



REPUBBLICA ITALIANA

170/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro Maiello

Presidente

Giovanni Comite

Consigliere

Giuseppina Mignemi

Consigliere

Oriella Martorana

Consigliere e relatore

Marco Fratini

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60099** del
registro di segreteria;

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo n.
68/2022, depositata il 13 maggio 2022.

promosso da:

**Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale per
l'Abruzzo**, in persona del Procuratore regionale pro-tempore;

contro

Marchionni Massimo, C.F.: MRCMSM55R13A603C, nato a Balsorano (AQ)
il 13 ottobre 1955, e ivi residente, in via San Paolo 1, elettivamente domiciliato
in L'Aquila, via G. Verdi, n. 18, presso lo studio dell'Avv. Roberto

Colagrande, pec roberto.colagrande@pecordineavvocatilaquila.it , che lo rappresenta e difende;

Tuzi Giovanni, C.F.: TZUGNN74L04A603U, nato a Balsorano (AQ) il 4 luglio 1974 e ivi residente, in via Sant'Angelo, n.50, elettivamente domiciliato in L'Aquila, via Paganica, n. 66, presso lo studio dell'Avv. Cesidio Gualtieri, pec: cesidio.gualtieri@pecordineavvocatilaquila.it che lo rappresenta e difende;

Tordone Mauro, C.F.: TRDMRA56B05A603I, nato a Balsorano (AQ) il 5 febbraio 1956 e ivi residente, in via Crispi, n. 13, elettivamente domiciliato in L'Aquila, via Paganica, n. 66, presso lo studio dell'Avv. Alberto Villante, pec: alberto.villante@pecordineavvocatilaquila.it che lo rappresenta e difende;

VISTO l'atto di appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, nell'udienza del 25 giugno 2025, svolta con l'assistenza del segretario dott.ssa Chiara Pimpinella, data per letta, con il consenso delle parti, la relazione, il V.P.G., cons. Arturo Iadecola, per la Procura Generale; l'avv. Cesidio Gualtieri per il sig. Giovanni Tuzi; l'avv. Renzo Cuonzo, per delega scritta dell'avv. Roberto Colagrande, per il sig. Massimo Marchionni; l'avv. Alberto Villante per il sig. Mauro Tordone;

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto del 9 giugno 2022 la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo ha proposto appello avverso la sentenza n. 68/2022 di detta Sezione, depositata in data 13 maggio 2022, con la quale il giudice di prime cure assolveva i convenuti, sigg.

Massimo Marchionni, Giovanni Tuzi e Mauro Tordone, rispettivamente, all'epoca dei fatti, responsabile del servizio finanziario, assessore con delega al bilancio e sindaco del Comune di Balsorano, dalla domanda giudiziale di risarcimento del danno proposta dalla Procura regionale.

Gli odierni appellati erano stati chiamati a rispondere del danno erariale pari a € 129.734,40 derivante dalla mancata applicazione, per le annualità 2011 e 2012 (stante la riconosciuta prescrizione, da parte dell'attore pubblico, degli importi relativi alle annualità precedenti), del nuovo regime tariffario del canone di concessione d'uso delle c.d. *"baracche asismiche comunali"* (costruite dopo l'evento sismico del 13 gennaio 1915 e cedute al patrimonio comunale con decreto luogotenenziale n. 54 del 16 gennaio 1916) di cui al relativo regolamento comunale, approvato con delibera consiliare n. 6/2009.

La sentenza gravata, esclusa l'imputabilità delle condotte per assenza del requisito soggettivo della colpa grave e la loro efficienza causale nella causazione del danno, mandava assolti gli odierni appellati, con condanna del Comune di Balsorano al pagamento delle spese legali.

2. Ha proposto appello la Procura regionale, articolando una serie di doglianze.

In particolare, ha ritenuto erronea e infondata la sentenza nella parte in cui:

non tiene conto dei dati testuali del regolamento per la gestione delle baracche antisismiche comunali approvato con deliberazione n.6/2009 e successivamente modificato con deliberazione n. 25/2009;

nessuna norma del citato regolamento subordinava, a dire della Procura, l'applicazione dei nuovi canoni all'adozione di ulteriori e mirate deliberazioni di giunta comunale, aventi a oggetto l'approvazione della matricola utenti e la misura delle tariffe.

Sotto altro profilo, ha ritenuto illogico - come ha fatto la sentenza impugnata - che l'Amministrazione avesse voluto collegare indissolubilmente la nuova misura del canone alla formazione della matricola.

Invero, il carattere sinallagmatico del canone, cui lo stesso Giudice di prime cure fa esplicito riferimento, ne imponeva il pagamento nell'importo stabilito dalla deliberazione consiliare n. 9/09 del comune di Balsorano per effetto del semplice godimento del bene, a prescindere dal fatto che il godimento stesso risultasse da un censimento condotto dai vigili urbani piuttosto che dalla formazione di una matricola.

Parimenti erronea, a giudizio della Procura appellante, si rivela l'affermazione secondo cui l'applicazione dei nuovi canoni presupponeva l'adozione di una delibera di giunta comunale.

Sulla scorta di tali premesse, il requirente appellante reputa come destinate a cadere tutte le conclusioni cui è pervenuta la sentenza di primo grado riguardo all'illiceità delle condotte e all'efficienza causale delle stesse ai fini della produzione del danno.

