovuto sottoscrivere per l'attuazione di un intervento urbanistico già approvato da parte della Regione Veneto: la convenzione prevedeva, all'art. 3, da un lato, l'impegno del Comune a cedere terreni per una superficie di circa 700 mq oltre alla capacità edificatoria risultante su altri terreni di proprietà comunale per circa 800 mc e, dall'altro lato, l'impegno della società C.G.M. s.r.l. a trasferire al Comune tre appartamenti da edificarsi per una superficie di 386 mq e una volumetria di mc 941 facenti parte del lotto A del Piano.

La convenzione prevedeva, inoltre, che la C.G.M. s.r.l. realizzasse, a scomputo degli oneri di urbanizzazione, le opere di urbanizzazione primaria per un valore di euro 299.144,15, garantite con fideiussione assicurativa da prestarsi *“per la perfetta esecuzione dei lavori e delle opere oggetto del piano”*.

Secondo la prospettazione accusatoria, la convenzione veniva stipulata con atto del Notaio Ponzi di Monselice rep. 143.207 del 15 febbraio 2011, il cui testo si rivelava parzialmente difforme rispetto allo schema di convenzione, non prevedendo alcunché a garanzia della costruzione e del trasferimento dei tre appartamenti che la C.G.M. s.r.l. si era impegnata a realizzare e a cedere al Comune, in permuta

dei terreni che lo stesso Comune si era, a sua volta, impegnato a cedere alla C.G.M..

In pari data veniva stipulata la polizza fideiussoria dell'importo di euro 299.144,15, a garanzia della realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Con determinazione n. 350 del 14 giugno 2012 il convenuto Raniolo, nella sua qualità di Dirigente dell'Ufficio Tecnico, ha approvato lo schema di contratto denominato "*permuta di cosa presente ... con cosa futura (e cioè gli appartamenti, ancora da realizzare, che la ditta si era impegnata a trasferire al Comune entro e non oltre tre anni dalla data di inizio dei lavori, n.d.r.)*" attribuendo ai beni oggetto di permuta il valore di euro 284.945,77. In detto schema veniva richiamata, a garanzia del corretto e puntuale adempimento degli obblighi assunti dalla C.G.M., la polizza fideiussoria rilasciata in data 15 febbraio 2011; la medesima, cioè, già precedentemente rilasciata a garanzia della realizzazione delle opere di urbanizzazione come previsto dalla convenzione stipulata. Il contratto di permuta veniva stipulato a rogito del Notaio Ponzi di Monselice rep. n. 146.648 del 14 giugno 2012.

Con istanza di ammissione a concordato preventivo ex art. 169 L. fall., depositata al Tribunale di Padova in data 3.2.2015, la C.G.M. s.r.l. chiedeva l'autorizzazione allo scioglimento dagli obblighi assunti con il contratto di permuta nei confronti del Comune di Monselice, a fronte del riconoscimento di un equo indennizzo di euro 284.945,77, pari al valore dei beni permutati. L'istanza veniva, tuttavia, respinta dal Tribunale, in quanto il contratto di permuta non poteva dirsi ancora

in corso di esecuzione, avendo il Comune già trasferito la proprietà dei terreni alla C.G.M. s.r.l.

A seguito di sopralluogo eseguito dal Comune di Monselice in data 15 aprile 2015 veniva accertato che le opere di urbanizzazione primaria non erano state completate, i fabbricati non erano stati realizzati e il cantiere versava in stato di abbandono: essendo decorso il termine di tre anni previsto dalla Convenzione per il completamento dei lavori, il Comune ha quindi escusso la polizza fideiussoria prestata per il valore di euro 299.144,15 a garanzia della corretta esecuzione dei lavori relativi alle opere di urbanizzazione primaria. Il ricorso ex art 702 c.p.c. promosso dal Comune di Monselice per l'annullamento del contratto di permuta, sul presupposto che lo stesso fosse stato sottoscritto in presenza di errore essenziale (l'esistenza di una valida fideiussione a garanzia del trasferimento degli immobili da edificare in capo al Comune) è stato respinto dal Tribunale di Padova, con ordinanza del 1° febbraio 2017, in quanto fin dalla convenzione urbanistica non sarebbe stato previsto alcun obbligo per la C.G.M. di prestare garanzia con riferimento alla cessione degli alloggi.

Con delibera di Giunta n. 106 del 2017 il Comune di Monselice decideva, quindi, di non impugnare la decisione e di avviare nei confronti dei dipendenti e dei soggetti coinvolti nella vicenda le opportune iniziative volte ad accertarne la responsabilità, notificando atto di costituzione in mora in data 7 agosto 2017 (che faceva seguito ad un precedente del 30 giugno 2016).

Accertato che la procedura liquidatoria della società non avrebbe

potuto pagare al Comune di Monselice l'importo di euro 284.945,77 per incapienza, la Procura regionale notificava a Ornella Cavallin, Mario Raniolo e OMISSIS, Dirigenti del Comune di Monselice, invito a dedurre. All'esito della fase preprocessuale la posizione del OMISSIS veniva definita con l'archiviazione.

Agli odierni convenuti la Procura regionale contestava il danno da mancata entrata nell'importo di euro 284.946,00, corrispondente al valore degli alloggi che C.G.M. avrebbe dovuto costruire e cedere al Comune di Monselice a fronte della cessione dei terreni, a titolo di colpa grave.

Precisamente, alla convenuta Cavallin perché, nella sua qualità di Segretario comunale, avrebbe avuto l'obbligo, ex art. 97 T.U.E.L., di prestare assistenza sotto il profilo giuridico-amministrativo nell'adozione degli atti del consiglio comunale e, comunque, per il parere di conformità normativa, reso ai sensi dell'art. 28 del Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, relativamente alla delibera di Consiglio comunale n. 30 del 2009, approvativa dello schema di convenzione urbanistica.

Al convenuto Raniolo è stata contestata la mancata previsione, nello schema contrattuale approvato con determina n. 350 del 2012, di una specifica garanzia a copertura dell'impegno al trasferimento della proprietà di alloggi ancora da realizzare. La condotta tenuta dal medesimo sarebbe stata superficiale, negligente, incauta e contraria agli obblighi di legge, senza, peraltro, sottoporre -come invece sarebbe stato doveroso ai sensi dell'art. 29 del citato regolamento comunale-

la determinazione al preventivo parere di regolarità contabile.

2. Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la regione Veneto ha, preliminarmente, respinto l'eccezione di nullità dell'azione, sollevata ai sensi dell'art. 87 c.g.c., non ritenendo ravvisabile alcuna radicale difformità tra contenuto essenziale dell'invito a dedurre e contenuto dell'atto di citazione, tale da concretizzare l'ipotizzata nullità.

In entrambi gli atti sarebbero stati individuati con chiarezza i documenti dai quali sarebbe derivato il danno in capo al Comune di Monselice: sia la delibera del Consiglio comunale n. 30/2009 che la determinazione dirigenziale n. 350/2012 e gli atti notarili stipulati successivamente sulla base di questi ultimi.

Quanto all'elemento del danno, il giudice di prime cure ha affermato che si sarebbe prodotto un pregiudizio concreto ed attuale a seguito della mancata realizzazione, da parte della C.G.M. s.r.l., delle unità immobiliari oggetto di permuta, a fronte della cessione da parte del Comune di Monselice alla medesima C.G.M. s.r.l., di terreni e capacità edificatoria, come previsto dalla convenzione approvata dal Consiglio comunale di Monselice n. 30/2009.

Ha evidenziato il Collegio che, in base all'art. 5 del predetto contratto (che è atto distinto dalla convenzione urbanistica, di cui costituisce esecuzione), l'obbligazione attinente alla consegna del bene sorta in capo a C.G.M. s.r.l., aveva una precisa scadenza (autonoma e diversa da quella del Piano), dovendo gli immobili costruendi essere realizzati e consegnati entro tre anni dall'inizio "*della variante*" (da intendersi

come tre anni dall'inizio dei lavori, che sarebbe dovuto avvenire entro un anno dalla sottoscrizione della convenzione). Il giudice di prime cure ha accertato che il termine di consegna, come è incontestato in atti, è decorso senza che C.G.M. s.r.l. abbia ottemperato all'obbligo assunto.

Secondo il primo giudice, tenuto conto che l'assetto reciproco degli interessi emergente dall'atto notarile Notaio Ponzi rep. n. 146648 racc. n. 25753 del 14 giugno 2012 corrisponderebbe effettivamente allo schema dall'avvenuta trascrizione del contratto di permuta non deriverebbe, né espressamente, né implicitamente, alcun vincolo per i futuri aventi causa. Il danno contestato si sarebbe, quindi, concretamente prodotto e sarebbe connotato dall'attualità.

Il Collegio ha ritenuto che il danno dedotto in giudizio sia stato correttamente qualificato come danno da mancata entrata conseguente all'inadempimento dell'obbligo di trasferimento di tre unità immobiliari realizzande da parte di C.G.M. s.r.l.; inadempimento che è stato ritenuto definitivamente accertato sulla scorta delle stesse dichiarazioni resa dalla ditta in sede di istanza ex art 169 L.fall..

Secondo il primo giudice, il danno deve farsi derivare dalla mancata previsione di strumenti atti a garantire l'adempimento dell'obbligazione che, proprio in quanto avente ad oggetto cosa futura, era caratterizzata da significativi e preponderanti elementi di aleatorietà, legati non solo all'ampio termine di scadenza dell'obbligazione medesima, ma anche alla solidità patrimoniale ed economica della ditta obbligata.

La previsione di strumenti di garanzia avrebbe, infatti, escluso se non la produzione del danno, quantomeno le conseguenze dannose dell'inadempimento che, essendo un danno da mancata entrata, avrebbe potuto trovare ristoro anche per mero equivalente, non essendo l'acquisizione degli immobili al patrimonio del Comune connotata da particolari fini pubblicistici, né nella convenzione né nell'atto di permuta.

Benché dall'esame dei contenuti del Piano non emergesse l'interesse e il correlato vantaggio pubblico allo stesso sotteso, a fronte della cessione immediata, da parte del Comune, di aree e volumetria edificabile in permuta di immobili residenziali edificandi, si poneva in capo agli odierni appellanti, in ogni caso, il dovere di assicurare l'integrità del patrimonio dell'Ente, con adeguati mezzi di garanzia messi a disposizione dall'ordinamento (cauzione, fideiussione, pegno, ipoteca, ecc.); tanto più che nel contratto di permuta il Comune aveva espressamente rinunciato "*ad ogni eventuale diritto di ipoteca legale*".

