

Sent. 406/2006

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

Giuseppe	NICOLETTI	Presidente
Vito	TENORE	Magistrato
Maurizio	MASSA	Magistrato relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 23462, del registro di segreteria, ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

- 1) BERTINI Isidoro Antonio nato a Manerba del Garda (BS) il 26/03/1949;
- 2) SPEZIANI Maria, nata a Manerba del Garda (BS) il 16/02/1951;
- 3) ORIO Eugenio, nato a Salò (BS) il 13/10/1962;
- 4) BOCCHIO Domenico Franco, nato a Manerba del Garda (BS) il 01/10/1949;
- 5) TALAMAZZI Giancarlo, nato a Cappella de' Picenardi (CR) il 13.08.1946;
- 6) RAINERI Bruno, nato a Cazzago San Martino (BS) il 07/10/1944;
- 7) DE CAO Federica, nata a Vicenza il 26.07.1969,

tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Porqueddu, ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Brescia, Via Privata De Vitalis n. 5.

Visto l'atto introduttivo e letti gli altri documenti di causa.

Richiamata la determinazione presidenziale dell'11-1-2006, con la quale è stata fissata l'udienza per la trattazione del giudizio.

Uditi, nella pubblica udienza del 7-6-2006, il Referendario relatore Dott. Maurizio

Massa, l'Avv. Giuseppe Porqueddu ed il Pubblico Ministero in persona del sostituto procuratore generale Dott. Antonio Attanasio.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in data 22-12-2005 e notificato in data 14-2-2006, la Procura regionale ha convenuto in giudizio i signori sopra indicati, per sentirli condannare in favore del Comune di Manerba sul Garda (BS), della somma di euro 27.138,76, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, per il danno cagionato a seguito di una delibera di Giunta di remissione di debito dei canoni di locazione dovuti da assegnatari degli alloggi popolari gestiti dall'amministrazione comunale.

Con la deliberazione della Giunta Comunale n. 162 del 05.06.2004, avente ad oggetto "Remissione debito alloggi ALER di V.le Risorgimento e Via Don A. Merici", il Comune di Manerba del Garda (BS), preso atto dello stato delle morosità degli assegnatari degli alloggi popolari ALER gestiti dall'amministrazione comunale in V.le Risorgimento e in Via Don A. Merici, aggiornato al 31.12.2003, procedeva alla remissione dei debiti risultanti dal prospetto riepilogativo allegato alla suddetta deliberazione perchè i loro redditi non superavano gli importi delle pensioni minime dell'INPS e alcuni di essi non percepivano alcun reddito e si trovavano in situazione di grave disagio economico e sociale.

In conseguenza della suddetta deliberazione il Comune di Manerba del Garda (BS) si asteneva dall'attivare i procedimenti previsti dal codice civile (espressamente richiamati dall'art.31, comma 1, L.R. n.91/83) per il recupero dei debiti derivanti dalla morosità nel pagamento del canone locativo e non procedeva all'accertamento di tale mancato introito tra i residui attivi della gestione del bilancio 2003.

La Procura nega che la successiva delibera n. 244 del 29.10.2005 di revoca della prima abbia eliminato le conseguenze dannose prodotte dalla prima, perché l'atto di remissione avrebbe determinato la irreparabile ed irreversibile rinuncia dell'Ente ai relativi crediti, per il combinato disposto degli artt. 1236 (secondo cui la remissione si perfeziona,

con conseguente irreparabile estinzione del credito, quando il relativo atto venga comunicato al debitore o comunque venga a sua conoscenza) e 1334 del codice civile (secondo cui gli atti unilaterali producono effetti quando il destinatario li conosce); perché i crediti sono tuttora insoluti; perché l'eventuale recupero che potrà conseguire alla revoca della remissione, sarà comunque incerto e problematico; per cui allo stato attuale il danno erariale è reale e presente.

L'istruttoria esperita ha indotto la Procura a ricondurre il pregiudizio subito dall'ente ad un comportamento gravemente colposo sia dei membri della Giunta Comunale (Dott. BERTINI Isidoro Antonio, Sindaco; Sig.ra SPEZIANI Maria, Vice Sindaco; Geom. ORIO Eugenio, Assessore; Sig. BOCCHIO Domenico Franco, Assessore; Sig. TALAMAZZI Giancarlo, Assessore) che adottarono la Deliberazione n.162/2004, sia del Segretario Comunale (Dott. RAINERI Bruno) che partecipò alla seduta della Giunta nella quale si adottò la suddetta Deliberazione senza sollevare riserve in merito alla sua legittimità, sia del responsabile dell'area servizi sociali (Dott.ssa DE CAO Federica) che, in qualità di responsabile del procedimento, ebbe ad esprimere parere favorevole all'adozione della suddetta deliberazione.

Nei confronti dei menzionati soggetti è stato pertanto notificato l'invito a dedurre del 16.09.2005.

Con memoria depositata il 17-5-2006, la difesa dei convenuti ha offerto la seguente ricostruzione dei fatti inerenti la vicenda in contestazione.

Il Comune di Manerba gestiva un certo numero di alloggi di edilizia pubblica residenziale (sedici alloggi in via Merici ed un alloggio in via Risorgimento; totale diciassette alloggi), ceduti in locazione ad alcuni inquilini, resisi inadempienti nel pagamento dei relativi canoni.