In particolare, osserva l'attore appellante, non ha rilievo alcuno, ai fini del decidere, l'individuazione dell'ufficio competente alla formazione della matricola (Ufficio tecnico / Ufficio ragioneria) e del corrispondente referente a livello politico (sindaco / consigliere con delega al bilancio).

In forza del regime transitorio stabilito nel regolamento e della espressa previsione della decorrenza delle nuove tariffe all'1.01.2009, la riscossione doveva essere effettuata tenendo conto dei dati già in possesso dell'Amministrazione – risultanti dal precedente censimento – e delle tariffe deliberate con la riferita deliberazione consiliare n. 9/09.

Il naturale corollario di tale premessa è che le condotte cui deve riconoscersi efficienza causale nella produzione del danno sono proprio le richieste di pagamento del 2013 e i relativi solleciti inviati nel 2014, con i quali Marchionni ha dato avvio alla riscossione chiedendo un canone inferiore a quello effettivamente dovuto.

La sottoscrizione delle ricordate richieste di pagamento e dei relativi solleciti elimina in radice qualsiasi dubbio circa la riconducibilità delle condotte dannose al Marchionni.

In ogni caso, quand'anche si volesse escludere la competenza del Servizio finanziario *in subiecta materia*, il concreto esercizio delle funzioni amministrative da parte di Marchionni vale a radicarne la responsabilità per i danni che ne sono conseguiti.

Quanto alla posizione di Tordone e Tuzi, la Procura ha precisato che l'atto introduttivo del giudizio non contestava una responsabilità per non avere provveduto alla predisposizione della matricola utenti.

Piuttosto, la condotta ascritta ai referenti politici del Marchionni sarebbe consistita nel mancato compimento di atti riferibili all'attività di indirizzo politico. Richiama e riporta stralcio dell'originaria citazione nella parte in cui espone: “(...) *non viene contestata come erroneamente ritenuto dalla difesa di parte - l'omissione di atti riferibili alla competenza della struttura burocratica (come ad es. richieste di pagamento, atti interruttivi della prescrizione, etc.) quanto, piuttosto il compimento della dovuta attività di indirizzo e controllo politico sull'attività del funzionario responsabile del servizio di riferimento, in attuazione del fondamentale principio di separazione tra funzioni politiche e funzioni amministrative*”.

L'insieme delle prerogative e dei poteri che il combinato disposto degli artt. 50, 46, 47, 48, 72 e 73 TUEL pongono in capo al Sindaco ne fanno non solo il rappresentante dell'ente e l'organo di vertice preposto alla funzionalità degli uffici e all'esecuzione degli atti ma anche il soggetto che incide in maniera determinante sulla formazione dell'indirizzo politico amministrativo del Comune a partire dalla presentazione della sua candidatura elettorale (con l'affissione del programma amministrativo all'albo pretorio) e dalla scelta dei componenti della giunta.

È indubitabile quindi che tutte le questioni su aspetti di primario rilievo nella vita amministrativa dell'Ente - come quelle involgenti la riscossione del canone di concessione a carico di centinaia di nuclei familiari all'interno di una piccola comunità di circa 3.700 abitanti - fossero in larga misura dipendenti dalle decisioni e dalle indicazioni provenienti dallo stesso sindaco.

Allo stesso modo il Tuzi, in forza della delega ricevuta dal sindaco, era responsabile del buon andamento e della funzionalità dell'Ufficio deputato alla gestione delle entrate di che trattasi.

Senonché, l'assenza di direttive, ordini di servizio, proposte di delibere di giunta di indirizzo (eventualmente dirette a meglio definire le competenze interne tra i vari Servizi) forniscono prova del totale disinteresse dell'assessore di riferimento nei confronti dell'intera vicenda."

Pertanto, spettava al Tuzi, in virtù della delega ricevuta, l'esercizio di tutti i poteri di indirizzo (attraverso l'adozione di circolari, ordini di servizio, disposizioni a carattere organizzativo, etc.) e di controllo (divenendo referente e destinatario dell'attività di reporting dell'Ufficio) riferibili alla componente politica.

Relativamente al sindaco Tordone, osserva la Procura appellante che la delega non comporta un trasferimento definitivo di competenza dal delegante al delegato ma crea soltanto una competenza derivata e precaria.

Dal carattere derivato della competenza trasferita in capo al delegato discende la conseguenza che il delegante conserva nei confronti del delegato una serie di poteri dal contenuto molto ampio quali, ad esempio, quello di impartire direttive circa gli atti da compiere nell'esercizio della delega, quello di sostituzione in caso di inerzia, di annullamento in sede di autotutela, e, infine, di revoca della delega stessa.

In definitiva, osserva che il mancato esercizio delle prerogative che l'ordinamento pone in capo agli organi politici integra le condotte illecite contestate al sindaco e al consigliere delegato.

Pertanto, la Procura appellante conclude istando, in riforma della gravata sentenza, per l'accertamento della responsabilità a titolo di colpa grave per i fatti contestati con l'originario atto di citazione e la conseguente condanna degli odierni appellati al pagamento, in parti uguali, in favore del Comune di Balsorano dell'importo di € 129.734,40, maggiorato di rivalutazione e interessi, oltre spese di giustizia.