Tale dovere/obbligo sarebbe risultato compito posto tanto in capo alla convenuta Cavallin, nella sua qualità di Segretario comunale, quanto in capo al convenuto Raniolo, nella sua qualità di Dirigente.

Ha rimarcato il Collegio che i convenuti, ponendo in essere con gravissima negligenza le condotte loro ascritte, ciascuno per la propria sfera di competenza ed in relazione all'apporto in concreto dato nella sequenza di approvazione/adozione degli atti e della relativa esecuzione, sono venuti meno agli obblighi di condotta ad essi attribuiti dalla legge e dal Regolamento comunale.

Quanto alla ripartizione del danno il Collegio ha ritenuto che l'attribuzione proposta dalla Procura sia corretta, dovendo essere riconosciuta la percentuale maggiore di compartecipazione al convenuto Raniolo, in virtù dello specifico e centrale ruolo rivestito nell'attuazione della convenzione urbanistica e che tale percentuale possa essere indicata nella misura del 70%, mentre per il restante 30% il danno vada addebitato alla convenuta Cavallin, in relazione da un lato agli specifici obblighi di verifica della conformità normativa degli atti.

3. Con atto in data 11 novembre 2022, ha interposto gravame avverso la sentenza di primo grado l'ing. Mario Raniolo, affidando le sue doglianze a tre motivi di censura.

Erroneità nei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza e difetto di motivazione della sentenza appellata quanto all'esistenza e all'attualità del danno erariale in esame.

Secondo la difesa del Raniolo il danno erariale, qualificato come danno da mancata entrata conseguente all'inadempimento dell'obbligo di trasferimento, da parte di C.G.M., di tre unità immobiliari ancora da realizzare, non potrebbe ritenersi concretamente prodotto e non potrebbe ritenersi connotato dall'attualità, a nulla valendo, in contrario, la trascrizione nei pubblici registri del contratto di permuta del 14 giugno 2012.

L'irrilevanza della trascrizione confermerebbe - ad avviso della sentenza di primo grado - l'esistenza del danno erariale causato dalla mancata previsione di una garanzia fideiussoria nella permuta.

Il percorso argomentativo del primo giudice sarebbe però erraneo perché non coglierebbe il contenuto e il senso stesso dell'operazione urbanistica in esame.

Secondo tale prospettazione, la garanzia per il Comune di ottenere i tre appartamenti, una volta realizzati, non presupponeva la necessità di una fideiussione *ad hoc*, risultando tale garanzia prima di tutto nella realizzazione del piano urbanistico. La cessione della proprietà di superfici e potenzialità edificatoria non integrerebbe, di per sé, un danno per il Comune perché chi ne avesse avuto la titolarità sarebbe stato comunque coinvolto nella realizzazione dell'intervento complessivo, il quale richiedeva un riconvenzionamento i cui contenuti prescindevano dal dato formale della titolarità delle aree e nel quale ben potevano trovare conferma gli impegni di partenza.

Non potrebbe quindi ritenersi sussistere alcun danno erariale in quanto la situazione urbanistica complessiva sarebbe tuttora aperta.

E se anche dalla permuta dovesse ritenersi essere derivato un danno, esso non sarebbe comunque attuale, divenendo tale solo quando sarà definita la situazione urbanistica di tali aree.

Secondo tale prospettazione l'avvenuta trascrizione dell'atto di permuta, se pure non valesse ai fini dell'opponibilità astratta del relativo diritto, certamente rileverebbe nella fattispecie concreta, perché chi sarà chiamato a completare l'intervento in esame dovrebbe garantire la realizzazione degli immobili e il comune potrà continuare a pretendere la cessione di tre unità immobiliari da parte di chi realizzerà l'intervento urbanistico.

Erroneità nei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza e difetto di motivazione della sentenza di primo grado quanto alla sussistenza del nesso di causalità e della colpa grave.

La sentenza di primo grado non terrebbe inoltre conto di alcuni aspetti fondamentali della vicenda: in particolare, andrebbe ricordato che l'ing. Raniolo ha assunto servizio presso il Comune di Monselice in data 29 dicembre 2010 e quindi successivamente all'adozione della deliberazione n. 30/2009, di approvazione dello schema della convenzione urbanistica. Le asserite carenze dello schema di convenzione relative al piano economico-finanziario e alle garanzie di carattere finanziario non potrebbero quindi essergli imputate.

E tale circostanza non sarebbe priva di rilievo se si considera che il PIRUEA è uno strumento urbanistico complesso, che richiede il concorso dei privati con il pubblico: risulta quindi essenziale lo schema di convenzione che lo compone, definendo la volontà negoziale delle parti.

Nel caso di specie, nello schema di convenzione approvato dal Consiglio comunale, si prevedevano distinti obblighi a carico delle parti: non soltanto i privati si obbligavano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria, ma a tale previsione se ne affiancava un'altra in forza della quale il Comune si obbligava a cedere aree e volumetrie ai privati che si impegnavano a realizzare su quelle aree un fabbricato all'interno del quale tre alloggi sarebbero stati ceduti al Comune.

Nello schema di convenzione vi sarebbe stata la previsione di una garanzia fideiussoria per gli obblighi relativi alle opere di

urbanizzazione (obblighi per 299.000 euro), ma non per la realizzazione dei tre appartamenti (valore 284.000 euro).

A prescindere quindi dalla necessità o meno di tale ultima garanzia l'appellante rimarca che - in coerenza con tali dati - la sentenza avrebbe dovuto dare rilievo alle evidenti limitazioni che comunque caratterizzavano il ruolo dell'ing. Raniolo nella vicenda.

Ciò invece non sarebbe stato fatto, omettendo così di considerarne il rilievo quanto all'esclusione dell'elemento soggettivo della colpa grave e di ogni ipotetico nesso di causalità.

Il primo atto compiuto dall'ing. Raniolo sarebbe costituito dalla sottoscrizione, nel 2011, della convenzione mentre il passaggio successivo cui ha partecipato è stata la sottoscrizione nel 2012 del contratto di permuta; contratto nel quale era stato previsto, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 3 della convenzione del PIRUEA, che il Comune cedesse aree e volumetria in cambio dei tre appartamenti realizzandi. Nel contratto di permuta viene citata una garanzia erronea, riguardante le opere di urbanizzazione: vi sarebbe sul punto un evidente errore da ritenersi imputabile *in primis* al notaio, dal momento che era stato questi a predisporre la convenzione.

Peraltro, l'inserimento nel contratto di permuta di una nuova obbligazione a carico della ditta C.G.M. - quale il rilascio di una fideiussione a garanzia della realizzazione e cessione degli alloggi - oppure, in alternativa, l'inserimento di nuove clausole - quali, ad es., quella di risoluzione espressa del contratto - o di nuove condizioni da azionare nel caso in cui la C.G.M. si fosse resa inadempiente, avrebbe

comportato la modifica della volontà negoziale delle parti già definita ed espressa nello schema di convenzione del PIRUEA, approvato dal Consiglio comunale con la deliberazione n. 30/2009, cui ha poi fatto seguito la stipula di tale convenzione in data 15 febbraio 2011.

Non sarebbe quindi spettato al dirigente verificare se uno schema di convenzione di PIRUEA già approvato dal Consiglio comunale sulla scorta dei pareri degli Uffici competenti presenti il “*contenuto minimo*” indicato dalla L.R. n. 23/1999 quanto, in particolare, alle “*garanzie di carattere finanziario*” di cui all’art. 4 della L.R. n. 23/1999.

Contraddittorietà e illogicità della sentenza impugnata quanto alla compartecipazione causale del notaio rogante. Erroneità nei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza e difetto di motivazione della sentenza impugnata quanto alla sussistenza del nesso di causalità e del requisito della colpa grave.

La sentenza impugnata avrebbe correttamente condiviso quanto rappresentato dall’ing. Raniolo circa il fatto che “*la legge notarile impone al Notaio di verificare se l’atto corrisponda effettivamente alla volontà delle parti e che la documentazione a supporto sia completa e corretta*”; tuttavia, non avrebbe attribuito alcun rilievo, nella causazione del danno erariale, all’inadempimento di tali obblighi.

Sul notaio graverebbe non solo l’obbligo di predisporre un atto che produca gli effetti voluti dalle parti, formalmente e sostanzialmente valido, ma anche quello di compiere una serie di attività accessorie alla stipula dell’atto che consistono nella valutazione della provenienza del bene, nell’obbligo di effettuare le visure ipocatastali,

ed anche nell'obbligo di accertare l'idoneità della fideiussione.

Nel caso in esame il Notaio Ponzi avrebbe pertanto dovuto rilevare la non idoneità della fideiussione a garantire il corretto e puntuale adempimento degli obblighi assunti dalla ditta C.G.M. (tra i quali appunto la consegna degli appartamenti).

E ciò senza considerare che, al momento della sottoscrizione del contratto di permuta, era già entrato in vigore il d.lgs. n. 122/2005 che ha introdotto l'obbligo di prevedere, a pena di nullità dell'atto, una fideiussione a garanzia delle permutate di cose future. Nonostante questa previsione non valesse per gli acquisti fatti da persone giuridiche e quindi non fosse direttamente applicabile alla fattispecie, in ogni caso il notaio avrebbe dovuto prestare attenzione all'esistenza o meno di una garanzia; mentre invece l'atto di permuta predisposto dal notaio contiene sul punto un macroscopico errore, menzionando una garanzia fideiussoria del tutto estranea all'atto.

Nelle conclusioni ha chiesto la riforma della sentenza di primo grado con assoluzione da ogni addebito per insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità a proprio carico.

4. Con atto in data 10 novembre 2022 ha interposto gravame avverso la sentenza di primo grado la dott.ssa Cavallin articolando sei motivi di censura.

Nullità della sentenza per mancata valutazione della nullità dell'atto di citazione a giudizio.

La sentenza di primo grado dovrebbe essere riformata sul punto in quanto nell'invito a dedurre la delibera del Consiglio comunale n.

30/2009 non sarebbe indicata quale atto fonte di responsabilità in sé, cioè per mancata rispondenza allo schema legale, quanto piuttosto quale modello di regolamento negoziale illegittimamente modificato nella rinnovazione del 2011 e disatteso nella sua fase attuativa. L'ipotesi di responsabilità ipotizzata sarebbe quindi stata, per la dott.ssa Cavallin, quella di non aver controllato il contenuto degli atti successivi alla delibera consiliare e, in particolare, della determina dirigenziale n. 350/2012. In sede di invito a dedurre non sarebbe quindi stata minimamente sollevata la questione della carenza e inidoneità dello schema di convenzione approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 30/2009, ma unicamente l'erroneità della determina dirigenziale n. 350/2012.