Accertamenti svolti dal Comune, basati anche su attestazioni fornite dall'INPS, avevano consentito al Comune di Manerba di stabilire che nessuno degli inquilini morosi

anzidetti era in condizione di provvedere al pagamento dei canoni arretrati dovuti.

La difesa ha prodotto documenti da cui risulterebbe che l'Amministrazione era consapevole che ogni azione volta al coattivo recupero dei crediti in questione, sarebbe stata soltanto causa di inutili spese e priva di qualsiasi speranza di positivi risultati.

La situazione non avrebbe tratto alcun giovamento dalla concessione di dilazioni e/o rateazioni; mentre per contro, sotto il profilo sostanziale ed in caso di richiesta e concessione di contributi ex artt. 30 e 31 della legge regionale 5.12.1983 n. 91, ogni eventuale introito avrebbe soltanto rappresentato per la c.d. "finanza pubblica allargata", la compilazione di una semplice partita contabile di giro.

A seguito di tali accertamenti, la Giunta Comunale adottava la deliberazione n. 162 del 5.6.2004, con la quale decideva di rimettere i debiti come sopra accumulati dai singoli conduttori degli alloggi anzidetti.

La Giunta ha poi adottato la deliberazione n. 244 del 29.10.2005, con la quale la precedente determinazione veniva ritirata.

Contestualmente, l'Amministrazione deliberava di approfondire ed aggiornare gli accertamenti sulla situazione economica dei debitori e di attivare ogni possibile iniziativa ed azione volte alla conservazione e realizzazione dei crediti comunali: accertamenti presso l'INPS; adozione della delibera della Giunta n. 292 del 30.12.2005 (accertamento del credito anno 2003 alloggi ALER; accertamenti ipocatastali; ingiunzioni di pagamento; adozione della delibera della Giunta n. 256 del 12.11.2005 (approvazione della convenzione con l'ALER di Brescia per la gestione degli alloggi di edilizia residenziale.

La difesa contesta la rilevanza ai fini dell'accertamento della responsabilità erariale della violazione di norme procedurali quali: mancata allegazione dei prescritti pareri favorevoli, nel provvedimento in questione solo menzionati, mancato accertamento tra i residui attivi del bilancio 2003 dei relativi crediti, difetto, per ciascuno dei debitori pubblici, di un distinto ed autonomo procedimento al fine di sottoporre ciascun caso e la relativa

situazione di disagio, a separata analisi, atteso che l'atto incriminato è stato rimosso in via di autotutela.

La difesa ricorda che è riconosciuta la capacità degli Enti locali di disporre dei propri beni con atti di liberalità e contesta in quanto privi di adeguati elementi probatori: a) l'esistenza di un fatto quanto meno potenzialmente lesivo; b) l'avvenuto verificarsi di un evento concretamente produttivo di danni; c) un rapporto eziologico tra l'evento indicato come lesivo ed il danno effettivamente verificatosi; d) la riferibilità di quanto sopra, a titolo di dolo o colpa, ai soggetti ritenuti responsabili; e) la quantificazione o la quantificabilità dei danni in questione.

Sulla violazione dell'art. 30 della legge regionale 5.12.1983 n. 91, la difesa osserva che il primo ed il secondo comma accordano all'inquilino una sorta di moratoria ex lege di due mesi, sanabile per la prima (ed unica) volta entro un mese dalla messa in mora che prelude alla necessaria attivazione del coattivo recupero ex L. 1165/1938.

Il terzo comma però attenua l'anzidetto rigore, prevedendo la facoltà per il Comune, ente gestore, di concedere dilazioni o rateazioni.

Lo stesso terzo comma prosegue poi prevedendo un'ulteriore facoltà, per il Comune, di disporre la corresponsione di contributi a carico del Fondo sociale di cui all'art. 31 della citata legge regionale.

Tutto questo, però - come lo stesso terzo comma stabilisce - "... qualora l'assegnatario ne faccia richiesta documentando particolari condizioni di difficoltà dovute a disoccupazione, malattia od altri gravi motivi"

Il Comune non avrebbe il dovere ma semplicemente la facoltà di concedere dilazioni, rateazioni o contributi.

Tuttavia nessuno dei debitori morosi, documentando i relativi presupposti, avrebbe chiesto le provvidenze e le agevolazioni di cui sopra.

In difetto, il Comune non poteva concederle.

Dunque nessuna irregolarità sostanziale o formale sarebbe addebitabile al Comune; nessun rimprovero potrebbe muoversi a chi non ha concesso le anzidette misure agevolative.

In tal modo sarebbe dimostrata l'inesistenza della prima delle condizioni necessarie per l'accogliibilità di una domanda risarcitoria: l'esistenza di un fatto potenzialmente lesivo.

Esso infatti sarebbe stato ravvisabile solo se il Comune non avesse accolto colpevolmente le documentate domande ritualmente formulate dagli assegnatari debitori morosi.

Ovvero se avesse omesso di attivare le necessarie azioni esecutive o cautelari, superando l'eventuale termine prestabilito da specifiche norme di legge o, quanto meno, quello prescrizioneale.

Ma qui non esisterebbe alcun termine, tranne quello prescrizioneale, ben lontano dalla sua maturazione; e tutti i crediti sarebbero perfettamente validi ed efficacemente, anche se solo teoricamente, azionabili.