3. Si è costituito il sig. Tuzi Giovanni esclusivamente *ad excipiendum* l'improcedibilità dell'appello per difetto di notificazione del gravame, rilevando che la conoscenza del procedimento odierno è stata determinata esclusivamente dalla notificazione, alla di lui P.E.C., del decreto di fissazione di udienza e dunque in data 16 dicembre 2024.

Osserva al riguardo che la costituzione in giudizio di prime cure avvenne con il ministero del solo difensore munito della relativa procura, l'avv. Gualtieri, e

contestuale elezione di domicilio presso quest'ultimo (nomina a suo tempo conferita a seguito dell'invito a contro dedurre n° 2019/159MDM), con l'espressa revoca dei difensori Tordone e Villante.

Di ciò, del resto, aveva preso atto la sentenza di primo grado, in cui il Tuzi risulta difeso e domiciliato, per l'appunto, presso l'avv. Gualtieri.

Ciò imponeva - continua la difesa del Tuzi - che, in caso di gravame, quest'ultimo avrebbe dovuto essere notificato alla p.e.c. dell'avv. Gualtieri, e non alla p.e.c. dell'avv. Villante, come invece è avvenuto e risulta dalla p.e.c. del 9 giugno 2022 della Procura aquilana inviata, per il Tuzi, al predetto legale. Osserva, ancora, che la Procura Generale, non a caso, ha notificato il decreto di fissazione di udienza al Tuzi presso l'avv. Gualtieri (rettamente indicato come difensore e domiciliatario del Tuzi), il che, se da un canto costituisce riprova di quanto dall'odierno appellato rettamente eccepito, dall'altro canto non incide sulla pregressa mancata notificazione del gravame, la cui procedibilità rimane irrimediabilmente preclusa.

Infatti, trattandosi di impugnazione di statuizione riguardante tre parti (Tordone, Marchionne e Tuzi), ciascuna con ruoli e portate diversi nell'ipotizzato danno alle casse del Comune di Balsorano, non si verte in ipotesi di cause inscindibili o dipendenti, ma di cause scindibili, con conseguente applicabilità dell'art. 183 c.g.c. (omologo all'art. 332 c.p.c.), norma che esclude la possibilità di integrazione del contraddittorio nei confronti di soggetti relativamente ai quali l'impugnazione è preclusa.

La memoria conclude invocando l'improcedibilità dell'appello per mancata notifica del gravame, determinata dall'erronea notificazione dell'appello a legale (avv. Villante) privo della rappresentanza in giudizio e della relativa

domiciliazione e diverso sia da quello munito di procura che da quello risultante dalla sentenza impugnata.

4. Ha depositato memoria di costituzione il sig. Marchionni, proponendo in replica alle censure prospettate plurimi argomenti, sostanzialmente riconducibili alle argomentazioni a difesa già articolate nel giudizio di prime cure, come di seguito esposte.

1) Sulla radicale infondatezza dell'appello avversario:

la non applicabilità del regime tariffario (di cui all'art. 2 della deliberazione consiliare di Balsorano n. 6/2009) supposto dalla Procura regionale pur in mancanza della apposita deliberazione giuntale (prevista dall'art. 1 della stessa deliberazione) e che avrebbe dovuto riferirsi alla previa formazione della matricola delle utenze da parte dell'ufficio preposto anche previo contraddittorio con gli interessati.

Osserva l'appellato: sostiene la Procura che *<la norma prevedeva un regime transitorio volto a garantire l'immediata applicazione delle nuove tariffe vigenti dal 1.01.2009 a prescindere dal compimento di qualsiasi adempimento affidato alla competenza degli Uffici (formazione matricola)>*; sicché, sempre secondo la Procura regionale, *<fino alla formazione della prima matricola (peraltro avvenuta con enorme ritardo soltanto nel 2018) gli uffici comunali avrebbero dovuto provvedere alla riscossione dei canoni calando l'importo delle nuove tariffe - già in vigore dal 1.01.2009 - sulle risultanze del censimento del 2007.>*

Tale ragionamento si rivela destituito di fondamento sotto più profili.

In primo luogo, la disposizione riguarda una disciplina speciale limitata alla sola annualità 2009, estranea alle annualità contestate (2011 e 2012).

In secondo luogo, anche detta disciplina speciale riguarda espressamente proprio la “*matricola prevista dal precedente art. 3*” il che conferma che la costituzione della matricola è il presupposto anche per l’annualità 2009.

La Procura riconosce implicitamente la debolezza della tesi appena smentita quando arriva a sostenere che “*il carattere sinallagmatico del canone, cui lo stesso Collegio fa esplicito riferimento, ne imponeva il pagamento nell’importo stabilito dalla deliberazione n. 9/09 per effetto del semplice godimento del bene, a prescindere dal fatto che il godimento stesso risultasse da un censimento condotto dai vigili urbani piuttosto che dalla formazione di una matricola*”.

Qui la Procura si contraddice in maniera ancor più evidente perché finisce per disapplicare la stessa disciplina di cui invoca l’applicazione ai fini *dell’an e del quantum* del preteso danno erariale.

Se infatti, quest’ultimo viene sostenuto in forza del regime fissato dalla deliberazione consiliare del comune di Balsorano del 2009 è inevitabile che quest’ultima debba essere osservata anche e soprattutto in relazione alle modalità per la introduzione della nuova tariffa e non a seconda delle parti che facciano più o meno comodo.