Solo nell'atto di citazione, per la prima volta, si evidenziava che lo schema di convenzione non individua in dettaglio la tempistica con cui sarebbe dovuto avvenire il reciproco trasferimento dei beni, nonché la mancanza di clausole specifiche e idonee a prevenire il rischio di inadempimento da parte dell'impresa costruttrice. Del tutto nuovo apparirebbe anche il profilo della mancata estrinsecazione, nell'accordo con la parte privata, di benefici "*aggiuntivi*" rispetto alle opere di urbanizzazione, integrante una censura mai sollevata prima. La *causa petendi* espressa nell'atto di citazione non corrisponderebbe, quindi, affatto, a quella delineata dall'invito a dedurre.

La sentenza andrebbe riformata in quanto la dott.ssa Cavallin è stata ritenuta responsabile proprio ed esclusivamente con riferimento alla presunta irregolarità/illegittimità della delibera consiliare n. 30/2009,

cioè di una ragione della domanda assolutamente nuova, dedotta per la prima volta in citazione.

Error in iudicando: errata valutazione delle risultanze in ordine al comportamento della dott.ssa Cavallin nella vicenda in esame.

Non sarebbero condivisibili le valutazioni del giudice di prime cure con riguardo alla presunta responsabilità del Segretario comunale del Comune di Monselice in ordine ai difetti del regolamento pattizio contenuto nello schema di accordo: lo stesso avrebbe, infatti, impegnato il predetto comune ad una futura permuta e non ad una permuta di cosa presente contro cosa futura.

Secondo l'appellante, nello schema di convenzione, risulterebbe evidente che la permuta tra terreno e appartamenti avrebbe dovuto avvenire solo dopo la realizzazione di questi ultimi e non con lo schema della permuta di cosa presente contro cosa futura, ove la proprietà si trasferirebbe per il solo fatto giuridico di essere venuta ad esistenza.

Lo schema allegato alla delibera consiliare, al quale la dott.ssa Cavallini avrebbe dato il suo parere di conformità legale, non avrebbe esposto il Comune di Monselice ad alcun rischio, se correttamente interpretato ed attuato. Il danno erariale sarebbe dunque conseguenza non dell'adozione di uno schema di convenzione carente o inadeguato, quanto piuttosto della sua errata attuazione. In ordine alla richiamata missiva del maggio 2012, con la quale anche la dott.ssa Cavallin sarebbe stata resa edotta della natura di permuta di cosa presente contro cosa futura del contratto con la società C.G.M., l'appellante dichiara di non aver mai visto la missiva e di non averla mai

esaminata. Rammenta che il Segretario comunale è organo di per sé privo della competenza gestionale, che l'art. 107 d.lgs. n. 267/2000 riserva ai soli dirigenti.

La stessa non si sarebbe mai occupata della fase attuativa del PIRUEA e dell'esame degli atti notarili. Alcun rimprovero potrebbe esserle quindi mosso per non aver esaminato e censurato la bozza che il Notaio Ponzi aveva predisposto perché nessuna norma imporrebbe al Segretario comunale una simile funzione tutoria nei confronti dei dirigenti.

Error in iudicando: errata valutazione delle risultanze in ordine alla portata dello schema negoziale allegato alla delibera n. 30/2009 e all'apporto causale tra il comportamento della convenuta e il danno patito dall'Ente.

L'appellante ribadisce di aver apposto il parere di conformità legale alla proposta di deliberazione n. 30 dell'11 maggio 2009 sul presupposto che lo schema di convenzione prevedesse una “*futura permuta*”, cioè uno scambio tra immobili di valore equivalente da eseguirsi dopo la realizzazione degli appartamenti da parte di CGM. Il danno erariale sarebbe quindi stato cagionato esclusivamente dalla errata interpretazione della volontà e dell'autorizzazione data dal Consiglio comunale nella sua fase attuativa e dall'aver stipulato una permuta di cosa presente contro cosa futura, in luogo della permuta pura.

L'atto esecutivo avrebbe, nel caso di specie, travisato il contenuto del programma negoziale, come risulterebbe dal dato letterale dell'atto

amministrativo che approva l'accordo programmatico, dal contegno precedente e dagli atti preparatori e dai principi che regolano la materia.

Osserva l'appellante che con il travagliato *iter* della approvazione del PIRUEA San Giacomo aveva già avuto una prima approvazione nell'anno 2005, con deliberazione n. 34, con uno schema che prevedeva una "*permuta pura*", da eseguirsi solo dopo la realizzazione degli appartamenti da parte di CGM.

Non vi sarebbe alcuna ragione logica o fattuale perché si dovesse divergere da tale previsione di accordo e, difatti, la struttura dello schema negoziale del 2009 sarebbe stata da intendersi come mera riformulazione dell'originaria previsione di una permuta pura.

Errata valutazione delle risultanze istruttorie in ordine all'elemento psicologico.

Gli elementi acquisiti consentirebbero di affermare che l'operato del Segretario comunale non potrebbe essere ricondotto al contegno grossolano di chi approva uno schema di convenzione per permuta obbligatoria, senza rendersi conto che non era prevista la fideiussione.

Quanto alla deliberazione n.30/2009, l'appellante avrebbe esaminato lo schema di convenzione predisposto dai soggetti proponenti, già esaminato dalla regione Veneto, senza riserve, ritenendolo rientrare nello schema della permuta con effetti reali e, dunque, scevro da rischi per il comune. Sulle stesse basi e per le stesse ragioni, alla proposta di delibera sarebbe stato dato il parere positivo da parte del dirigente dell'area finanziaria e dell'ufficio tecnico, con pareri che sarebbero ben

più pregnanti di quello dato dal Segretario comunale. Per quanto riguarda l'atto di permuta, si tratterebbe di contratto alla cui formulazione la dott.ssa Cavallin sarebbe rimasta estranea, come proverebbe il fatto che la determina n. 350/2012 con cui il dirigente aveva disposto l'approvazione dello schema di contratto non recherebbe alcun visto del segretario comunale.

La determina n. 350/2012 sarebbe stata formata il 14 giugno ed eseguita lo stesso giorno senza che alcun altro avesse modo od occasione di intervenire. Non potrebbe dunque logicamente affermarsi un giudizio di rimproverabilità della Cavallin per un atto che si riconosce di competenza esclusiva del dirigente e rispetto al quale non risulta sia mai stato chiesto alcun visto.

Carenza del nesso causale.

L'appellante ha rilevato come il danno subito dal comune di Monselice per effetto dello stato di insolvenza di CGM è conseguenza diretta del solo atto pubblico a rogito Notaio Ponzi del 14 giugno 2012, con permuta di cosa presente in cambio di cosa futura, nonché prodromica e connessa determinazione dirigenziale n. 350/2012, di pari data, del dirigente Area Tecnica del comune di Monselice, ing. Raniolo. Il detto atto, che costituirebbe causa del danno, non potrebbe essere ricondotto alla delibera consiliare n. 30/2009 posto che la scelta della permuta di cosa presente contro cosa futura evidenzia una grave divergenza rispetto alla volontà espressa dal consiglio comunale. Proprio tale divergenza impedirebbe di connettere causalmente l'atto notariale di permuta del 2012 alla delibera consiliare del 2009.

Risulterebbe quindi errato e da emendare il capo della sentenza, contenuto a pagina 30, laddove viene posto implicitamente a carico del Segretario comunale un dovere di verifica su di un atto – la fideiussione- che non è mai stato portato al suo esame e la cui esistenza e validità apparirebbero già vagliate dal notaio. Sarebbe quindi errata la valutazione dell'incidenza nella causazione del danno in misura del 30%.

Errata valutazione in ordine alla sussistenza di un danno attuale.

L'appellante rimarca, in ultimo, che stante la procedura liquidatoria in capo alla C.G.M. s.r.l. il risultato della cessione degli immobili al Comune potrà realizzarsi attraverso l'avente causa della società che assumerebbe i medesimi obblighi contrattuali. Vi sarebbe, quindi, una buona probabilità che il Comune di Monselice possa ottenere la controprestazione della permuta *de quo*, cioè la proprietà dei tre appartamenti ben individuati negli atti notarili.

Ha quindi concluso chiedendo, in via principale, dichiararsi la nullità dell'atto di citazione, ai sensi dell'art. 87 c.g.c.; in via subordinata alternativa, rigettarsi la domanda per insussistenza di un danno attuale e concreto; in via di ulteriore subordine, rideterminarsi la misura della responsabilità in una quota non superiore al 5%.

5. Ha depositato ulteriore memoria in causa il signor Raiolo, in data 27 ottobre 2023, illustrando ulteriormente i motivi di gravame e insistendo per il suo accoglimento, con le rassegnate conclusioni. In subordine, ha chiesto la rideterminazione della quota di responsabilità e l'applicazione del potere riduttivo.

6. Con atto in data 25 ottobre 2023 ha depositato conclusioni nel giudizio la Procura generale argomentando in replica ai singoli motivi di gravame e chiedendone il rigetto con integrale conferma della sentenza di primo grado.

7. All'udienza pubblica l'avv. Bigolaro, per Raniolo, si è soffermato sulle circostanze di fatto e di diritto dell'odierna vicenda. Ha chiesto la riforma della sentenza in ragione dell'inesistenza di un danno certo, concreto ed attuale; ha precisato che il Comune potrà continuare a pretendere la cessione delle tre unità immobiliari da chi realizzerà l'intervento urbanistico. Ha concluso come in atti.

L'avv. Zandolin, per Cavallin, ha evidenziato come l'unico atto in cui compare la propria assistita è lo schema di convenzione approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 30/2009, il quale impegnava il Comune ad una futura permuta senza alcun rischio per l'ente locale. Ha rilevato che la dott.ssa Cavallin non ha mai avuto conoscenza della missiva inviata dalla società CGM nel 2012 (richiama pag. 18 dell'atto di appello) e comunque che l'apporto causale della propria assistita sia stato nullo o comunque irrisorio. Ha concluso come in atti.

Il P.M. ha evidenziato il carattere di attualità del danno erariale sussistente, così come risulta dall'art. 4 della l. reg. n. 23/1999, il quale prevede la necessità di prestare una garanzia finanziaria. A conferma di ciò, ha affermato che depone la circostanza per cui il Comune, successivamente alla maturata consapevolezza dell'errore effettuato, ha promosso il ricorso ex art 702 *bis* c.p.c. per l'annullamento del contratto di permuta. Ha sottolineato come la

richiamata operazione presentasse profili di indubbia rischiosità.