La difesa contesta anche l'avvenuto verificarsi di un evento concretamente produttivo di danni.

Secondo Parte attrice questo effetto deriverebbe dal combinato operare di due norme contenute nel codice civile: gli articoli 1236 e 1334.

La delibera n. 162/04 - contenente la dichiarazione unilaterale del creditore di voler rimettere il debito del suo debitore - potrebbe aver prodotto irreversibili effetti estintivi e non soddisfattori dei crediti comunali, ai sensi dell'art. 1236 c.c., nell'ipotesi di comunicazione al debitore della dichiarazione stessa e di mancata dichiarazione - da rilasciarsi entro un congruo termine (dalla comunicazione) - di non volerne profittare.

Ne deriverebbe che la comunicazione (o notificazione) non è solo requisito di efficacia della remissione del debito, ma addirittura costituisce elemento di perfezionamento ed attesta la serietà dell'intenzione del remittente.

Lo dimostrerebbe sia il fatto che essa prima di allora è revocabile, e che il "congruo" termine per la dichiarazione di non volerne profittare non può che decorrere da una data certa: la "comunicazione" (o notificazione).

In ordine all'art. 1334 del codice civile, la difesa osserva che andrebbe letta unitamente all'art. 1324 che la precede, il quale espressamente stabilisce che le norme che regolano i contratti - e quindi anche l'art. 1334 - si applicano anche agli atti unilaterali, ma solo in quanto compatibili e salvo diverse disposizioni di legge.

Queste norme non sarebbero applicabili al nostro caso anzitutto perché non sono compatibili, ed inoltre perché esiste una diversa disposizione speciale, contenuta nell'art. 1236 già analizzato, che, non ritenendo sufficiente la semplice "conoscenza", richiede la "comunicazione".

Mancherebbe quindi anche la seconda condizione, poiché non si è mai verificato alcun evento dannoso, in quanto i crediti in questione sarebbero tuttora esistenti ed efficaci, azionabili anche esecutivamente nelle medesime precise condizioni in cui si trovavano prima della delibera n. 162/2004 (attesa la presenza degli atti interruttivi della prescrizione).

Sul rapporto eziologico tra evento e danno, la difesa osserva che l'impossibilità di procedere al recupero di quanto dovuto al Comune, non dipende dall'azione compiuta dai convenuti, e neanche da loro omissioni, poiché tutte le accennate difficoltà, o addirittura la prevedibile impossibilità di utili e fruttuose azioni esecutive, preesistevano alla delibera n. 162/04.

La difesa nega anche l'elemento soggettivo (dolo o colpa) in quanto sarebbe legittimo esercizio di poteri discretivi discrezionali, la valutazione degli organi politici del Comune di (temporaneo) abbandono delle pretese creditorie comunali.

Se dovessero emergere danni direttamente collegabili ad un breve ritardo dell'azione esecutiva, certamente si tratterebbe di eventi non prevedibili di fronte ai quali non si

dovrebbe parlarsi di colpa grave ma semmai di colpa lieve o lievissima.

L'azione proposta dalla Procura Regionale, se accolta, condurrebbe - in caso di improbabile ma pur sempre possibile, successivo e tardivo adempimento, anche solo parziale, da parte degli assegnatari morosi - al corrispondente ingiustificato arricchimento delle Casse comunali e del Fondo ex art. 31 della legge regionale 5.12.1983 n. 91 e s.m.i., che, per questa parte, verrebbero soddisfatte solo con il sacrificio degli odierni deducenti.

D'altra parte, in ipotesi di pagamenti spontanei degli assegnatari, nessuna possibilità vi sarebbe per la restituzione agli stessi di quanto da essi ingiustamente pagato in favore del Comune, che trarrebbe la sua origine da un giudicato e quindi da un ben diverso titolo.

Il danno, secondo la difesa, può essere liquidato ma purchè attuale e concreto e non se futuro e solo eventuale.

Ma qui nessun danno sussisterebbe poichè nessun'azione sarebbe stata e sarebbe fruttuosa e perché la riscossione previa concessione di contributo rappresenterebbe una semplice partita contabile di giro non influente sulla complessiva entità della c.d. finanza pubblica allargata.

La difesa, conferma pertanto le conclusioni per l'assoluzione dei convenuti con la subordinata richiesta di applicazione del potere riduttivo.

All'udienza, il P.M. ha confermato la tesi accusatoria fondata sulla violazione dell'art. 3° della legge regionale n. 91/83 da cui deriverebbe la illegittimità della delibera per violazione di legge e il relativo effetto del mancato introito delle somme oggetto della delibera.

Secondo la Procura la nuova delibera di revoca della precedente non avrebbe impedito il verificarsi dell'effetto estintivo della remissione dei debiti perfezionatasi con la semplice conoscenza della intenzione di rinunciare ai crediti.

Comunque l'azione del Comune ha reso più difficile l'esazione dei crediti esposti alla eccezione di intervenuta remissione, per cui sarebbero ridotte le probabilità di recupero.

Secondo la difesa l'effetto estintivo dei crediti non si è prodotto in quanto la remissione è un negozio unilaterale recettizio che si perfeziona con la comunicazione al debitore e richiede il decorso di un congruo termine entro cui il debitore possa dichiarare di non voler profittare, non essendo sufficiente a tal fine la sola pubblicazione della delibera in quanto sarebbe invece necessaria idonea comunicazione a ciascun debitore, nella specie non avvenuta.