La Procura riconosce implicitamente la debolezza della tesi appena smentita quando arriva a sostenere che <*il carattere sinallagmatico del canone, cui lo stesso Collegio fa esplicito riferimento, ne imponeva il pagamento nell’importo stabilito dalla deliberazione n. 9/09 per effetto del semplice godimento del bene, a prescindere dal fatto che il godimento stesso risultasse da un censimento condotto dai vigili urbani piuttosto che dalla formazione di una matricola*>.

Se infatti quest'ultimo viene fissato in forza del regime fissato dalla deliberazione consiliare del 2009, è inevitabile che quest'ultima debba essere osservata anche e soprattutto in relazione alle modalità per la introduzione della nuova tariffa e non a seconda delle parti che facciano più o meno comodo.

E poiché le annualità in contestazione riguardano il 2011 e il 2012 la tariffa di riferimento doveva necessariamente essere quella fissata mediante la prescritta procedura partecipata di formazione della matricola, previa apposita deliberazione giuntale”.

Osserva ulteriormente “non era e non poteva certo essere il rag. Marchionni, quale responsabile del servizio finanziario - ufficio tributi - a formare la matricola delle utenze secondo la indicata procedura anche in contraddittorio con gli interessati per la determinazione del canone (peraltro rimessa ad apposita delibera giuntale), di cui poteva curare solo la riscossione nei limiti dei dati e degli importi disponibili e che non aveva titolo a modificare”.

Il sig. Marchionni eccepisce ancora:

2) La riproposizione della documentata insussistenza di competenze in capo al rag. Marchionni in ordine all'applicazione del nuovo regime tariffario.

La difesa dell'appellato richiama, in primo luogo, l'ordine sindacale di servizio n. 420 del 21.1.2004 (“Ordine di servizio: attribuzione mansioni di servizio per cura del patrimonio”) rivolto al funzionario dell'UTC Arch. Luigi Tuzi, con il quale espressamente si disponeva nel senso “di voler istruire e curare, nell'ambito del settore tecnico cui rimane incorporato, a decorrere dall'1/2/2004, il disbrigo di tutte le pratiche inerenti la cura del patrimonio quali baracche (variazioni, aggiornamento ruolo, previsione e realizzazione

lavori, ecc.) e tutti gli alloggi di E.R.P., nonché le pratiche inerenti i c.d. servizi sociali”.

A ulteriore conferma della eccepita estraneità del rag. Marchionni osserva la memoria che le mansioni inerenti alla formazione della matricola delle utenze, a decorrere dal 2012, con deliberazione giunta n. 40 del 27 settembre 2012, venivano trasferite dall’UTC al Servizio Amministrativo.

3) Sul piano dell’elemento soggettivo.

Con tale motivo di doglianza la difesa dell’appellato lamenta il carattere paradossale dell’imputazione formulata nei confronti di un soggetto diverso da quello dotato di specifica competenza ai sensi della più volte richiamata disciplina di fonte comunale.

4) In ordine al quantum.

La difesa dell’appellato rileva l’intervenuta prescrizione sulle richieste relative alle mensilità di gennaio, febbraio, marzo ed aprile 2011.

5. Si è costituito con memoria depositata il 4 giugno 2025 l’appellato Tordone, il quale ha articolato le eccezioni difensive che di seguito si riportano.

5) Sul regolamento del 2009 e sull’assenza della condotta antigiuridica.

Sul regime transitorio, nei sensi sopra chiariti, lo stesso sarebbe stato utilizzabile solo per l’anno 2009, mentre, per gli anni successivi sarebbe stato comunque necessario procedere alla formazione della matricola, nei termini dettagliatamente fissati dal Regolamento, da parte dell’ufficio competente della gestione immobiliare per, poi, farla approvare dalla giunta comunale.

Tutte attività che nel 2009 e 2010 l’Amministrazione precedente del comune di Balsorano, dopo l’approvazione delle suddette delibere, risulta non aveva svolto.

6) *Sulla insussistenza della colpa grave.*

Osserva ancora l'appellato che non è ammissibile che la condotta venga inquadrata quale omissione senza che sia individuata la connessa norma che imponga un facere specifico, come non è ammissibile che la natura dell'elemento psicologico venga configurato come una sorta di culpa in vigilando, atteso che l'esercizio della vigilanza sull'attività e sugli atti (quali la riscossione di canoni) è propria della componente amministrativa ma non della componente politica di un Ente locale.

Dunque, alcuna "*colpa grave*" può essere attribuita al sindaco dott. Tordone per "non essersi accorto" che il gettito derivante dai canoni non era aumentato dal 2009 in poi e, quindi, per non aver posto in essere gli atti genericamente invocati nell'atto d'appello.

7) *Sull'elemento oggettivo del danno, sub specie di carenza di prova ed ammontare.*

Eccepisce l'appellato che la Procura ha quantificato il danno patito dalle casse comunali attraverso una mera operazione aritmetica, di sottrazione del vecchio canone al nuovo, il che è arbitrario proprio perché, alla luce della documentazione richiamata.

Invero, il dato relativo all'ammontare dei nuovi canoni non costituisce un dato fisso, ma variabile anno per anno in relazione alle cessazioni e alle revoche delle concessioni, ascrivibili anche alle demolizioni (obiettivo di risanamento urbanistico perseguito, anche esso, dal Comune). In difetto di tali elementi, quindi, il danno appare privo di quel riscontro oggettivo e rigoroso che deve connotare la domanda risarcitoria per ristoro del pregiudizio alle casse dell'Ente.

