



SENTENZA N. 37/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere
Pasquale	FAVA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13073 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Sandro Fratini, nato a Foligno (PG) il 24 novembre 1954 ed ivi residente in via Colle San Lorenzo n. 13, rappresentato e difeso dall'avv. Valia Fedeli Alianti, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, alla via Cotani n. 106;

- Guglielmo Spernanzoni, nato ad Amelia (TR) il 28 gennaio 1956 ed ivi residente in Strada Amelia Giove n. 46, rappresentato e difeso dagli avv. Salvatore Sfrecola ed Enrico De Luca, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Terni, via dell'Annunziata n. 3;

- Roberto Americioni, nato a Foligno (PG) il 3 settembre 1960 ed ivi residente in via La Louviere n. 12, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Marcucci,

con domicilio eletto presso il suo studio in Spoleto (PG), Piazza Sansi n. 3.

Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 24 novembre 2021, il consigliere relatore Pasquale Fava, il sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avv. Fedeli, Marcucci, De Luca e Sfrecola.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe, depositato il 28 ottobre 2020, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Sandro Fratini, Roberto Americioni e Guglielmo Speranzoni per sentirli condannare al pagamento di € 1.787.568,05 (domanda principale), ovvero della minor somma di € 1.638.854,05 (domanda subordinata), a titolo solidale (imputazione dolosa principale), ovvero *pro quota* (imputazione gravemente colposa in subordine), in favore dell'Azienda sanitaria locale n. 4 di Terni.

Nel corso del 2015, i convenuti avevano adottato le determine 21 gennaio 2015, n. 34, 7 luglio 2015, n. 670 e 21 ottobre 2015, n. 990 (cfr. nota ASL 173011, All. 1, 2 e 3), con cui era stata sostanzialmente approvata una sanatoria in relazione a oltre trecento verbali di contestazione per violazioni delle prescrizioni a tutela sanitaria (aventi particolare riguardo a gravi irregolarità nella tenuta dei registri degli equidi e nei doverosi controlli annuali sull'anemia infettiva equina).

Per tali violazioni, il Corpo forestale dello Stato, tra il 2009 e il 2010, aveva elevato oltre trecento contravvenzioni. Alcune di esse avevano formato oggetto di oblazione o erano state impugnate (pochi giudizi incardinati dinanzi al Giudice di pace e definiti, comunque, con la

compensazione delle spese); la maggior parte di esse erano divenute inoppugnabili per mancato gravame. Con riferimento ad altre ipotesi, i convenuti, competenti a dare seguito ai verbali del Corpo forestale, avevano omesso di dar corso al completamento delle procedure.

Ciononostante, i convenuti, nell'esercizio del potere di autotutela, adducendo l'incertezza normativa e burocratica, hanno disposto l'annullamento generalizzato di tutte le sanzioni amministrative irrogate e l'archiviazione di tutti i procedimenti amministrativi in relazione ai quali non era ancora stata irrogata alcuna sanzione, in tal modo determinando un consistente danno alla finanza pubblica regionale.

La Procura regionale sostiene che non esisteva alcuna incertezza normativa, né di tipo burocratico.

Il disposto normativo (ordinanza ministeriale del 18 dicembre 2007, che aveva rinnovato l'ordinanza ministeriale del 14 novembre 2006) obbligava ai controlli sugli equidi, indipendentemente da ogni approvazione del piano sanitario o dalla tenuta di registri, assoggettando a sanzione anche i veterinari in caso di omesso rispetto delle prescrizioni dell'ordinanza ministeriale. Tale condotta ha, dunque, determinato un danno da mancato introito delle sanzioni amministrative da imputarsi solidalmente *in toto* ai tre convenuti (in ragione del dolo) o, in subordine, *pro quota* (ove si ritenga che l'imputazione sia colposa).

Circa l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti, la Procura regionale ha evidenziato di aver appreso la *notitia damni* il 12 gennaio 2016 e che, in ogni caso, anche il Corpo forestale dello Stato aveva avuto conoscenza degli atti solo in data 13 novembre 2015. Considerando tali

circostanze cronologiche, le notificazioni degli inviti a dedurre (intervenute il 19 maggio 2020) sarebbero state tempestive.

2. Le difese dei convenuti.

2.1. Il direttore generale dell'ASL Sandro Fratini ha preliminarmente eccepito la prescrizione dell'azione risarcitoria pubblicistica esperita dalla Procura regionale, osservando che è decorso più di un quinquennio dal giorno di adozione della delibera lesiva (21 gennaio 2015), deliberazione, peraltro, pubblicata sia nell'albo pretorio in data 27 gennaio 2015, che, in pari data, nella sezione Amministrazione trasparente.