In relazione alla prima delibera, la difesa sostiene che il Comune aveva il potere discrezionale di rinunciare ai crediti e che i contestati vizi di legittimità sarebbero divenuti irrilevanti con la successiva revoca, atteso che il creditore, durante il decorso del congruo termine, può revocare la remissione, ma la Procura non avrebbe dimostrato che è maturato il congruo termine prima della revoca.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Nel merito osserva il Collegio che nei fatti descritti sussistono tutti gli estremi della responsabilità amministrativa, sia sotto il profilo dell'antigiuridicità del comportamento tenuto dai convenuti che con riguardo all'ingiustizia del danno causato all'Erario.

L'art. 30 della Legge Regionale della Lombardia n. 91 del 5.12.1983 prevede espressamente che:

"1. In caso di morosità superiore a due mesi, il legale rappresentante dell'ente gestore, previa messa in mora, persegue ai sensi dell'art. 2 del R.D. 28 aprile 1938, n. 1165 concernente «Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica» ovvero ai sensi delle disposizioni del codice civile in materia di risoluzione del contratto, chi non paghi il canone di locazione o le spese per i servizi.

2. La morosità può essere sanata entro trenta giorni dalla messa in mora per non più di una volta nel corso dell'anno.

3. L'ente gestore può concedere dilazioni o rateazioni, ovvero disporre la corresponsione di contributi, a carico del Fondo sociale di cui all'art. 31, per il pagamento

del canone e delle spese per i servizi, in riferimento a situazioni debitorie maturate in data anche anteriori a quella di entrata in vigore della presente legge, qualora l'assegnatario ne faccia richiesta documentando particolari condizioni di difficoltà dovute a disoccupazione, malattia o ad altri gravi motivi."

La remissione del debito degli inquilini morosi è in violazione della legge regionale.

Il comportamento degli Amministratori del Comune di Manerba sul Garda (BS) è ingiustificato, in quanto la motivazione dell'atto è in contrasto con le prescrizioni normative del caso che impongono il recupero dei debiti illecitamente rimessi.

La legge Regionale prevede altri istituti (nell'art.30, comma 3, della Legge Regionale n.91/83) con i quali può concedere agevolazioni, ma a seguito di un esame istruttorio caso per caso svolto con autonomi procedimenti amministrativi.

La Giunta comunale, con la delibera n. 162 del 5-6-2004, si è invece limitata ad una remissione generale dei debiti dei destinatari, maturati fino al 31-12-2003, giustificata dal disagio economico e sociale in cui versavano i debitori.

Con deliberazione n. 244 del 29.10.2005 la Giunta Comunale ha disposto di revocare la deliberazione n. 162 del 5.06.2004 e di mettere in mora i debitori.

Secondo la difesa dei convenuti, tale atto avrebbe determinato il venir meno del danno erariale poiché l'atto di remissione - non essendo stato comunicato agli inquilini - non si sarebbe invero mai perfezionato.

Secondo la Procura l'intervenuta remissione del debito, cristallizzatasi nella citata deliberazione della Giunta Comunale n.162/2004, ha determinato la mancata applicazione - da parte dell'ente - delle norme previste dall'art. 30 della Legge Regionale n.91/83 a tutela delle ragioni erariali e, conseguentemente, il mancato introito delle somme di denaro derivanti dalla locazione degli alloggi popolari, per cui il danno erariale sarebbe sussistente ed attuale.

Ai sensi dell'art. 1236 del codice civile: "La dichiarazione del creditore di rimettere il

debito estingue l'obbligazione quando è comunicata al debitore, salvo che questi dichiari in un congruo termine di non volerne profittare".

Secondo l'art. 1334 del codice civile: "Gli atti unilaterali producono effetto dal momento in cui pervengono a conoscenza della persona alla quale sono destinati".

Il Collegio ritiene applicabili al caso di specie entrambe le norme appena citate per tutte le ragioni che seguono.

La remissione del debito - la quale, oltre che parziale, ben può essere condizionata - costituisce un negozio unilaterale recettizio, neutro quoad causam (con conseguente irrilevanza dell'assenza di vantaggi per il creditore) e non soggetto a particolari requisiti di forma nemmeno ad probationem, i cui effetti non possono essere disconosciuti dal creditore, ai sensi dell'art. 1236 c.c., una volta manifestato l'intento abdicativo al debitore, il quale soltanto può paralizzare l'efficacia di tale negozio, ovvero determinarne la risoluzione per l'avverarsi di una condicio iuris, mediante la tempestiva opposizione prevista dall'ultima parte della norma citata (Cassazione civile, sez. II, 5 agosto 1983, n. 5260).

La remissione del debito, ai sensi dell'art. 1236 c.c., è strutturata quale negozio unilaterale recettizio e diventa pertanto operativa dei tipici effetti estintivi dal momento in cui la comunicazione perviene a conoscenza della persona alla quale è destinata (art. 1333 c.c.), a meno che questa non dichiari in congruo termine di ricusarla e quindi di non volerne profittare.