Infine, si è soffermata sulla sussistenza del nesso causale, sia in relazione alla condotta del Segretario comunale, sia del dirigente tecnico. Ha concluso come in atti.

L'avv. Bigolaro ha replicato sulla differente *ratio* della garanzia per le opere di urbanizzazione e per il contratto di permuta; infine, si è soffermato sulla situazione urbanistica attuale.

Conclusa la discussione la Presidente ha rimesso la causa in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

I.In via preliminare, va disposta la riunione degli appelli proposti avverso la stessa sentenza, ai sensi dell'art. 184 c.g.c..

II. Ancora in via preliminare, il Collegio osserva che la progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli artt. 76 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, c.2 c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto, fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, coerenza e ragionevolezza (*ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. II app., nn. 322 e 361/2023).

III. Con il primo motivo di gravame la dott.ssa Cavallin censura la sentenza di primo grado relativamente alla statuizione con la quale è stata respinta l'eccezione di nullità della citazione per violazione

dell'art. 87 c.g.c.

Ripropone l'eccezione rilevando, in particolare, che la delibera n. 30/2009 non sarebbe indicata nell'invito a dedurre quale fonte di responsabilità in sé in quanto approvativa di uno schema di convenzione carente o inadeguato, ma quale regolamento negoziale illegittimamente modificato nella rinnovazione del 2011 e disatteso nella fase attuativa. In tale sede non sarebbe quindi stata sollevata la questione della carenza e inidoneità dello schema di convenzione approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 30/2009 ma unicamente l'erroneità della determina dirigenziale n. 350/2012. La *causa petendi* espressa nell'atto di citazione non corrisponderebbe quindi a quella delineata nell'invito a dedurre, in quanto la tesi della carenza normativa dello schema allegato alla deliberazione del Consiglio comunale postula una negligenza per fatto proprio mentre quella della divergenza tra la delibera e gli atti esecutivi rimanderebbe ad una ipotesi di omesso controllo su atti di altri organi.

Il motivo, pur suggestivamente argomentato, non può trovare accoglimento.

L'ipotesi di nullità dedotta dall'appellante Cavallin è disciplinata dall'art. 87 c.g.c. che prevede che *“La citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lettera e) e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli elementi acquisiti a seguito delle controdeduzioni”*.

Si tratta di nullità relativa, ai sensi dell'art. 45 c.1, c.g.c., dovendo

l'eccezione di non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione di cui all'art. 87 c.g.c. essere proposta *“a pena di decadenza”*, nella comparsa di costituzione e risposta, ai sensi dell'art. 90 c. 3, c.g.c., come in effetti prospettato dalla difesa Cavallin nel primo grado di giudizio.

La grave sanzione processuale, già coniata dalla giurisprudenza contabile precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016, trova applicazione ove sia rilevabile una difformità tra *“gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre”* e i fatti dedotti nell'atto di citazione.

La norma fa però salvi gli adattamenti nell'impostazione accusatoria dell'atto di citazione che discendano da *“ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni”* e che non ridondino sul nucleo essenziale del fatto, che deve essere necessariamente salvaguardato e restare immutato.

In tale cornice normativa va rilevato che la modulazione dell'impianto accusatorio, derivante dalla concatenazione tra invito a dedurre e atto di citazione, entro i limiti sopra rammentati, rientra nella piena fisiologia dello sviluppo dell'attività del Pubblico ministero contabile successiva alla chiusura dell'attività di indagine, distinta in due fasi, l'una prodromica e l'altra (eventuale) introduttiva del giudizio di responsabilità amministrativa, connotate dal duplice innesco fornito dai due atti – invito a dedurre e citazione-, aventi funzioni e finalità del tutto distinte. La fase preprocessuale, introdotta dall'invito a dedurre e rigorosamente procedimentalizzata dal codice di giustizia

contabile, in senso pienamente garantista per l'incolpato, ha finalità essenzialmente acquisitiva di elementi funzionali alla scelta da compiersi, da parte del Pubblico Ministero contabile, tra le due opzioni dell'archiviazione della posizione dell'incolpato piuttosto che dell'instaurazione del giudizio di responsabilità, solo eventuale, con il deposito dell'atto di citazione.

Come chiarito dalla consolidata giurisprudenza contabile, considerata, in particolare, la natura non solo di garanzia ma anche istruttoria che permane in capo all'invito a dedurre, il rapporto tra questo e l'atto di citazione non può tradursi nella sovrapponibilità di contenuti ben potendo l'impostazione dell'atto di citazione tenere conto degli elementi complessivamente acquisiti nell'ambito della fase preprocessuale.

La *ratio* di garanzia sottesa all'art. 87 c.g.c. è circoscritta all'esigenza che sia assicurata corrispondenza – nei termini sopra descritti- nelle contestazioni in fatto dedotte dal Pubblico ministero contabile nei due atti che si susseguono nelle descritte fasi e non investe anche gli *“elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda”* che sono elementi del solo atto di citazione, ai sensi della lettera e) del comma 4 dell'art. 86 c.g.c..

La richiesta corrispondenza si limita quindi agli elementi di fatto, anche tenuto conto che, a rigore, il contenuto dell'invito a dedurre, come disciplinato dall'art. 67 c.g.c., contempla esclusivamente un'esplicitazione degli *“elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del*

danno contestato” senza richiami agli “elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda” inseriti nell’atto di citazione.

In tale contesto non può ritenersi fondata la censura sollevata dall’appellante Cavallin alla statuizione di rigetto dell’eccezione, nella sentenza di primo grado.

Non è revocabile in dubbio che la prospettazione accusatoria della Procura contabile sia stata compiutamente definita, sotto il profilo giuridico, nell’atto di citazione, all’esito dell’acquisizione delle deduzioni della stessa Cavallin ma la mancanza di piena corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione non pare in alcun modo riferibile agli *“elementi essenziali del fatto”*, per come richiamati nell’invito a dedurre, quanto piuttosto al loro inquadramento giuridico.

Pur ponendosi nell’invito a dedurre prevalentemente l’accento sulla mancata perfetta riproduzione della convenzione approvata con la delibera del C.C. n. 30/2009, nell’atto definitivo rep. 143.207 stipulato in data 15 febbraio 2011, avuto particolare riguardo alla corrispondenza dell’articolo relativo alla garanzia fideiussoria, nello stesso invito a dedurre veniva indubbiamente dato rilievo, quale elemento di fatto comunque rilevante ai fini della configurazione delle diverse responsabilità dei compartecipi, alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 30 dell’11 maggio 2009 *“nella quale il segretario che assisteva era la dott.ssa Cavallin Ornella”* rilevando come *“lo schema di convenzione allegato”* alla stessa *“è sicuramente impreciso nel prevedere un’unica fideiussione senza chiarire l’oggetto della*

garanzia medesima”.

Dubbi in ordine alla chiarezza della clausola riguardante la garanzia fideiussoria, apposta nella convenzione allegata alla delibera del C.C. n. 30/2009, sono evidenziati nell’ulteriore passaggio dell’invito a dedurre nel quale si analizza il ruolo svolto dal Notaio Ponzi.

Nell’atto di citazione viene poi rimarcata l’ambiguità della clausola già contenuta nell’allegato alla delibera n. 30/2009 posto che “*anche la fideiussione prevista nello schema di convenzione...si riferiva infatti esclusivamente alle opere di urbanizzazione. Tanto è vero che la stessa veniva prestata esclusivamente per l’importo di euro 299.144,15, ovvero per l’importo esattamente corrispondente al valore delle opere di urbanizzazione...*”

Si evince, quindi, dalla generale impostazione dell’invito a dedurre, che le contestazioni mosse dalla Procura contabile ai diversi soggetti destinatari dell’atto hanno a che vedere con la complessiva operazione di sottoscrizione del contratto di permuta di cosa presente con cosa futura a totale ed imponderato rischio per il Comune, risultando la controprestazione futura a favore del Comune (realizzazione degli appartamenti) neppure adeguatamente garantita, data l’effettiva copertura della polizza fideiussoria prestata dalla controparte, riguardante esclusivamente l’importo delle opere di urbanizzazione.

Nell’invito a dedurre si legge come debba ritenersi “*evidente che chi non vuole assumere rischi non stipulerà mai un contratto di permuta di cosa presente contro cosa futura. E il comune di Monselice non poteva, per regola di buon senso prima ancora che per imposizione normativa,*

assumere detto rischio”.

Sin dalla ricostruzione in fatto contenuta nell’invito a dedurre dunque, il ruolo della dott.ssa Cavallin non risultava circoscritto alla mera predisposizione dell’allegato alla delibera C.C. n. 30/2009 ma si estendeva alla partecipazione all’adozione degli atti successivi, tanto che a pagina 28 dello stesso invito si richiama il contenuto della nota del 13 aprile 2016 del dott. Raniolo, in cui si afferma che anche con riguardo alla determina dirigenziale n. 350 del 4 giugno 2012 l’atto “è stato predisposto dalla Cavallin come dimostra il fatto che chi ha predisposto lo stesso e la determina di approvazione è stata la OMISSIS (vedasi allegato B)”, ovvero dalla funzionaria che agiva operativamente sotto la sua direzione.

Sul punto una replica a tali affermazioni è contenuta nelle stesse deduzioni depositate dalla dott.ssa Cavallin in fase preprocessuale, in data 13 febbraio 2020.

Più in generale, alla dott.ssa Cavallin sono contestate ulteriori carenze concernenti lo schema di convenzione rispetto alla quale la stessa aveva reso parere di conformità, che, come dettagliato nell’atto di citazione, concernevano la mancanza dei requisiti minimi previsti dalla normativa regionale concernente i PIRUEA, limitandosi la stessa “a disciplinare in dettaglio esclusivamente l’aspetto relativo alle opere di urbanizzazione...” mentre totalmente carente risultava la disciplina degli strumenti idonei a garantire l’adempimento delle obbligazioni relative ai “vantaggi aggiuntivi (tra cui la consegna degli alloggi)”.

Ai fini della valutazione di corrispondenza tra i fatti dedotti, imposta

dall'art. 87 c.g.c., sono stati quindi considerati gli elementi emersi all'esito del deposito delle deduzioni, nella fase preprocessuale, non risultando comunque censurabile, nei detti termini, la conclusiva perimetrazione della *causa petendi* contenuta nell'atto di citazione rispetto al quale la dott.ssa Cavallin ha potuto spiegare pienamente le proprie difese, con le ampie prerogative riconosciute alla parte processuale convenuta, nel giudizio di responsabilità radicato con il deposito del predetto atto.