Ha, inoltre, eccepito la piena legittimità della delibera adottata nell'esercizio dei poteri di autotutela decisoria, con conseguenziale esclusione di ogni colpa grave. La motivazione dell'atto sarebbe stata completa, esaustiva e pertinente, in ragione della giurisprudenza del giudice ordinario, dell'oscurità normativa e degli atti amministrativi (circolari, note e proposte intercorse tra la Regione e il Ministero della salute).

Ha, poi, contestato la determinazione del danno formulata dalla Procura regionale, posto che quest'ultima non avrebbe indicato i criteri per quantificarlo, con l'effetto di una totale incertezza su un elemento costitutivo della pretesa.

2.2. Il direttore del dipartimento di prevenzione Guglielmo Spernanzoni ha, preliminarmente, eccepito la prescrizione dell'azione erariale, in quanto l'Amministrazione sarebbe stata a conoscenza del danno sin dal 2015, momento di pubblicazione all'albo pretorio della deliberazione del direttore generale di revoca in autotutela delle ordinanze di ingiunzione già adottate e di archiviazione dei procedimenti in relazione ai quali non era

stata ancora emessa ordinanza.

Ha poi sollecitato il rigetto dell'azione per infondatezza.

In primo luogo, non sussisterebbe alcuna colpa grave del convenuto in ragione dell'incertezza normativa e della problematicità e complessità del caso.

In secondo luogo, ai procedimenti avrebbero partecipato numerosi funzionari e persino legali, i quali avrebbero dato un consistente contributo alla soluzione adottata.

In terzo luogo, ha invocato la propria qualità di veterinario privo di quelle competenze tecnico-giuridiche che caratterizzano gli operatori del diritto.

In quarto luogo, ha segnalato di essere stato nominato direttore del dipartimento di prevenzione solo nel settembre 2014, pochi mesi prima dell'adozione della delibera n. 34 del 2015.

2.3. Anche il direttore amministrativo dell'ASL Roberto Americioni ha eccepito preliminarmente la prescrizione dell'azione, rilevando allo stesso modo che la delibera lesiva e le relative pubblicazioni risalgono al gennaio 2015, momento ben anteriore al quinquennio decorrente a ritroso dal primo atto interruttivo della prescrizione.

Nel merito, ha, al pari degli altri convenuti, evidenziato che le fattispecie problematiche contestate dalla Procura regionale, pur appartenendo a casistiche variegata, avrebbero imposto l'adozione degli atti di autotutela posti in essere in ragione della incertezza normativa, dei rischi derivanti dal contenzioso, della complessità del quadro procedimentale caratterizzato anche da disallineamenti tra Regione e Ministero.

3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di prescrizione.

Va al riguardo rilevato che la ricezione della *notitia damni* da parte della Procura regionale risale al 12 gennaio 2016 (mentre il Corpo forestale dello Stato ha avuto conoscenza degli atti soltanto in data 13 novembre 2015); considerando tali elementi cronologici, le notifiche degli inviti a fornire deduzioni, intervenute il 19 maggio 2020, devono ritenersi tempestive.

2. L'azione risarcitoria è nel merito fondata.

Preliminarmente, deve essere tenuto presente che l'azione del Corpo forestale dello Stato era giustificata dalla necessità di tutelare la salute pubblica e quella della razza equina stante la diffusione in quegli anni dell'anemia infettiva equina.

La prevenzione e il contrasto della diffusione di questa epidemia equina ha trovato nelle ordinanze del ministero della salute una risposta importante.

A fronte di due denunce aventi ad oggetto la diffusione di tale anemia, a causa delle mancanze ed inadempienze nell'attivazione dei controlli da parte del servizio veterinario dell'ASL, il Corpo forestale dello Stato era stato

incaricato di svolgere una minuta azione di controllo, la quale ha determinato l'emersione di diffuse irregolarità, non solo aventi ad oggetto la mancata effettuazione di test per il riscontro della malattia, ma, più a monte, relative alla identificazione degli equidi (registro di carico e scarico, passaporto equino, etc.).

È stata riscontrata, quindi, una diffusa violazione non solo dell'art. 9 dell'Ordinanza del Ministero della salute del 18 dicembre 2007, ma anche dell'art. 358 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (recante "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie", pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 9 agosto 1934, n. 186, S.O").

Dal punto di vista del quadro normativo e delle ipotesi sanzionatorie previste, è importante ricordare che il sistema di controllo degli equidi è stato istituito anche per garantire la conformità al diritto eurounitario (cfr. decisione della Commissione 93/623/CEE di attuazione della direttiva 90/426/CEE; decisione della Commissione 22 dicembre 1999, n. 2000/68/CE), che ha imposto agli Stati membri l'introduzione dell'anagrafe equina, al fine di permettere l'identificazione di tutti gli equidi, ponendo numerosi obblighi a carico dei proprietari e delle aziende (tra cui quello di richiedere il documento identificativo entro pochi giorni dalla nascita, l'iscrizione nella banca dati equina tenuta dall'UNIRE, la registrazione degli eventi, etc.).