Nell'ambito dei modi di estinzione delle obbligazioni diversi dall'adempimento, mentre l'accordo remissorio, diretto ad estinguere il debito verso il pagamento, da parte del debitore, di una quota di esso, costituendo un tipico negozio a struttura bilaterale (o plurilaterale), si perfeziona con il consenso manifestato da entrambe le parti, la remissione del debito, ai sensi dell'art. 1236 c.c., è strutturata quale negozio unilaterale recettizio relativamente al quale la dichiarazione "a parte creditoris" si presume accettata al debitore, e diventa pertanto operativa dei suoi tipici effetti estintivi dal momento in cui la

comunicazione perviene a conoscenza della persona alla quale è destinata (art. 1334 c.c.), a meno che questa, avuto conoscenza della manifesta volontà remissiva, non dichiari entro un proprio termine di ricusarla e, quindi, di non volerne profittare (Cassazione civile, sez. lav., 22 febbraio 1995, n. 2021).

Questo Collegio condividendo le qualificazioni giuridiche espresse dalla Corte di Cassazione ritiene necessario approfondire alcuni profili dell'istituto giuridico in esame in quanto è necessario accertare se la delibera della Giunta comunale n. 162/2004 è qualificabile come remissione dei debiti ivi indicati.

La remissione è un negozio unilaterale recettizio, efficace e irrevocabile quando la dichiarazione è conosciuta dal debitore, il quale può solo rifiutare entro un congruo termine l'effetto incrementativo della sua sfera patrimoniale, già verificatosi, ma soggetto alla condizione risolutiva del rifiuto prevista dall'ordinamento per tutelare l'interesse del debitore ad estinguere l'obbligazione mediante l'adempimento.

La remissione estingue direttamente ed contestualmente le situazioni giuridiche attiva e passiva dei soggetti (creditore e debitore) del rapporto obbligatorio, con effetto istantaneo e immediato che si verifica "quando è comunicata al debitore".

In quel momento il negozio unilaterale incrementativo produce l'effetto liberatorio dall'obbligazione nel patrimonio del debitore, che riceve il vantaggio, senza pagare un corrispettivo, consistente nella estinzione della sua obbligazione.

Per cui si tratta di un atto a titolo gratuito con causa generica, che prescinde dall'eventuale interesse patrimoniale o non patrimoniale del creditore ad estinguere l'obbligazione, ma che in ragione della capacità di incidere unilateralmente (sebbene favorevolmente) sul patrimonio altrui è sottoposto alla condizione risolutiva di efficacia del rifiuto.

La remissione non è pertanto un negozio formale (come invece la donazione) neppure quando la fonte dell'obbligazione era un negozio formale e può perfezionarsi anche

mediante un comportamento concludente.

Un ipotesi tipica di comportamento concludente è quella prevista dall'art. 1237 del codice civile:

“[I]. La restituzione volontaria del titolo originale del credito, fatta dal creditore al debitore, costituisce prova della liberazione anche rispetto ai condebitori in solido.

[II]. Se il titolo del credito è in forma pubblica, la consegna volontaria della copia spedita in forma esecutiva fa presumere la liberazione, salva la prova contraria”.

Questa norma prevede una presunzione assoluta o relativa di esistenza di un effetto liberatorio da ricondurre alla manifestazione di volontà negoziale del creditore di rimettere il debito, per cui la restituzione del titolo originale ha un valore probatorio assoluto specie quando si tratti di titolo di credito cartolare e astratto quale è la cambiale che rappresenta il rapporto obbligatorio nella sua essenza documentale.

Pertanto questo istituto giuridico per essere valido ed efficace non necessita di particolari requisiti formali, specie sotto il profilo della manifestazione della volontà negoziale attributiva dell'effetto liberatorio, che può essere posto in essere senza un forma tipica e quindi anche con un comportamento concludente idoneo a esprimere in modo inequivoco la volontà di estinguere l'obbligazione del debitore.

Nel caso di specie con la delibera n. 162/2004 la Giunta comunale ha espresso in modo chiaro e non equivoco la volontà di rimettere tutti i debiti specificati nell'atto ed ha comunicato tale volontà ai soggetti interessati, con la forma tipica di comunicazione di tale tipologia di atti amministrativi: la pubblicazione all'albo pretorio.

Trattandosi di un atto attributivo di un vantaggio economico assai rilevante per la sfera patrimoniale dei singoli beneficiari è del tutto verosimile ed altamente probabile che ciascuno di loro, o dei suoi aventi causa, ne sia venuto a conoscenza in breve tempo, attesa la eccezionalità del provvedimento e la indubbia risonanza sociale che poteva avere in una piccola comunità locale, ma soprattutto nell'ambito della comunità ancora più

ristretta degli inquilini morosi meglio identificati nella delibera e nei suoi allegati.

È del tutto improbabile ed inverosimile (e la difesa non ha certo dimostrato il contrario) che nei quattro mesi intercorsi tra la prima delibera e la seconda del Comune, i destinatari delle stesse od i loro aventi causa non ne siano venuti a conoscenza, mentre a ciascuno dei destinatari, eventualmente citato in giudizio dal Comune in sede di recupero, basterà dichiarare di aver avuto piena e tempestiva conoscenza della prima delibera e dei suoi effetti estintivi favorevoli per costringere il Comune ad una "diabolica probatio" contraria.

Pertanto in considerazione del contesto sociale ed economico in cui il provvedimento era destinato a produrre i suoi effetti si ritiene che la forma di comunicazione concretamente utilizzata, mediante pubblicazione all'albo pretorio, sia stata idonea a raggiungere lo scopo perseguito dalla norma ossia mettere il debitore in condizione di sapere dell'effetto favorevole attribuitogli ed eventualmente rifiutarlo in un congruo termine.