8) *Sull'eccezione di prescrizione parziale riferita all'anno 2011.*

Ritiene l'appellato che, per effetto dell'intervenuta prescrizione parziale riferita all'annualità 2011, debbano sottrarsi dalla quantificazione del ristoro i presunti adeguamenti dei canoni non riscossi nel primo trimestre 2011.

9) *Sui soggetti ipoteticamente responsabili – riduzione quantum.*

In merito alla determinazione del danno si legge nella memoria:

“Vorrà dunque l'Ecc.ma Corte, nella non creduta ipotesi che venga accolto l'appello, quantificare il danno sottraendo le quote che sarebbero state di competenza dei soggetti non coinvolti nel giudizio di responsabilità (ex art. 83 C.G.C. comma II) la questione “baracche” avrebbe richiesto anche l'intervento dell'Ufficio Urbanistica.

Riguardo alla componente politica, dall'11.6.2017 veniva eletta la sig.ra Antonella Buffone la quale, in data 17.6.2017, nominava quale assessore al bilancio, finanze e lavori pubblici il Sig. Giuseppe Pea.

Per cui detti amministratori, per l'ultimo semestre del 2017, appaiono nella medesima posizione dell'esponente e del consigliere Giovanni Tuzi in relazione alla riscossione degli aggiornamenti dei canoni del 2012 (prescritti il 31.12.2017)”.

Ricorda, infine, che l'attore pubblico non ha evocato nell'odierno giudizio i Segretari Comunali del comune di Balsorano che si sono succeduti nella carica nei detti periodi.

6.All'udienza odierna i rappresentanti delle altre parti si sono riportati ai riportati atti scritti e hanno concluso come da verbale.

Esaurita la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1.Osserva il Collegio che la progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli articoli 276 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall' art. 101, secondo comma, c.g.c., con conseguente disamina - nell'ordine – delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito stesso (in termini C. Cass. SS.UU. n. 29/2016 e, per la giurisprudenza contabile, Sez. I App. n. 202/2019, Sez. II App. n. 154/2021 e Sez. III App. n. 430/2021).

In via preliminare, pertanto, il Collegio è chiamato all'esame dell'eccezione d'inammissibilità/improcedibilità dell'appello, dedotta dall'appellato Tuzi.

La predetta eccezione risulta fondata e va, come tale, accolta.

Sul punto, si osserva che, in base all'art. 179, comma 1, c.g.c., *“Quando nell'atto di notificazione della sentenza oggetto di impugnazione la parte ha dichiarato la sua residenza o eletto domicilio, l'impugnazione è notificata nel luogo indicato; altrimenti si notifica, ai sensi dell'articolo 170 del Codice di procedura civile, presso il procuratore costituito o nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto per il giudizio”*.

L'elezione di domicilio effettuata presso di lui in prima istanza, infatti, mantiene la sua efficacia, se non revocata, anche per il successivo grado, dovendosi presumere che durante il corso dei termini per impugnare non sia venuto meno il rapporto tra parte e suo difensore.

Da ciò discende che l'impugnazione della sentenza del giudice di prime cure deve essere notificata presso il procuratore costituito nel giudizio di prime cure, in capo al quale permangono, in forza di proroga *ex lege*, i poteri a suo tempo conferitigli con mandato alle liti.

Al riguardo, risulta in atti che la costituzione del prefato nel giudizio di prime cure, come incardinato con la citazione introduttiva, è avvenuta con il ministero del solo difensore munito della relativa procura, avv. Gualtieri, con contestuale domicilio digitale eletto presso di lui ed espressa revoca dei difensori Tordone e Villante e della relativa elezione di domicilio, peraltro incaricati di mandato difensivo in riferimento a una fase preprocessuale quale, tipicamente, quella introdotta con la notifica dell'atto di invito a dedurre (ex art. 67 cgc).

Da ciò discende che, in caso di proposizione di gravame, quest'ultimo avrebbe dovuto essere notificato al domicilio digitale eletto dell'avv. Gualtieri.

Sicché, non può dirsi raggiunta alcuna giuridica certezza in merito all'avvenuta conoscenza dell'atto d'appello da parte di chi aveva il compito di valutare la linea difensiva da seguire, dovendosi ritenere inefficaci e nulle le eseguite notifiche.

Né può trovare accoglimento l'istanza formulata in udienza dal rappresentante della Procura Generale di rinnovazione della notificazione.

Non può, infatti, utilmente disporsi una rinnovazione per finalità sananti, dato che le formalità notificatorie debbono compiersi, con rischio a carico del notificante, entro la scadenza dei termini perentori per impugnare, (espressamente sanciti all'art. 178 c.g.c., che sul punto richiama le disposizioni di cui all'art. 326 c.p.c.); termini in questo caso ormai ampiamente decorsi.

In ultimo, dalla diversa posizione delle parti destinatarie della sentenza gravata, in quanto soggetti evocati in giudizio in forza delle diverse funzioni svolte all'interno della compagine amministrativa e politica dell'Amministrazione asseritamente danneggiata, consegue che non può convenirsi con la Procura generale circa il carattere inscindibile del presente contenzioso, con

conseguente applicabilità dell'art. 183 c.g.c., omologo dell'art. 332 c.p.c., disposizione che esclude la possibilità di integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti per i quali l'impugnazione è da ritenersi preclusa o esclusa.