Per completezza, va rilevato che il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1996, n. 317 ha istituito un sistema di identificazione degli animali.

Il Ministero della salute (circolare del 6 marzo 2007, n. 480) ha chiarito che la violazione degli obblighi sull'identificazione delle specie

animali diverse da quella bovina è sanzionata dall'art. 358 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (fonte recante l'Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie, pubblicato nella Gazz. Uff. 9 agosto 1934, n. 186, S.O.), come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo n. 196 del 1999, contenente disposizioni sulle sanzioni per i contravventori di regolamenti che non prevedono la relativa norma punitiva: 'I contravventori alle disposizioni del regolamento generale e a quelle dei regolamenti speciali da approvarsi con decreto reale sentito il Consiglio di Stato ed eventualmente occorrenti per l'esecuzione delle varie parti delle precedenti disposizioni, sono puniti, quando non siano applicabili pene previste nelle disposizioni medesime, con la sanzione amministrativa da lire tremilioni a lire diciottomilioni, salvo che il fatto costituisca reato.'

L'ordinanza del Ministero della salute del 18 dicembre 2007, confermando la precedente ordinanza del 14 novembre 2006 (recante 'Disposizioni urgenti in materia di sorveglianza dell'anemia infettiva degli equidi'), ha istituito un piano di sorveglianza nazionale per l'anemia infettiva degli equidi, precisando che la violazione delle prescrizioni dell'ordinanza determina l'assoggettamento alla sanzione prevista dall'art. 16, primo comma, del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196 (l'art. 9 dell'Ordinanza del Ministero della salute stabilisce che 'salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, ivi compreso il veterinario ufficiale, non osservi le prescrizioni previste dalla presente ordinanza, è soggetto alle sanzioni previste all'art. 16, primo comma, del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196'). La stessa ordinanza contempla espressamente anche l'ipotesi del rinvenimento, in sede di controllo, di equidi non ancora identificati, dovendosi in tale ipotesi

imporre al proprietario di provvedere nel più breve tempo possibile alla regolarizzazione, sanzionando la non osservanza a norma di legge (l'art. 2, quinto comma, della medesima ordinanza del 18 dicembre 2007 prevede, infatti, che qualora, durante i controlli sierologici di cui al comma 1, siano rinvenuti equidi non ancora identificati ai sensi del decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 5 maggio 2006, il proprietario o il detentore delegato dal proprietario hanno l'obbligo di provvedere nel più breve tempo possibile alla regolarizzazione. La non osservanza di tale prescrizione è sanzionata a norma di legge'; quindi, in base all'art. 358 del regio decreto n. 1265 del 1934).

Il sistema sanzionatorio degli equidi deve ritenersi pertanto completo ed esaustivo; esso non può essere confuso con quello previsto per i bovini (in quest'ultima materia l'art. 4 del decreto-legge 29 gennaio 2004, n. 58, prevede la previa prescrizione cui segue, in caso di ritrosia, una sanzione).

Tanto premesso, con riguardo al quadro normativo applicabile e alle sanzioni irrogabili, è evidente che tutte le violazioni riscontrate dal Corpo forestale dello Stato avrebbero potuto essere legittimamente sanzionate.

Non hanno, conseguentemente, alcun pregio le eccezioni sollevate dai convenuti tendenti ad affermare che si trattava di violazioni non sanzionabili, ma in relazione alle quali si sarebbe dovuto disporre una specifica prescrizione e poi, solo successivamente, sanzionare, previa verifica dell'inottemperanza (non è stata peraltro offerta la prova che le prescrizioni erano state disposte).

Tale interpretazione non è corretta, sia perché l'azione amministrativa in questione era preordinata a contrastare la diffusione dell'epidemia equina,

agevolata da una totale assenza di controlli dovuti anche all'inerzia del Servizio veterinario (come argomentato dal Corpo forestale dello Stato nella segnalazione di danno erariale), sia perché (sempre come evidenziato dal CFS nella predetta segnalazione) 'nei controlli effettuati dal personale CFS mai vi [era] stata evidenza di prescrizioni scritte impartite dai veterinari deputati ai controlli aziendali ai detentori di equidi e soprattutto che, per la quasi totalità delle aziende, non si trattava di "primo accertamento" in quanto già sottoposte a visite veterinarie, per aver già effettuato il test di Coggins nell'anno 2007, per la presenza di altre specie animali in azienda, per altre profilassi effettuate, ecc. come in più casi dichiarato dagli agenti accertatori' (Doc. 1 allegato alla produzione della Procura regionale).