Il motivo va quindi rigettato.

IV. Con il primo motivo di gravame l'ing. Raniolo censura la sentenza di primo grado deducendo la pretesa erroneità nei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza e difetto di motivazione della sentenza quanto all'esistenza e all'attualità del danno erariale.

Il giudice di prime cure non avrebbe colto il contenuto e il senso dell'operazione urbanistica di cui trattasi, per cui la garanzia della realizzazione dei tre appartamenti in discussione starebbe non tanto nella prestazione della garanzia fideiussoria ma nel completamento della realizzazione del piano urbanistico. Non potrebbe quindi ritenersi sussistente alcun danno erariale poiché la situazione urbanistica complessiva su quell'area sarebbe tuttora "*aperta*". Il Comune potrebbe quindi continuare a pretendere la cessione di tre unità immobiliari da parte di chi realizzerà l'intervento urbanistico.

Analoghe argomentazioni sono sviluppate dall'appellante Cavallin al punto 9 dell'atto di gravame laddove viene censurata la sentenza di prime cure nella parte in cui si sarebbe discostata dalla

giurisprudenza di legittimità, secondo la quale la trascrizione di una vendita di cosa futura dovrebbe ritenersi idonea a rendere opponibile il relativo diritto, una volta venuto ad esistenza il bene. Secondo l'appellante Cavallin *“la necessaria cessione degli immobili di proprietà di CGM srl (stante la procedura liquidatoria in capo alla stessa) ...impone di riconoscere non solo la possibilità, ma anzi l'alta probabilità che il Comune di Monselice possa ottenere la controprestazione della permuta de quo, cioè la proprietà dei tre appartamenti ben individuati negli atti notarili”*.

Il motivo è giuridicamente infondato e va respinto.

E' pacifico in causa che il contratto sottoscritto dal Raniolo in rappresentanza del Comune di Monselice con la ditta C.G.M. s.r.l. Costruzioni Monselice, come risultante dall'allegato dalla D.D. n. 3500 del 2012 sia configurabile quale contratto di permuta di cosa presente (terreni edificabili) a fronte della futura cessione della proprietà di immobili da realizzarsi da parte della stessa ditta.

Ai sensi dell'art. 4 del contratto di permuta il Comune cedeva con effetto reale immediato una cosa presente, consistente nei terreni censiti al catasto del Comune di Monselice (con indicati estremi catastali e potenzialità edificatoria); in forza dell'art. 5 del medesimo contratto veniva previsto che *“In corrispettivo la società C.G.M. s.r.l. Costruzioni Generali Monselice...cede e trasferisce a titolo di permuta, al Comune di Monselice...la piena proprietà delle porzioni immobiliare....**che la società cedente andrà ad edificare sul terreno di sua proprietà...**”* (cosa futura, sottolineatura aggiunta).

Non è contestato in causa che, a fronte dell'immediato trasferimento della proprietà dei terreni del Comune, la proprietà degli alloggi sarebbe stata trasferita al Comune solo (se) e quando questi ultimi fossero stati realizzati con applicabilità alla permuta dell'art. 1472 c.c., relativo alla vendita di cose future, in forza del rinvio operato dall'art. 1555 c.c..

Ai fini del puntuale esame delle argomentazioni difensive svolte dagli appellanti è d'uopo rammentare che il contratto di permuta è un contratto consensuale che si perfeziona con la semplice manifestazione del consenso delle parti sul reciproco trasferimento; è un contratto normalmente ad effetti reali che, tuttavia, nella ipotesi di permuta di bene presente con bene futuro, si compiono in tempi diversi. Il bene esistente viene trasferito con effetto immediato, mentre l'effetto traslativo della cosa futura viene differito sino al momento in cui questa verrà ad esistenza.

E' a tale schema che si è fatto ricorso con la permuta di un suolo edificatorio (bene presente) in corrispettivo di determinate unità immobiliari (bene futuro) da realizzare sul suolo stesso nel Comune di Monselice.

È evidente la duplice efficacia di tale negozio che produce effetti reali, con riguardo alla prestazione avente ad oggetto il bene presente immediatamente trasferito, ed effetti obbligatori con riguardo alla prestazione avente ad oggetto il bene futuro; gli effetti inizialmente obbligatori si trasformeranno in effetti reali solo con la venuta ad esistenza del bene.

E' ben noto che il regime normale del contratto di permuta di bene presente con bene futuro determina un grave squilibrio nel rapporto tra i rischi reciproci delle parti, con riguardo ai due diversi momenti in cui si produrranno gli effetti reali del contratto. Cionondimeno, il trasferimento della cosa esistente è stato collocato nel modello contrattuale scelto dal Comune, contestualmente alla sottoscrizione del contratto, non essendo stato convenuto che esso venisse differito fino al momento della venuta ad esistenza della cosa futura ovvero modulato in modo tale da evitare il gravissimo squilibrio nel rischio addossato al solo ente locale.

Nel momento in cui si è realizzata la patologia del contratto (inadempimento da parte delle società all'obbligo di trasferimento della proprietà degli immobili che avrebbe dovuto realizzare) il Comune è risultato del tutto privo di tutele, essendo stato addossato all'ente l'intero rischio della complessa operazione contrattuale, in assenza finanche di idonea garanzia fideiussoria.

Diversamente da quanto dedotto dagli appellanti, indipendentemente dalla natura pubblicistica del PIRUEA, non sono in alcun modo rinvenibili elementi per ritenere che il danno non assuma i caratteri di attualità e concretezza.

Risultando essere stato perfezionato il contratto di permuta di cosa presente con cosa futura, nei termini correttamente descritti dal primo giudice, la prestazione obbligatoria di trasferimento di beni non potrebbe fatta oggetto di esecuzione in forma specifica nei riguardi degli aventi causa della ditta fallita.

La trascrizione del contratto di permuta in alcun modo poteva nè potrebbe garantire la futura realizzazione degli appartamenti garantendo esclusivamente l'opponibilità ai terzi del trasferimento del diritto (di proprietà sui beni) solo allorquando e una volta che questo sia venuto ad esistenza. Lo strumento della trascrizione del contratto non fornisce al Comune alcuno strumento di tutela antecedentemente al momento della venuta ad esistenza degli immobili né fornisce allo stesso alcuno strumento giuridico per l'esecuzione in forma specifica della prestazione di *facere*, posta nel contratto solo quale implicita condizione per il futuro trasferimento.

E' principio pacifico, discendente dalla previsione di cui all'art. 2643, n. 1 c.c., che anche la vendita di cosa futura possa essere soggetta a trascrizione, ove abbia per oggetto beni immobili.

Come detto, peraltro, nella vendita di cosa futura solo alla venuta ad esistenza del bene è ricollegabile l'effetto traslativo. Integrando la vendita di cosa futura un tipo di vendita obbligatoria vi è un contratto *ab initio* perfetto in tutti i suoi elementi, ma, per il verificarsi dell'effetto reale, oltre al consenso legittimamente manifestato dalle parti, occorre il verificarsi di un ulteriore fatto: la venuta ad esistenza del bene.

Secondo tale impostazione, il fatto che la proprietà di tali beni passi all'acquirente non alla data dell'accordo, ma nel momento in cui i beni vengono ad esistenza, non impedisce all'acquirente la facoltà di trascrivere il suo acquisto, per poterne opporre gli effetti a chi acquisti e trascriva diritti reali sul bene medesimo, ma solo dopo che esso sia

stato completato. In tal caso la trascrizione grava inizialmente sul terreno e potenzialmente sulla costruzione, in virtù del principio dell'elasticità del dominio. In tal senso la giurisprudenza ha chiarito che *“la trascrizione di una vendita di cosa futura è idonea a rendere opponibile il relativo diritto, **allorchè verrà ad esistenza**, agli acquirenti dello stesso bene che non hanno trascritto o hanno trascritto posteriormente il loro titolo”* (Cass. n. 2126/1997, n.16921/2009, n. 19824/2019).

La prospettazione degli appellanti incorre in un fraintendimento degli strumenti di tutela obliterando la circostanza che l'obiettivo del legislatore nell'approntare i meccanismi pubblicitari è la conoscenza legale, nei confronti di tutti, di un certo evento. La formalità della trascrizione effettuata prima che si produca l'effetto traslativo esplica quindi la funzione di rendere conoscibile il fatto dell'avvenuto perfezionamento di un contratto, potenzialmente idoneo a produrre in futuro un effetto traslativo reale, e tutelare da subito la certezza dei rapporti giuridici connessi a tale evento, ma non consente la esecuzione in forma specifica dell'obbligo di realizzare gli immobili.

L'immediata trascrizione della vendita obbligatoria, pertanto, non attribuisce ad essa alcuna efficacia prenotativa, che può prodursi *medio tempore* solo nei casi espressamente previsti dal legislatore, come nell'ipotesi del contratto preliminare. Solo al momento della venuta ad esistenza del bene la trascrizione potrà esplicare in pieno i suoi effetti, fermo restando che la trascrizione dei contratti spiega effetti solo in termini di opponibilità ma non garantisce strumenti per

la venuta ad esistenza o la eseguibilità in forma specifica di un diritto futuro (e incerto).

In assenza di strumenti giuridici per conseguire la realizzazione in forma specifica del diritto alla realizzazione degli immobili, nella formula contrattuale (come visto del tutto squilibrata) individuata per il Comune di Monselice, l'unica forma di garanzia che avrebbe potuto salvaguardare l'introito della somma equivalente al valore degli immobili non realizzati sarebbe stata la prestazione di idonea polizza fideiussoria, non fornendo la mera trascrizione del contratto strumenti al Comune per imporre la realizzazione dei beni neppure nei confronti degli aventi causa della ditta.

La circostanza che il contratto si inserisca nell'attuazione del PIRUEA in alcun modo modifica i termini della questione, risultando ormai perfezionato il trasferimento dei terreni in favore della ditta, in palese danno per il Comune, rimasto privo di tutele e di strumenti per la realizzazione degli immobili, ai fini del loro futuro trasferimento.

Non essendo stata esperita azione di inadempimento nei confronti della ditta entro il termine di prescrizione, il Comune ha finanche perso il diritto al reintegro della proprietà dei terreni e della possibilità di realizzare il Piano urbanistico, su tali terreni, con un diverso soggetto, risultando decaduta da qualsivoglia azione a propria tutela.