Per cui i debitori dei canoni di locazione destinatari della remissione hanno sicuramente avuto conoscenza reale della volontà del loro creditore di estinguere l'obbligazione, ma nessuno di loro ha esercitato il diritto potestativo di rifiutare l'effetto liberatorio che intanto si era già prodotto favorevolmente nel loro patrimonio.

Tutte le prove documentali offerte dalla difesa delle precarie condizioni economiche e sociali dei destinatari della delibera di remissione del debito dimostrano, oltre ogni ragionevole dubbio, che da un lato una tale volontà del Comune resa pubblica nella forma legale più tipica non poteva passare inosservata o sotto silenzio, ma soprattutto che i destinatari (inquilini morosi in disagiate condizioni economiche e sociali) avevano al momento in cui hanno avuto conoscenza della delibera il massimo interesse a non esercitare il potere di rifiuto ed hanno attualmente tutto l'interesse ad eccepire la conseguente avvenuta estinzione del debito di ciascuno.

La struttura negoziale unilaterale della remissione giustifica dal punto di vista funzionale-causale la immediata efficacia estintiva della obbligazione, salvo il potere di rifiuto, mentre dal punto di vista dei requisiti formali la atipicità della forma di manifestazione della volontà consente di ritenere valida qualsiasi forma di manifestazione e di comunicazione che sia tale da garantire l'unico interesse espressamente tutelato dalla norma ossia quello del debitore di estinguere l'obbligazione mediante l'adempimento.

Nel caso di specie dagli atti di causa emergono una serie di dati di fatto pacifici e di prove documentali, non contestate, dell'assenza in capo a ciascun debitore dell'interesse all'estinzione della loro obbligazione mediante l'adempimento, tale interesse non è emerso quando sono scaduti i singoli ratei di canone di locazione non pagati in quanto sono rimasti inadempiti, non è stato esercitato quando i debitori sono venuti a conoscenza della delibera di remissione in quanto nessuno ha rifiutato l'effetto liberatorio, non è stato dimostrato neppure successivamente alla delibera n. 244 del 29.10.2005, con la quale la precedente determinazione remissoria veniva ritirata, ovvero successivamente alle diffide del Comune ad adempiere i debiti estinti.

Risulta invece dimostrato in modo indiscutibile da tutta la documentazione probatoria offerta dalla difesa dei convenuti che i debitori morosi avevano allora (all'epoca della prima delibera), ed hanno tutt'ora (successivamente alla seconda delibera ed alle attività di recupero credito intraprese tardivamente dal Comune), tutto l'interesse a far valere la intervenuta estinzione del loro debito.

Pertanto si deve ritenere che nel caso di specie si è perfezionata la fattispecie estintiva dei crediti del Comune rimessi con la delibera n. 164 del 2004, salvo esaminare la valenza giuridica e quindi la eventuale incidenza della delibera n. 244 del 2004 sui diritti già acquisiti dai destinatari delle due delibere.

Come, infatti, ripetutamente sostenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, gli atti amministrativi vanno interpretati non solo in base al tenore letterale, ma anche

risalendo alla effettiva volontà dell'amministrazione ed al potere concretamente esercitato, cosicché occorre prescindere dal nomen iuris adottato ai fini dell'inquadramento degli stessi all'interno delle tradizionali categorie dell'annullamento, che opera per vizi di legittimità, con effetto ex tunc, e della revoca, in presenza di vizi di merito, che opera ex nunc. Sul punto si è espressa di recente anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione 23 gennaio 2003, n. 3/03, affermando che "l'atto amministrativo va qualificato per il suo effettivo contenuto, per quanto effettivamente dispone, non già per la sola qualificazione che l'autorità, nell'emanarlo, eventualmente ed espressamente gli conferisca".

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ribadito che il termine revoca si riferisce talora all'annullamento ex nunc per fatti sopravvenuti, talora all'annullamento ex tunc, salvi gli effetti irretrattabili, compiuto dalla stessa Autorità che aveva emanato il provvedimento rivelatosi viziato, per ragioni già esistenti al tempo del primo provvedimento, a nulla rilevando se l'illegittimità non sia stata originariamente rilevata per colpa dell'amministrazione, ma essendo sufficiente un interesse concreto all'autotutela (cfr., Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 1999, n. 50).

Peraltro il Consiglio di Stato ha statuito che la distinzione tra revoca d'ufficio di un atto amministrativo (eliminazione per ragioni di merito, cioè di convenienza ed opportunità), ed annullamento d'ufficio (eliminazione dell'atto per motivi di legittimità, e con efficacia ex tunc), sebbene pacifica in dottrina ed in giurisprudenza, viene spesso trascurata nella pratica amministrativa, per cui il termine revoca è frequentemente usato come sinonimo di ritiro, e cioè di eliminazione dell'atto quali ne siano le ragioni, da parte della stessa autorità emanante; pertanto, l'esatta portata del provvedimento di eliminazione deve essere accertata caso per caso (cfr., Cons. Stato, 21 ottobre 1992, n. 1049) (Consiglio di stato , Sez. V, 15 ottobre 2003, n. 6316 <file:///D:\Programmi\Juris%20Data\O18%20S05%20A2003%20N6316%20>).