Il provvedimento in autotutela, quindi, si rivela illegittimo per una serie di ragioni, cosa che denota una colpa gravissima dei convenuti, la cui azione ha impedito non soltanto l'introito di somme di denaro (il danno erariale contestato correttamente da parte requirente), ma anche l'adozione di misure sanzionatorie efficaci, dissuasive e effettive previste dal diritto eurounitario e soprattutto dall'ordinanza ministeriale del 2007 a tutela della salute pubblica, rendendo più difficile quell'azione di tutela degli interessi pubblici curati dal piano di sorveglianza imposto a livello centrale dal Ministero della salute e non attuato correttamente a livello regionale e provinciale (come asseverato dall'indagine del Corpo forestale dello Stato).

Come ha correttamente evidenziato la Procura regionale, con il provvedimento in autotutela n. 34 del 2015 sono state revocate molte ordinanze-ingiunzione divenute inoppugnabili per decorso dei termini e, inoltre, sono stati archiviati e non conclusi procedimenti sanzionatori

legittimamente incardinati dal Corpo forestale dello Stato.

Nei pochi giudizi relativi alle ordinanze ingiunzione che hanno formato oggetto di opposizione, il giudice di pace aveva quasi sempre compensato le spese e le condanne dell'Amministrazione al pagamento delle spese erano state quantitativamente limitate (da non paventare un rischio eccessivo da contenzioso massivo *in itinere*).

Il potere sanzionatorio nella specie appare vincolato: la sanzione amministrativa pecuniaria è comminata in presenza del riscontro della violazione alla norma prescrittiva (art. 358 regio decreto n. 1625 del 1934 ed art. 9 Ordinanza ministeriale del 18 dicembre 2007).

La delibera in autotutela, qualificata dall'amministrazione 'revoca', è, invece, un atto discrezionale che inficia l'operatività di un atto vincolato (nella specie legittimo e doveroso alla luce delle richiamate previsioni normative).

È ragionevole dubitare che all'Amministrazione possa competere un potere discrezionale di revoca di un provvedimento sanzionatorio vincolato. Trattasi, infatti, di un vero e proprio atto arbitrario fondato su una motivazione del tutto pretestuosa, atteso che, contrariamente a quanto evidenziato dai convenuti, il quadro normativo di riferimento non era affatto oscuro ed incerto, né l'esistenza di qualche precedente del giudice di pace avrebbe potuto compromettere la completa definizione di un'azione amministrativa sanzionatoria volta in primo luogo a curare gli interessi generali della tutela della salute pubblica e degli equidi, interessi, peraltro, riconducibili anche al diritto eurounitario.

La documentazione versata in atti, dunque, comprova l'esistenza di una grave azione colposa imputabile a tutti i convenuti, i quali hanno

orientato una scelta non già preordinata all'attuazione dell'interesse pubblico alla tutela della salute e alla prevenzione di epidemie, al tempo largamente diffuse nella razza equina, ma in funzione della preferenza di altri non precisati interessi.

La gravità della colpa, la chiarezza del quadro normativo, la condotta amministrativa ostruzionistica nei confronti del Corpo forestale dello Stato, sono circostanze obiettive che non consentono l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito invocato dai convenuti.

3. Il danno contestato dalla Procura regionale (€ 1.787.568,05) deve essere imputato, in parti eguali, ai tre convenuti che hanno formulato la proposta (Speranzoni) e sottoscritto (Americioni e Fratini) la delibera in autotutela n. 34 del 21 gennaio 2015.

4. L'illecito contabile ha natura di debito di valore e, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234), devono, quindi, essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione (art. 150 disp. att. c.c.).

5. Sulle predette somme sono, altresì, dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, 1° co, c.c.

6. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere integralmente poste a carico delle convenute condannate in parti eguali.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria,

condanna Sandro Fratini, Roberto Americioni e Guglielmo Spernanzoni al pagamento di € 1.787.568,05, in parti eguali, in favore dell'U.S.L. Umbria n. 2 (già U.S.L. n. 4 di Terni), oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione.

Condanna le parti convenute al pagamento delle spese di giustizia, in parti uguali tra loro, liquidate nel complessivo importo di € 631,30 (diconsi euro seicentotrentuno/30).

Così deciso in Perugia, nelle camere di consiglio del 24 novembre 2021 e del 20 aprile 2022.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Piero Carlo Floreani

(firmato)

(firmato)

Depositata in segreteria il 17 maggio 2022.

Il Direttore della segreteria

Cristina Fittipaldi

(firmato)