L'attualità del danno è piena e conclamata.

Ciò a maggior ragione considerando che, a fronte della scelta già del tutto squilibrata dello schema contrattuale ad altissimo rischio, neppure è stata introdotta idonea clausola per la prestazione di

garanzia fideiussoria a copertura del più rilevante rischio – come prevedibile poi verificatosi- di mancata realizzazione degli immobili.

Appare chiaro che poiché, come detto, tra tutti gli schemi negoziali alternativi, certamente la permuta tra cosa presente e futura era quello che presentava i maggiori rischi per il Comune proprietario dei terreni, risultava indispensabile quantomeno munire il medesimo- che subiva l'immediata diminuzione patrimoniale in assenza di qualsivoglia contestuale controprestazione- di adeguata garanzia accessoria.

Il livello di squilibrio nell'alea contrattuale in ordine alla effettiva realizzazione delle opere, tutte a carico del proprietario dei terreni cedente, è a tal punto rilevante che il legislatore si è premurato di intervenire sul piano legislativo a tutela finanche delle persone fisiche che stipulano con un'impresa di costruzioni un contratto che abbia come effetto il trasferimento non immediato di un immobile da costruire.

Con il d.l.gs. n. 122/2005, in attuazione della l. 2 agosto 2004, n.210 recante *“Delega al governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli immobili da costruire”* è stato previsto che *“All'atto della stipula di un contratto che abbia come finalità il trasferimento non immediato della proprietà o di altro diritto reale di godimento su un immobile da costruire o di un atto avente le medesime finalità, ovvero in un momento precedente, il costruttore è obbligato, a pena di nullità del contratto che può essere fatta valere unicamente dall'acquirente, a procurare il rilascio ed a consegnare all'acquirente una fideiussione, anche secondo*

quanto previsto dall'articolo 1938 del codice civile, di importo corrispondente alle somme e al valore di ogni altro eventuale corrispettivo che il costruttore ha riscosso..." (art. 2).

Tale elemento sgombra il campo e appare dirimente nell'attestare il livello estremo di rischio di operazione.

I presupposti in forza dei quali il legislatore nazionale ha adottato misure normative di tutela sussistono vieppiù in capo all'ente pubblico locale, per il quale valgono i principi generali del regolamento di contabilità dello Stato che, ai sensi dell'art. 54 r.d. 23 maggio 1924 n. 827, impone ai soggetti contraenti obbligazioni verso lo Stato di prestare reale e valida cauzione, anche a mezzo di fidejussione.

La l.r. n. 23/1999 prevedeva del resto espressamente, tra i contenuti minimi degli atti unilaterali o degli schemi di convenzione, realizzativi del programma integrato urbanistico, edilizio e ambientale anche *"le garanzie di carattere finanziario"* oltre al piano finanziario di attuazione e *"la rappresentazione del programma in termini economici sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori"*.

L'operazione di per sé estremamente rischiosa e non corrispondente all'interesse dell'ente pubblico si è posta altresì in violazione degli obblighi di cautela che imponevano la necessaria preventiva acquisizione della garanzia fidejussoria, normativamente prevista per tali operazioni, in considerazione del rischio di inadempimento incombente sul proprietario cedente.

In totale spregio alle predette esigenze, la clausola che disciplinava il

rilascio della fideiussione, contenuta nell'art. 13 del contratto di permuta, si riferiva invece esclusivamente alla garanzia della realizzazione delle opere di urbanizzazione, per il valore commisurato alle stesse, nell'importo di euro 299.144,15; il mero valore delle opere di urbanizzazione costituiva, peraltro, il parametro per la prestazione della garanzia fideiussoria già nello schema di convenzione allegato alla delibera C.C. n. 30/2009.

Appare chiaro che il riferimento alla garanzia per il *“corretto e puntuale adempimento degli obblighi sopra assunti”* fosse ricollegabile alle sole opere di urbanizzazione poiché formalmente, nell'ambito dello schema negoziale prescelto, non risultava contestualmente disciplinato l'obbligo di realizzazione degli immobili, che veniva richiamato solo implicitamente in riferimento all'obbligo di trasferimento.

Come correttamente evidenziato dalla Procura nell'atto introduttivo del giudizio difettava, sin dall'approvazione della delibera C.C. n. 30/2009, una *“clausola a tutela dell'ente che garantisse l'adempimento della promessa di realizzare e cedere al comune gli alloggi da parte della C.G.M. s.r.l.”* per cui *“la mancata previsione di una cauzione e l'assenza di qualsiasi clausola...rendeva tale obbligazione del tutto marginale nell'ambito della convenzione poi sottoscritta il 15 febbraio 2011”*. E tale vizio di fondo si è propagato, ancora aggravandosi, vista l'evidenza della limitazione della garanzia fideiussoria, nella clausola dell'art. 22 del contratto rogato dal Notaio Ponzi, che riferiva la cauzione alla sola *“realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria”*. Nello schema di determinazione n. 350/2012, redatta dal

dott. Raniolo, il riferimento era del resto mirato e circoscritto alla sola fideiussione “*già richiesta*” nel 2011 a garanzia delle opere di urbanizzazione: la clausola prevedeva infatti una “*cauzione mediante fidejussione a prima richiesta, **già richiesta**... per un importo di euro 299.144,15 giusta polizza 3016/8200/1068280 rilasciata dalla Cassa di Risparmio del Veneto spa Monselice in data 15 febbraio 2011*”.

La mancata realizzazione delle opere, che avrebbero dovuto costituire oggetto della vendita di cosa futura, era rimasta, conseguentemente, priva di qualsivoglia copertura fideiussoria, ponendo l’ente locale in balia delle scelte della controparte e delle evenienze contrattuali avverse.

Diversamente da quanto prospettato dagli appellanti, non è revocabile in dubbio che il danno per il Comune assuma i caratteri di attualità e concretezza, non risultando giuridicamente esigibile dagli aventi causa della ditta la realizzazione delle opere mai eseguite né la conseguente esecuzione in forma specifica dell’obbligo di trasferimento, ma neppure la restituzione dei terreni ormai trasferiti.

V. Con il secondo motivo di gravame l’appellante Raniolo deduce erroneità e irragionevolezza della motivazione della sentenza di prime cure in ordine alla ritenuta sussistenza del nesso di causalità e della colpa grave. Pone in rilievo, in particolare, la circostanza di essere entrato in servizio presso il Comune di Monselice dopo l’adozione, da parte del Consiglio comunale, della delibera n. 30/2009, di approvazione del PIRUEA, non potendo al medesimo essere imputate le asserite carenze dello schema di convenzione relative al piano

economico-finanziario e alle garanzie di carattere finanziario. La convezione attuativa del 2011 non avrebbe quindi potuto discostarsi dallo schema di convezione approvato dal Consiglio comunale. Anche l'errore contenuto nel contratto sottoscritto dal Raniolo nel 2012, quanto alla clausola riguardante le garanzie, sarebbe da imputarsi *in primis* al Notaio.

Con il terzo motivo di gravame il Raniolo ha dedotto contraddittorietà e illogicità della sentenza impugnata quanto alla compartecipazione causale del notaio rogante, nonché irragionevolezza e difetto di motivazione quanto al nesso di causalità e al requisito della colpa grave. Negli stessi termini, anche l'appellante Cavallin censura la sentenza di prime cure per la mancata considerazione del ruolo svolto dal notaio nella vicenda, invocando una riforma della sentenza sul punto.

I richiamati motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, sono privi di fondamento giuridico.

Il Raniolo, pur avendo assunto servizio successivamente all'adozione della delibera del Consiglio comunale n. 30/2009, ha svolto un ruolo centrale e determinante nella concretizzazione degli atti attuativi del PIRUEA, in qualità di dirigente del competente servizio. Ha infatti sottoscritto la convezione attuativa del 15 giugno 2011 e assunto la determinazione dirigenziale n. 350 del 14.6.2012 di approvazione dello schema di contratto di "*permuta di cosa presente con cosa futura e compravendita*", sottoscrivendo, in pari data, il contratto avanti al Notaio Ponzi.

E non può ritenersi che gli atti assunti dal Raniolo fossero vincolati rispetto allo schema di convenzione di cui alla delibera C.C. n. 30/2009 e che non permanesse un ampio margine di discrezionalità in capo al dirigente del settore competente alla predisposizione e adozione degli atti contrattuali.

Come correttamente posto in evidenza dal primo giudice, la scelta definitiva della tipologia di contratto è certamente attribuibile all'ing. Raniolo, risultando negli schemi di convenzione precedentemente assunti con la delibera n. 30/2009 previsioni ancora passibili di integrazioni e specificazioni nonché margini per l'introduzione di clausole di salvaguardia e garanzie idonee a porre il Comune nelle condizioni di conseguire i beni promessi dalla C.G.M. s.r.l., evitando i gravi squilibri e rischi addossati in via esclusiva all'ente.

Il Raniolo ha peraltro riconosciuto espressamente le proprie responsabilità anche in relazione alla mancata previsione e acquisizione di una garanzia fideiussoria a copertura delle obbligazioni assunte dalla società con il contratto di permuta e, in particolare, del rischio di inadempimento all'obbligo di trasferimento dei beni immobili.

Con nota dell'11 maggio 2011, indirizzata al Segretario comunale, lo stesso affermava: *“sono d'accordo sul fatto che come dirigente che ha firmato l'atto di trasferimento dovevo verificare la rispondenza della polizza rispetto al bene da trasferire”*.

Il tentativo di addossare la responsabilità al notaio (prospettato anche dalla Cavallin con specifico motivo di gravame) con riguardo alla scelta

di inserimento nel contratto della stessa polizza già conseguita dal Comune, non trova riscontro in atti; neppure risulta provato che il notaio sia stato consultato o sia intervenuto nella scelta dello schema contrattuale, che risulta invece autonomamente assunta dal Raniolo, con la determina n. 350/2012 e solo recepito nel contratto. Anche l'indicazione della fideiussione *“già richiesta...per un importo di euro 299.144,15...”* era già contenuta nello schema di contratto approvato con la determina n. 350/ 2012 e risulta chiaramente frutto di una scelta intenzionale del Raniolo, inequivocabilmente assunta precedentemente alla stipula del contratto, in sede di approvazione della richiamata determina e pedissequamente riprodotta nel contratto definitivo. Non si evincono in atti elementi dai quali poter desumere una corresponsabilità del notaio nelle scelte di merito effettuate, ben prima del perfezionamento della stipula del contratto, dal Raniolo e senza che muovesse alcun rilievo la Segretaria comunale Cavallin, la quale pur aveva curato la bozza di convenzione allegata alla delibera C.C. n. 30/2009 che gli atti successivamente assunti avrebbero dovuto attuare.