Al riguardo, ritiene il Collegio che il provvedimento con cui l'Amministrazione del Comune di Manerba sul Garda (BS), ha ritirato la delibera n. 162 del 05.06.2004 va qualificato, appunto, come atto di ritiro, esercizio di ius poenitendi, che può essere esercitato dalla amministrazione, per motivi di legittimità od opportunità, in presenza di atti non ancora efficaci e non ancora eseguiti, che, in quanto tali, non fanno nascere questioni attinenti a diritti acquisiti o goduti.

Tuttavia nel caso di specie la prima delibera è stata pubblicata, i destinatari ne sono venuti a conoscenza, ed è trascorso un lungo periodo di tempo entro il quale potevano dichiarare di non volerne profittare (dal 5-6-2004 al 29.10.2005), nessuna dichiarazione in tal senso è stata comunicata al Comune, dunque la seconda delibera non può più incidere sui diritti ormai acquisiti al patrimonio dei singoli debitori in forza dell'effetto liberatorio dall'obbligazione già consolidatosi nella sfera giuridica dei singoli destinatari della prima delibera di remissione dei debiti per i canoni di locazione non pagati.

La specialità della fattispecie si coglie nell'apprezzamento delle ragioni logico giuridiche della resistenza degli effetti civilistici di un provvedimento amministrativo che ha disposto discrezionalmente di un diritto soggettivo di natura paritetica nell'ambito di un rapporto paritetico di diritto civile.

I destinatari della prima e della seconda delibera devono essere considerati alla stregua del principio di tutela dell'affidamento dei terzi di buona fede, anche se nella specie si tratta di parti del rapporto obbligatorio oggetto della delibera.

In tale rapporto obbligatorio il creditore Pubblica Amministrazione era già pienamente tutelato da tutti gli strumenti civilistici previsti a garanzia dell'esatto adempimento, ma di sua spontanea iniziativa ha deciso e attuato il proposito di rinunciare a tali garanzie previste dal codice civile, per cui non si vede alcuna ragione di pubblico interesse codificata o sistematicamente rintracciabile nei principi dell'ordinamento per giustificare la elisione dell'effetto estintivo dell'obbligazione già verificatosi.

Nel caso in esame non si tratta di una ipotesi di annullamento d'ufficio con efficacia retroattiva di un precedente provvedimento affetto da un vizio di illegittimità, che peraltro incontra comunque il limite del principio di conservazione degli effetti già definitivamente prodotti per cui anche l'annullamento non può porre nel nulla gli effetti irreversibili già integralmente realizzati prima della caducazione dell'atto illegittimo (Consiglio di stato , Sez. IV, 27 ottobre 2003, n. 6666 <file:///D:\Programmi\Juris%20Data\O18%20S04%20A2003%20N6666%20>).

Si tratta invece di una revoca ossia di un provvedimento amministrativo il cui effetto giuridico naturale è la cessazione ex nunc degli effetti di un provvedimento anteriore (valido) per ragioni di opportunità.

Lo stesso organo che ha emanato il primo atto procede ad un riesame della stessa fattispecie oggetto del primo provvedimento, si pente della valutazione effettuata in precedenza e decide di rimuovere il precedente provvedimento a seguito di diversa (nel caso di specie opposta) valutazione di opportunità della cura dello specifico interesse pubblico trattato.

Tuttavia lo ius poenitendi della P.A. è soggetto al principio generale di irretroattività dei provvedimenti amministrativi, per cui la revoca è efficace se il provvedimento di primo grado non ha ancora iniziato ad esplicare i suoi effetti, in applicazione del principio generale per cui, prima che si sia verificato l'effetto, la dichiarazione è sempre disponibile per il suo autore.

Questo limite generale nel caso di specie è aggravato dal principio di tutela dell'affidamento dei terzi che in buona fede hanno fatto ragionevole affidamento sulla efficacia del provvedimento amministrativo che nel momento in cui ne hanno preso conoscenza ha prodotto l'effetto istantaneo della liberazione estintiva della loro obbligazione.

Pertanto si ritiene che, l'effetto estintivo della obbligazione si è definitivamente

consolidato in capo ai singoli debitori destinatari della delibera di remissione sia per il perfezionarsi della fattispecie civilista della remissione di debito sia perché tale situazione non è stata modificata dalla seconda delibera di ritiro della prima per il principio della intangibilità dei diritti acquisiti, e ciò costituisce danno erariale attuale e concreto, atteso che i crediti non risultano, a tutt'oggi, incassati dall'ente.

Il tardivo inizio dell'attività di recupero ha scarsissima probabilità di successo in quanto da un lato sono trascorsi diversi anni da quando i singoli crediti potevano essere azionati (con incidenza negativa sulle probabilità di recupero), dall'altro è maturato in capo a ciascun debitore il diritto ad eccepire la estinzione del debito, che non è una mera eventualità, ma, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, sarà puntualmente esercitato da ciascun debitore se e quando sarà richiesto l'adempimento con azioni recuperatorie effettive.

Tuttavia, se e nella misura in cui la eventuale attività di recupero avesse successo, se ne dovrà tenere conto in sede esecutiva della presente sentenza in ragione delle somme effettivamente recuperate al patrimonio del Comune.

Il mancato introito delle somme costituisce oggi danno erariale e di esso devono rispondere i soggetti che lo causarono.