In base alle considerazioni che precedono, pertanto, l'appello proposto dal Procuratore regionale nei confronti del sig. Giovanni Tuzi deve essere dichiarato inammissibile.

2.Passando al merito, il gravame proposto dalla Procura regionale nei confronti degli appellati Marchionni e Tordone non può essere accolto, per le ragioni che di seguito si espongono.

2.1 Ai fini del decidere, appare centrale l'individuazione della esatta portata precettiva delle disposizioni adottate dal Consiglio comunale di Balsorano con la deliberazione n. 6 del 21 febbraio 2009, come integrata con la successiva deliberazione n. 25 del 7 agosto 2009, approvativa degli adeguamenti dei *“canoni concessori relativi alle baracche asismiche costruite dopo l'evento sismico del 13 gennaio 1915 e cedute al patrimonio comunale con decreto luogotenenziale n. 54 del 16 gennaio 1916”*.

E invero, la principale censura mossa dalla Procura odierna appellante alla sentenza gravata si fonda sull'assunto della centralità dell'automatismo delle maggiorazioni tariffarie in forza del ridetto Regolamento.

Al riguardo, sostiene la Procura appellante che:

“Nessuna norma del citato Regolamento subordinava – direttamente o indirettamente – l'applicazione dei nuovi canoni all'adozione di deliberazioni di giunta comunale aventi ad oggetto l'approvazione della matricola utenti e la misura delle tariffe.

Per quanto riguarda la matricola utenti, due elementi di carattere testuale – completamente trascurati dalla sentenza impugnata – inducono a ritenere che l'applicazione dei nuovi canoni non fosse in alcun modo collegata alla delibera di approvazione della matricola stessa.

Il primo dato è contenuto nell'art. 2 del Regolamento che così recita: <<Per la concessione delle baracche asismiche di cui al presente regolamento, a partire dal 01.01.2009, è fissato il seguente regime tariffario (...)>>.

È di palmare evidenza che l'applicazione delle nuove tariffe fosse collegato all'annualità 2009 e non certo al compimento di future attività amministrative di competenza degli Uffici (formazione matricola).

Per tale via era, fin dal principio, <<amministrativamente possibile ed esigibile>> l'immediata applicazione del Regolamento e del connesso nuovo regime tariffario”.

E tuttavia, come correttamente accertato dal Giudice di prime cure, l'aggiornamento dei canoni concessori, la cui omissione costituisce l'architrave dell'intero impianto accusatorio, avrebbe potuto in concreto qualificarsi come amministrativamente possibile ed esigibile solo a seguito del previo espletamento di passaggi provvedimentali intermedi e attività di verifica, gli uni e le altre non solo demandati ad altri organi (in primis, la Giunta comunale), ma, altresì, soggetti a forme di pubblicità per garantire il contraddittorio con gli interessati.

Così stabiliva il Regolamento: “*La concessione in uso delle predette casette asismiche è soggetta al pagamento di un canone mensile determinato ai sensi del successivo art. 3 con delibera di Giunta comunale e soggetto biennialmente all'adeguamento (...)*” (art. 1, comma 2); - “*Al fine di consentire il pagamento*

del relativo canone di concessione il competente servizio comunale formerà apposita matricola delle utenze nella quale sarà specificato: l'atto di concessione, la relativa decorrenza, il titolare della concessione, il numero dei vani concessi, la tipologia ed il canone" (art. 3, comma 1); - "La riscossione della tariffa avverrà in forma diretta.... all'uopo il competente servizio procederà all'invio dei bollettini prestampati al recapito noto di ciascun concessionario" (art. 3, ultimo comma); - "A partire dall'anno 2010 la matricola sarà formata entro il 31 gennaio di ogni anno sulla base delle tariffe stabilite dalla Giunta e delle variazioni legittimamente disposte dall'ufficio in forza delle istanze presentate da privati e conformi al presente regolamento. Nei successivi 15 giorni la matricola sarà pubblicata presso l'albo comunale (...). Entro 15 giorni (...) ciascun interessato potrà presentare osservazioni e rilievi che saranno risolti dall'ufficio competente" (art. 15, ultima parte).

Da queste disposizioni emerge che il regime tariffario (regolamentare) indicato dall'art. 2 non poteva avere alcuna immediata e diretta operatività in mancanza della apposita deliberazione giuntale prevista dall'art. 1 e che avrebbe dovuto riferirsi alla previa formazione della matricola delle utenze da parte dell'ufficio preposto, anche previo contraddittorio con gli interessati.

Le disposizioni regolamentari erano chiaramente orientate a far coincidere l'ufficio preposto alla formazione della matricola con l'ufficio (amministrativo o tecnico) per la gestione del patrimonio immobiliare in questione, già affidato o da affidarsi in concessione, e che, come tale, disponeva dei dati necessari (l'atto di concessione, la relativa decorrenza, il titolare della concessione, il numero dei vani concessi, la tipologia ed il canone) per formare il ruolo.

Non dovevano e non potevano essere, per quel che qui rileva, il sindaco

Tordone e il ragioniere Marchionni, ciascuno per quanto di competenza, a dover formare la matricola delle utenze secondo la indicata procedura, anche in contraddittorio con gli interessati per la determinazione del canone, (peraltro rimessa ad apposita delibera giuntale).