Come condivisibilmente evidenziato dal primo giudice il notaio aveva messo a disposizione delle parti il testo dell'atto, peraltro necessariamente identico a quello previamente approvato con determina dirigenziale, al fine di verificare la volontà delle stesse in tal senso. Va da sé che intervenendo nella stipula un ente pubblico, a partire dalla determinazione a contrarre, l'*iter* di approvazione dello schema contrattuale e di espressione formalizzata della volontà

negoziale è rigorosamente proceduralizzato e tutto interno all'amministrazione; per le dette ragioni anche il contratto stipulato dall'amministrazione viene normalmente rogato all'interno dello stesso ente, ad opera del Segretario comunale (art.97, c.4, lett.c) T.U.E.L). Nel caso di specie ciò non è avvenuto ma la circostanza che la stipula sia stata rimessa ad un professionista esterno non consente di estendere indebitamente ambiti di competenza al medesimo estranei, né di far ricadere sullo stesso responsabilità in ordine ai contenuti delle scelte contrattuali rimesse in via esclusiva agli organi interni dell'amministrazione pubblica.

Chiarito tale aspetto, non appare revocabile in dubbio il ruolo di *deus ex machina* svolto dal Raniolo in tutta la fase attuativa del PIRUEA, confermato anche dall'ulteriore scelta, dal medesimo condotta, di non sottoporre la determinazione dirigenziale n. 350/2012 al Responsabile dell'Ufficio Finanziario per l'espressione del parere di regolarità contabile.

Tale omissione di estrema gravità, con sottrazione di una determina di evidente rilievo, anche sul piano finanziario, al necessario parere di regolarità contabile, costituisce un ulteriore palese indice sintomatico quantomeno della grave negligenza, trascuratezza, mancanza di cautela, oltre che imperizia e spregio delle più elementari nozioni che presiedono all'adozione dei provvedimenti amministrativi se non della piena consapevolezza in capo allo stesso Raniolo delle lacune e anomalie che caratterizzavano il modello contrattuale scelto e delle carenze delle garanzie acquisite, che ponevano il Comune in

condizione di grave rischio.

E' lo stesso Raniolo, del resto, a definire lo schema di contratto scelto "alquanto singolare", nella nota del 13 aprile 2016, ancorchè sia imputabile allo stesso dirigente la scelta del detto modulo negoziale, inserito nella determina di approvazione ricadente nella propria esclusiva competenza. Analogamente, la decisione di non estendere la garanzia fideiussoria ad opere diverse da quelle di urbanizzazione appare pienamente consapevole, data anche la particolare formulazione della clausola inserita nel contratto, con la specifica del "già" rilasciata.

Si appalesa, quindi, meritevole di piena conferma la pronuncia di primo grado nella statuizione di condanna del Raniolo, anche avuto riguardo alla individuazione della misura del danno addebitabile, in coerenza con l'incidenza del contributo causale apportato, certamente preponderante nella fase decisiva di perfezionamento del contratto.

VI. Il Collegio è chiamato ora ad esaminare i motivi di gravame sollevati, nel merito, con l'appello della dott.ssa Cavallin. Con il secondo motivo di censura l'appellante ha dedotto *error in iudicando*, avuto riguardo alla ritenuta errata valutazione, da parte del primo giudice, delle risultanze in ordine alla presunta responsabilità del Segretario generale del Comune per i difetti del regolamento pattizio contenuto nello schema di accordo tra il Comune di Monselice e CGM s.r.l.. Secondo tale prospettazione lo schema di convenzione approvato con la delibera del Consiglio comunale n. 30/2009 avrebbe impegnato il Comune di Monselice ad una futura permuta e non ad una permuta

di cosa presente contro cosa futura. Lo schema allegato alla delibera consiliare sul quale la dott.ssa Cavallin espresse parere di conformità legale non avrebbe esposto il Comune di Monselice ad alcun rischio.

Il motivo di gravame non è meritevole di accoglimento risultando privo di fondamento giuridico.

Rileva, a tal fine, il contenuto stesso della convenzione allegata alla delibera C.C. n. 30/2009 che reca clausole la cui interpretazione letterale e sistematica veicola contenuti differenti rispetto a quanto prospettato dall'appellante.

Non è revocabile in dubbio che, alla luce delle clausole richiamate dalla stessa difesa Cavallin, il trasferimento degli immobili realizzandi a favore del Comune era stato fissato solo in un momento successivo alla loro realizzazione, risultando quindi la medesima acquisizione da attuarsi attraverso la stipulazione di una “convenzione definitiva” entro tre mesi dall'intervenuto collaudo.

L'impegno assunto dalla ditta CGM s.r.l. con lo schema di convenzione era quindi limitato esclusivamente ad una futura e solo eventuale stipula di una “convenzione definitiva”, all'esito della cui sottoscrizione si sarebbe perfezionato il trasferimento delle opere, sulla presupposizione/condizione della loro effettiva realizzazione, oltre che del loro “intervenuto collaudo”, in alcun modo garantiti.

Contrariamente a quanto affermato dall'appellante, dallo schema di convenzione al quale aveva fornito parere favorevole la Cavallin si evidenzia un chiaro sfasamento temporale nel trasferimento dei beni da permutare; il solo trasferimento degli immobili al Comune risulta

infatti posticipato ad un momento futuro, successivo alla realizzazione, sull'evidente presupposto della titolarità dei terreni in capo alla ditta costruttrice, non sussistendo altrimenti ragioni per dettare tempi e modi del detto passaggio, riferito in via esclusiva agli immobili.

Quanto al ruolo della dott.ssa Cavallin, come ben evidenziato dal primo giudice, lo stesso non è circoscrivibile alla predisposizione della bozza di convenzione allegata alla delibera del C.C. n. 30/2009.

Il giudice di prime cure ha condivisibilmente conferito rilievo anche alle evidenze documentali versate in giudizio dal Raniolo in ordine a circostanze senza dubbio rilevanti per comprendere l'effettivo coinvolgimento della dott.ssa Cavallin anche nelle fasi successive della stipulazione del contratto.

Ha evidenziato come nella fase antecedente il rogito del contratto di permuta vi sia stata interlocuzione tra CGM s.r.l. e il Comune di Monselice venendo il testo dell'atto messo a disposizione delle parti, tra le quali lo stesso Segretario comunale, per l'esame: *“Tanto, infatti, risulta sia dalla nota del 17.5.2012 di CGM s.r.l., espressamente indirizzata agli odierni convenuti (cfr. doc. 3 Raniolo), che dalla nota del 31.5.2012 di CGM s.r.l. – anche questa espressamente indirizzata agli odierni convenuti- (doc. 4 Raniolo) che porta in allegato il testo dell'atto...”* (pag. 27 sent. di primo grado).

Nell'atto di gravame la dott.ssa Cavallin riscontra tali passaggi della motivazione ricordando che *“il Segretario comunale è organo di per sé privo della competenza gestionale, che l'articolo 107 del d.lgs. n.*

267/2000 riserva ai soli dirigenti". Rileva poi che alla stessa non competeva *"alcun potere, neppure di controllo preventivo o successivo, su un atto di competenza dirigenziale"*, neppure ricordando di aver visto la missiva e tantomeno di averla esaminata.

Secondo la difesa della Cavallin, *"il fatto che la lettera della CGM fosse indirizzata, oltre che al Sindaco e a due Dirigenti del comune di Monselice, anche al segretario comunale non fa sorgere in capo allo stesso un dovere di controllo o di necessaria cooperazione, neppure di necessaria consulenza, laddove la stessa non sia richiesta"*.

Il motivo non è fondato.

In primo luogo, con carattere dirimente, deve trovare conferma la statuizione con la quale la Sezione territoriale evidenzia una mancata specifica contestazione del richiamato documento, prodotto in causa dal Raniolo, nelle difese svolte nel primo grado del giudizio.

Il richiamo contenuto nell'appello alla frase contenuta a pagina 18 della comparsa di costituzione di primo grado non consente di ritenere superato il rilievo posto che non si tratta di specifica contestazione ma di generico rinvio *per relationem* ai contenuti delle deduzioni depositate in data 13 febbraio 2020, in fase preprocessuale. Nell'ambito delle dette deduzioni l'incolpata si riferiva, in via esclusiva, alla diversa circostanza dell'inserimento della determina nel sistema informatico da parte della signora OMISSIS e non alla ricezione della richiamata missiva da parte della ditta, non potendo ritenersi specificamente contestata la diversa circostanza del ricevimento delle missive.

Con ulteriore motivo l'appellante censura la sentenza di primo grado rilevando un'“errata valutazione in ordine alla portata dello schema negoziale allegato alla delibera n. 30/2009 e all'apporto causale tra il comportamento della convenuta e il danno patito dall'ente”.

La tesi dell'appellante non è meritevole di accoglimento fondandosi su una rappresentazione parziale dei fatti e su una non appropriata ricostruzione del ruolo dalla stessa svolto nella vicenda.

Secondo l'appellante dopo aver apposto il parere di conformità legale alla proposta di deliberazione n. 30 dell'11 maggio 2009 approvato dal Consiglio comunale, tutti i successivi adempimenti attuativi non sarebbero spettati al Segretario comunale bensì all'organo dirigenziale, rispetto al quale il primo non avrebbe avuto alcun potere di ingerenza.

Tale tesi non può condividersi, vieppiù considerando che gli atti intervenuti a valle della convenzione quadro si configuravano quali accordi attuativi di un atto programmatico recante una pianificazione urbanistica, edilizia e ambientale di carattere generale (PIRUEA) che aveva visto la stessa Cavallin direttamente coinvolta, avendo espresso sullo schema di convenzione da attuarsi il parere di conformità normativa, ai sensi dell'art. 28, c. 2 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Monselice.

La stessa Cavallin dà conto del “travagliato iter” che aveva condotto ad una prima approvazione del PIRUEA nell'anno 2005, cui era seguita, dopo l'intervento della Regione, la nuova bozza di convenzione, allegata alla deliberazione n. 30/2009 del Consiglio comunale.