Con particolare riferimento alla posizione della Dott.ssa DE CAO Federica, responsabile del procedimento, la deliberazione della Giunta Comunale n.162/2004 non contiene il suo parere scritto di regolarità tecnica. Il provvedimento si limita a statuire che tale parere è intervenuto in senso favorevole.

L'attuale Sindaco con successiva nota del 14.07.2005, ha comunicato che, secondo la prassi del Comune, i pareri di regolarità tecnica vengono formalizzati soltanto nel caso in cui essi siano sfavorevoli e che pertanto la delibera di remissione risultava comunque munita di tale parere favorevole. Dalle acquisizioni istruttorie è tuttavia emerso che la Dott.ssa DE CAO Federica ha concretamente svolto le attività di istruzione del procedimento

conclusosi con l'adozione dell'atto di remissione e non ha contestato in alcun modo gli intendimenti illeciti della Giunta Comunale. In sede di audizione personale la medesima Dott.ssa DE CAO ha dichiarato di aver condiviso il provvedimento di remissione, per cui è accertato che anche la dr.ssa DE CAO ha contribuito casualmente e soggettivamente alla produzione dell'evento dannoso contestato e quindi è tenuta a condividere con gli altri convenuti la relativa responsabilità.

Pertanto sussistono tutti gli elementi costitutivi della responsabilità per il danno erariale arrecato al patrimonio comunale quantificato dalla Procura attrice in euro 27.138,76: la condotta lesiva posta in essere in ragione del rapporto d'impiego e/o di servizio con l'Ente danneggiato; il nesso di causalità tra l'evento lesivo e il comportamento gravemente colposo dei convenuti; l'elemento soggettivo della colpa grave.

Su quest'ultimo punto il Collegio ritiene integrato l'elemento psicologico della colpa grave in quanto i convenuti hanno agito in violazione di chiare norme di legge e di principi di sistema che imponevano un comportamento opposto a quello contestato.

Il comportamento addebitato risulta caratterizzato dall'elemento soggettivo della colpa grave, consistente nella cosciente e volontaria inosservanza delle norme di legge e di principio sul recupero dei crediti dell'Ente locale.

La prima delibera è indiscriminata, non si fonda sull'esame delle posizioni specifiche dei singoli debitori e sulla tutela dell'interesse pubblico al recupero del credito, previsto dalle norme generali e speciali, ma dispone una remissione generale, in violazione di legge e dei basilari principi di tutela delle ragioni creditorie dell'Ente, priva di idonea e specifica motivazione per ciascuna posizione debitoria estinta.

La valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati incisi con la prima delibera imponeva una istruttoria approfondita delle singole posizioni ed una giustificazione articolata di ciascuna scelta, motivata alla luce di tutte le norme ed i principi rilevanti ai fini di un corretto esercizio della potestà pubblica.

L'adozione di un provvedimento amministrativo (remissione di debiti in danno dell'Ente) in evidente contrasto con principi e norme di legge che prescrivono il comportamento opposto (attività di recupero dei crediti dell'Ente con tutti gli strumenti giuridici privati e pubblici a disposizione) imponeva una motivazione aggravata e particolarmente puntuale che giustificasse nel caso concreto la specificità della fattispecie tale da consentire la violazione delle norme e dei principi generali vigenti che presidono il normale esercizio dei diritti di cui l'Ente è titolare, il cui abbandono costituisce ipotesi speciale ed eccezionale nel nostro ordinamento.

Gli atti e comportamenti posti in essere dai convenuti risultano particolarmente carenti di motivazione e privi di giustificazione alla luce di tutti i profili di illegittimità ed illiceità innanzi esposti, per cui il Collegio ritiene sussistente anche l'elemento psicologico della colpa grave.

Le circostanze oggettive, funzionali, organizzative, operative, in cui hanno operato i convenuti non consentono di individuare alcuna ragione fondata per l'esercizio del potere riduttivo.

Il danno erariale, consistente nel mancato introito alle casse dell'Amministrazione per i crediti vantati e non riscossi, ammontante a euro 27.138,76, deve essere addebitato ai convenuti in parti uguali .

La somma di euro 27.138,76 deve essere inoltre rivalutata, con condanna al pagamento degli interessi e delle spese legali.

Pertanto si deve pronunciare la condanna dei convenuti al pagamento, in parti uguali, in favore del Comune di Manerba sul Garda (BS), della somma di euro 27.138,76, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

La condanna alle spese segue la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente

pronunciando, condanna i convenuti: BERTINI Isidoro Antonio, SPEZIANI Maria, ORIO Eugenio, BOCCHIO Domenico Franco, TALAMAZZI Giancarlo, RAINERI Bruno, DE CAO Federica, al pagamento, in parti eguali, in favore del Comune di Manerba sul Garda (BS), della somma di euro 27.138,76, oltre a rivalutazione monetaria fino al deposito della sentenza e gli interessi legali fino al momento della effettiva esecuzione, salvo deduzione in sede esecutiva di quanto eventualmente ed effettivamente riscosso dal Comune per i crediti oggetto della delibera n. 162 del 5-6-2004.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in euro_____

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 7-6-2006.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Dott. Maurizio MASSA)

(Dott. Giuseppe NICOLETTI)

Depositata in Segreteria il 29.6.2006

IL DIRIGENTE