Elementi a suffragio della non esigibilità delle condotte invocate dalla Procura attorea possono essere desunti dalla documentazione versata in atti dalla difesa, in particolare, dell'appellato Marchionni, relativi agli esiti degli accertamenti sulla effettiva residenza nelle casette asismiche comunali, come compendiate nelle relazioni della Polizia municipale, da cui è risultato che molti degli originari concessionari sono risultati deceduti e diverse abitazioni sono risultate riconsegnate, demolite, fatiscenti e/ non abitabili.

2.2 Quanto alla esigibilità della condotta in capo all'appellato Marchionni, questi, in base al suo profilo professionale e relativa competenza funzionale, poteva curare solo la riscossione nei limiti dei dati e degli importi disponibili, mentre non aveva titolo a modificare entità e misura di tali dati, posto che la predisposizione della matricola presupponeva l'intervento attuativo di altri organi, tra cui la Giunta comunale, titolare della competenza alla fissazione delle tariffe con propria delibera annuale, nonché altri uffici amministrativi, quale, in primis, l'Ufficio tecnico cui, già a decorrere dall'1/2/2004, con ordine di servizio sindacale, era stata trasferita la titolarità dell'istruzione e cura, nell'ambito del settore tecnico cui veniva contestualmente incorporato, di tutte le pratiche inerenti la gestione del patrimonio dell'Ente, quali baracche (variazioni, aggiornamento ruolo, previsione e realizzazione lavori, ecc.) e tutti gli alloggi di E.R.P., nonché le pratiche inerenti i c.d. servizi sociali.

A ulteriore conferma della estraneità del rag. Marchionni deve rilevarsi che,

come provato dalla documentazione versata in atti dalla difesa, dette mansioni inerenti la formazione della matricola delle utenze, a decorrere dal 2012, venivano trasferite con deliberazione giuntale n. 40 del 27 settembre 2012, per la relativa gestione, in cui rientrava inevitabilmente quella delle baracche asismiche comunali, dall'UTC al Servizio Amministrativo suddiviso in *"Affari Generali – Segreteria – Amministrazione"* e *"Servizio Demografico – Welfare"* con specifico *"Ufficio Patrimonio"*.

Pertanto, l'aver inviato gli avvisi di pagamento nel 2013 per il periodo 2008-2012, lungi dal poter costituire un elemento a carico del rag. Marchionni, è indicativo dello scrupolo con il quale quest'ultimo si è attivato per richiedere quantomeno ciò che poteva essere richiesto e riscosso secondo le risultanze e i prospetti all'uopo stilati dall'impresa AFG S.r.l. in esecuzione dell'incarico conferitole dal Comune proprio per la elaborazione dei *"fitti cassette"* per gli anni 2008-2012, con l'apposito programma e sulla scorta dei dati reperibili presso gli uffici comunali.

2.3 Quanto alla esigibilità della condotta in capo all'appellato Tordone, non reputa il Collegio che possa configurarsi un atteggiamento gravemente colposo consistito nel non essersi avveduto che il gettito derivante dai canoni non era aumentato dal 2009 in poi.

In sostanza, non è ammissibile che la natura dell'elemento psicologico venga configurata come una sorta di culpa in vigilando, atteso che l'esercizio della vigilanza sull'attività e sugli atti (quali la riscossione di canoni) è propria della componente amministrativa ma non della componente politica di un Ente locale.

Del resto, come dedotto dalla difesa dell'odierno appellato, che la delibera n.

6/2009 affidasse tutti i ridetti compiti al Responsabile del Servizio Tributi non è contestabile, come è indiscutibile l'inerzia della burocrazia comunale, atteso che occorrerà attendere il 15.12.2018 quando la (nuova) Responsabile del Servizio Demografico-Welfare, con determina n° 158/Dem, approverà la lista di carico per la riscossione a partire dall'anno 2013 (senza che il sindaco successore del dott. Tordone abbia svolto nuove, specifiche attività e adottato i relativi atti, ma sempre e solo in virtù delle direttive scaturenti dalle delibere del 2009.

2.4 Sul punto della corretta individuazione delle condotte e attività concretamente esigibili dal vertice politico istituzionale, come condivisibilmente accertato dal primo giudice, ancor prima dell'acquisizione da parte del sig. Tordone della carica di sindaco, la componente politica dell'Ente aveva posto esaustivamente i termini della questione, dando un preciso indirizzo ai servizi comunali per procedere:

all'aggiornamento dell'anagrafe;

al calcolo dei canoni relativi e alla riscossione;

ma detto indirizzo non era stato eseguito dai servizi competenti, a partire dalla redazione della "matricola" delle baracche che, peraltro, avendo cadenza annuale (entro il 31 gennaio di ciascun anno), avrebbe dovuto essere già aggiornata nel 2010.

In secondo luogo, nelle more, e fino alla scadenza del suo mandato, il sindaco Tordone non riceveva comunicazione, esposto o segnalazione, né dal Servizio comunale competente né da terzi, inerente alla mancata riscossione delle tariffe comprensive dell'incremento già disposto con le delibere del 2009.

In ogni caso, non è dato comprendere come una attività gestoria di carattere

ordinario e corrente, come la riscossione dei canoni di locazione o di concessione di immobili pubblici, possa farsi dipendere dalle indicazioni e dagli atti di impulso provenienti dall'organo di vertice politico.