In tale contesto è considerata la natura programmatica e generale dello schema di convenzione, tra l'altro assunto all'esito di un difficoltoso percorso di elaborazione in cui la Regione aveva segnalato lacune proprio in riferimento alle clausole di "garanzia" e di individuazione dei reali vantaggi per il Comune, si appalesa del tutto inconferente la tesi prospettata dall'appellante secondo la quale lo stesso Segretario comunale che aveva preso parte alla definizione dell'atto programmatico, con l'espressione del parere di conformità normativa, potesse ritenersi estraneo alla sua fase attuativa, disinteressandosi del contenuto degli accordi che di quello stesso programma di interesse generale per il Comune di Monselice dovevano garantire la corretta e legittima realizzazione.

E ciò *a fortiori* considerando la necessità di assicurare un'interpretazione, per così dire "autentica", della volontà negoziale espressa dall'ente con la delibera C.C. n. 30/2009, avuto riguardo ad uno schema di convenzione che, per molti aspetti, recava clausole ancora generiche e necessitanti di ulteriore specificazione proprio nell'ambito degli accordi attuativi.

Si comprende dunque chiaramente il contesto in cui la ditta CGM s.r.l., con la nota del 31 maggio 2012, che recava in allegato il testo del contratto ed era indirizzata anche alla Cavallin, richiedeva un incontro per la verifica della documentazione predisposta per la sottoscrizione dell'atto qualificato "*permuta di cosa presente con cosa futura*" e della correttezza dell'iter autorizzatorio.

Non è revocabile in dubbio che i compiti del Segretario comunale in

termini di controllo di legalità dell'azione dell'ente locale si esplicano nell'ambito di un ruolo molto più articolato e complesso di quello estremamente riduttivo delineato dall'appellante nell'atto di gravame; un ruolo di "*controllore di legalità*" espressamente riconosciuto dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Nella rilevante pronuncia n. 23/2019, dopo aver ripercorso l'evoluzione della disciplina della figura del Segretario comunale sino all'attuale assetto normativo, la Consulta ha avuto modo di evidenziare come alla detta figura istituzionale appartengano non solo i compiti riconducibili al nucleo originario e tradizionale di attribuzioni come "*i compiti di verbalizzazione, rogito...dei contratti ... autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali nell'interesse dell'ente stesso*".

La Corte costituzionale ha rimarcato come "*oltre a questo primo gruppo di attribuzioni al segretario comunale sono anche affidate dalla legge cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti (art. 97, c. 2 del d.lgs. 267/2000) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97 c. 4 lett. a, del d.lgs. n. 267 del 2000)*"; la Consulta ha evidenziato altresì come si tratti di "*funzioni che contribuiscono anch'esse ad assicurare la conformità dell'azione dell'ente alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, in piena coerenza con il ruolo del segretario quale controllore di legalità*".

Il Giudice delle leggi afferma altresì come *“Esse contengono, tuttavia, anche un quid pluris, alludendo ad un suo ruolo ulteriore...Un terzo gruppo di funzioni del segretario comunale è di carattere eminentemente gestionale...anche laddove un direttore generale non vi sia, o comunque il segretario comunale non sia nominato tale, il d.lgs. n. 267/2000 richiede a quest’ultimo di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, coordinandone l’attività (art. 97, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000)...”*.

Il ruolo del Segretario comunale è inoltre *“aperto”*, cioè modellato anche sulle specifiche esigenze del Comune, *“disponendo che egli eserciti ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti o conferitagli dal sindaco (art. 97, c. 4, lett. d, del d.lgs. n. 267 del 2000)”*.

In tale contesto e alla luce delle risultanze di causa non può quindi escludersi la rilevanza del contributo causale fornito dalla Cavallin sia nella predisposizione delle clausole della convenzione che ammettevano la possibilità di sottoscrizione di una permuta obbligatoria, con la previsione di una diversa scansione temporale per trasferimento degli immobili a favore del Comune, in assenza di garanzia certa della loro effettiva esecuzione e di un chiaro obbligo di prestazione di una garanzia fideiussoria a copertura di tale rischio. Si aggiunga che la dott.ssa Cavallin non poteva esimersi dall’intervenire rispetto ai contenuti degli accordi attuativi e del contratto, verificandone l’anomalo sbilanciamento in danno del Comune, spettando certamente anche al Segretario comunale il compito di generale verifica in ordine alla legittima realizzazione del complesso

programma urbanistico, edilizio e ambientale contenuto nel PIRUEA, secondo lo schema adottato dal Consiglio Comunale.

Del tutto condivisibile deve quindi ritenersi l'affermazione dal giudice di primo grado, secondo la quale *“nella fase preparatoria della determina dirigenziale n. 350 del 2012 (con cui è stata approvata la bozza dell'atto notarile) a cui, come si è visto, risulta aver partecipato anche la convenuta Cavallin, i convenuti non si siano anche solo minimamente peritati di controllare oggetto e contenuto della presunta fideiussione”*.

Dalle risultanze complessivamente acquisite in causa e al di là dei vani tentativi della difesa della Cavallin di negare qualsivoglia proprio coinvolgimento nella fase attuativa della convenzione, si conferma la sussistenza di una pluralità di elementi concordanti e gravi che ne sconfiggono la ricostruzione, consentendo di confermarne il giudizio di rimproverabilità sotto i diversi profili sopra descritti.

Non emergono evidenze in forza delle quali poter sconfessare la conclusione alla quale è giunto il primo giudice nel ritenere che la struttura della quale era responsabile la Cavallin *“ha comunque avuto un ruolo nel relativo procedimento di adozione degli atti presupposti ed autorizzatori finalizzati alla stipula del contratto (doc. 5 Raniolo, non oggetto di contestazione)”* (pag. 30 sent. di primo grado).

La dott.ssa Cavallin censura la sentenza di primo grado anche nella parte in cui non ha escluso la sussistenza del nesso causale con riguardo alla propria concorrente azione, non riconoscendo che il danno subito dal Comune di Monselice sarebbe diretta conseguenza

del solo atto pubblico rep. 146.648 Notaio Ponzi del 14 giugno 2012 e della prodromica e connessa determinazione dirigenziale n. 350/2012 di pari data del dirigente Area Tecnica, dott. Raniolo.

Il motivo si appalesa giuridicamente infondato se solo si pone mente al già richiamato contenuto della delibera consiliare n. 30/2009 la cui formulazione, come evidenziato, ammetteva la possibilità di definizione dei rapporti nei termini di permuta di cosa presente contro cosa futura, costituendo il primo atto della serie causale con la quale è stata realizzata la complessiva operazione causativa del danno erariale, perfezionata con la stipula del contratto, anch'esso comunque sottoposto all'attenzione della Cavallin, che nulla ha rilevato, prima della sua conclusione ancorché fosse ampiamente prevedibile, *ictu oculi*, il grave pregiudizio cui sarebbe andato incontro l'ente.

VII. La difesa ha rilevato che, quand'anche si volesse condividere la tesi della Procura erariale, l'apporto causale della convenuta Cavallin dovrebbe essere riconosciuto come nullo o irrisorio in quanto sia lo schema di convenzione, sia la determina n.350/2012 parrebbero corretti e immuni da vizi essendo previsto l'obbligo di "*congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti da convenzione*". Solo chi avesse letto materialmente la garanzia fideiussoria, in concreto offerta dalla CGM s.r.l. ma non inviata preventivamente al Comune, avrebbe potuto accorgersi che la stessa riguardava esclusivamente l'obbligo di realizzare gli oneri di urbanizzazione. Evidenzia quindi la responsabilità del dirigente e del

notaio che hanno rispettivamente sottoscritto e rogato il contratto.

La tesi è priva di fondamento giuridico.

Basti a tal fine richiamare il contenuto dello schema di contratto di permuta, approvato con la determinazione n. 350/ 2012, come visto posto nella disponibilità anche della Cavallin, che espressamente richiamava gli estremi della fideiussione “*già richiesta*”, rilasciata nel 2011 a garanzia delle sole opere di urbanizzazione, con totale scopertura del rischio per la mancata realizzazione e trasferimento degli appartamenti.

Lo schema di contratto prevedeva: “*Fideiussione. A garanzia di un corretto e puntuale adempimento degli obblighi sopra assunti la società costruttrice C.G.M. s.r.l. Costruzioni Generali Monselice, come sopra rappresentata, costituisce idonea cauzione mediante fideiussione a prima richiesta, già richiesta, per una cifra pari al costo delle opere da eseguire, per un importo di euro 299.144,15, giusta polizza 3016/8200/1068280 rilasciata dalla Cassa di Risparmio del Veneto s.p.a. Monselice in data 15 febbraio 2011*”.

La clausola non poteva lasciare spazio ad alcun fraintendimento non solo in quanto riferita alla fideiussione già prestata e consultabile ma solo considerando l’indicazione dell’importo, riferito, come ben noto alla Cavallin, ai soli costi delle opere di urbanizzazione (già così quantificati nello schema di convenzione allegata alla delibera C.C. n. 30/2009).

Come correttamente posto in evidenza dal primo giudice, il testo approvato con la determina dirigenziale n. 350/2012 “*è quello*

puntualmente riprodotto nel rogito notarile che, quindi, deve ritenersi perfettamente conforme alla volontà delle parti, le quali risultano non solo aver avuto la previa disponibilità del testo, ma anche un sufficiente lasso di tempo per esaminarne il contenuto (la nota è datata 31 maggio 2012, l'atto è stato stipulato il successivo 14 giugno)" (sent. primo grado pag. 28).

Si evidenzia l'apporto concausale della Cavallin nello svolgimento del complesso procedimento che ha condotto alla sottoscrizione del contratto produttivo di danno per l'ente locale; l'addebito va quindi confermato nella misura indicata dal primo giudice, anche avuto riguardo all'indubbia incidenza dell'elemento soggettivo gravemente colposo per la rilevata superficialità, negligenza e imperizia nella cura dell'interesse pubblico che aveva l'obbligo di salvaguardare.

Per le ragioni sopra esposte entrambi gli appelli sono meritevoli di rigetto, con integrale conferma della sentenza di primo grado.

La spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico degli appellanti nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, riuniti i gravami indicati in epigrafe, proposti avverso la medesima pronuncia, li respinge entrambi con integrale conferma della sentenza di primo grado.

Le spese di giudizio vanno poste a carico degli appellanti, nella misura di euro 304,00 (TRECENTOQUATTRO/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2023.

L'Estensore	Il Presidente
(Ilaria Annamaria Chesta)	(Daniela Acanfora)
F.TA DIGITALMENTE	F.TA DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria il 5 GIUGNO 2024

Per la Dirigente
(dott.ssa Luciana Troccoli)
F.TA DIGITALMENTE

Il Funzionario Amministrativo
Dr.ssa Alessandra Carcani