A tal riguardo, occorre considerare che l'art. 50, 2 c. TUEL attribuisce al sindaco funzioni di "sovrintendenza" sul funzionamento e lo svolgimento delle funzioni dell'apparato amministrativo nella cornice sistematica del generale principio della separazione tra l'attività di indirizzo politico/amministrativo, intestata agli organi politici e l'attività gestionale, spettante alla dirigenza.

In merito, è già stato chiarito che la ridetta funzione di sovrintendenza del sindaco *"in relazione alle previsioni dei successivi articoli 97 e 108 che attribuiscono il compito di sovrintendere alla gestione dell'ente rispettivamente al Segretario comunale o, ove nominato, al Direttore generale. In particolare, il giudice contabile ha valorizzato la circostanza che il Legislatore abbia utilizzato il medesimo termine con riferimento a figure distinte - da un lato, il Sindaco, organo politico, e dall'altro, il Segretario comunale e/o il Direttore generale, vertici dell'organizzazione amministrativa - per dedurre che il contenuto del compito di sovrintendenza spettante a questi ultimi assume il contenuto di "vigilanza gestionale nel senso di controllo e vigilanza amministrativa" mentre "la sovrintendenza apicale del sindaco fa riferimento all'osservanza dell'indirizzo politico-amministrativo da lui impartito". In altri termini, tra la funzione di sovrintendenza del sindaco e la mancanza professionale del dirigente preposto all'ufficio di competenza, vi è un livello intermedio di sovrintendenza e vigilanza esercitata dal Segretario comunale (e/o del Direttore generale) di cui deve tenersi conto nella valutazione*

dell'adempimento dei compiti inerenti all'ufficio del sindaco, da svolgersi secondo i canoni della ragionevolezza.” (Sez. III App., sent. n. 306/2022, conforme a Sez. III App., sent. n. 828/2012).

Né l'argomento in fatto delle ridotte dimensioni demografiche del Comune di Balsorano può alterare l'assetto ordinamentale di poteri, funzioni e competenze, ammettendo deroghe non previste in sede di concreto espletamento delle funzioni, proprio per scongiurare il rischio, palesato dallo stesso attore erariale, di caos organizzativo, questo sì verosimilmente foriero di disfunzioni e disservizi, in grado di incidere sul relativo grado di efficienza e, in ultima analisi, di riverberarsi negativamente sulla complessiva resa delle performances dei relativi addetti.

3. Alla luce delle considerazioni che precedono, nel delineato quadro di incertezza operativa, già condivisibilmente accertato dal giudice di prime, il comportamento degli odierni appellati non può qualificarsi come inescusabilmente grossolano e scriteriato, dovendosi escludere quella minima negligenza - o quei parametri di gravità della colpa - costituenti, l'una e gli altri, la soglia minima indispensabile a integrare la responsabilità amministrativa.

Ciò in ragione della circostanza per cui la causa della mancata rivalutazione dei canoni concessori, relativi alle casette asismiche, non può individuarsi nella omessa indicazione delle tariffe del 2009 per il calcolo della misura annua del “*canone di concessione*” nelle note del 2013 e nei solleciti del 2014 bensì, e più verosimilmente, nella mancata predisposizione della c.d. “*matricola*” dei titolari delle baracche onde, successivamente, provvedere alla definizione degli importi dovuti da ciascuno.

Nessuna condotta omissiva, conclusivamente, può essere contestata agli odierni appellati, non essendo emerso, dal compendio probatorio in atti, il grado di gravità della colpa, su cui riportare la giurisprudenza evocata dal primo giudice, pur senza spingersi a escludere persino la colpa lieve, stante la sufficienza dell'accertamento espletato sull'elemento normativamente rilevante ai fini di una imputazione di responsabilità.

La riscontrata assenza, nel caso che ne occupa, dell'elemento soggettivo, rivestendo carattere assorbente, rende recessiva la disamina finalizzata alla verifica circa la sussistenza degli ulteriori elementi della efficienza causale e del danno.

4. In considerazione di quanto precede, l'appello deve essere rigettato, con conferma della sentenza resa dalla Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo n. 68/2022.

5. Il rigetto dell'appello comporta l'applicazione del rimborso dei compensi professionali di difesa in favore degli odierni appellati, liquidati nella misura indicata in dispositivo, calcolata come da tariffa professionale, considerato il valore o l'equivalente entità economica dell'interesse sostanziale preteso originariamente nei confronti degli odierni appellati.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

definitivamente pronunciando, nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 60099 del registro di segreteria:

DICHIARA INAMMISSIBILE

l'appello nei confronti del sig. Giovanni Tuzi.

Per il resto,

RIGETTA

l'appello, nei confronti degli appellati Massimo Marchionni e Mauro Tordone,
con conferma della sentenza n.68/2022 resa dalla Sezione giurisdizionale della
Corte dei conti per la regione Abruzzo.

Liquida come da tariffa le spese legali, in favore di ciascuno degli appellati, per onorari, oltre IVA, CPA e rimborso forfettario delle spese generali del 15%, nella misura di € 3.789,00 da porsi a carico del Comune di Balsorano (AQ).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 giugno 2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott.ssa Oriella Martorana

Dott. Tammaro Maiello

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositato in Segreteria il 25 novembre 2025

Il Dirigente

F.to digitalmente