



# Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

**Newsletter**

**29 aprile  
2016**

**CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD**

## IN QUESTO NUMERO

- ❖ Illegittima l'ordinanza che blocca il distacco dell'utenza idrica alle famiglie indigenti
- ❖ Mancato perfezionamento della procedura espropriativa e responsabilità amministrativa del Sindaco
- ❖ Gli amministratori del cda di una partecipata che si oppongono alla nomina di un Amministratore unico rispondono di danno erariale
- ❖ Dal consiglio di Stato arriva un'ulteriore conferma dell'inutilizzabilità dell'istituto dell'accessione invertita

**SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo**  
**Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166**  
**[www.conord.org](http://www.conord.org)                      [conord@conord.org](mailto:conord@conord.org)**

### **Illegittima l'ordinanza che blocca il distacco dell'utenza idrica alle famiglie indigenti**

Nel sempre più ricorrente caso di distacco delle utenze per il servizio idrico a causa di morosità, il Sindaco non può utilizzare lo strumento dell'ordinanza motivata da ragioni di ordine pubblico o igienico sanitarie, anche nei casi di grave tensione e disagio sociale, per impedire la sospensione del servizio agli utenti morosi, in quanto non si tratterebbe di una situazione tale da giustificare la deroga agli ordinari poteri amministrativi.

Così si è espresso il Tar Sicilia, Palermo, con la sentenza numero 962 del 15 aprile 2016, accogliendo il ricorso di una società di gestione del servizio idrico dell'Ambito Territoriale della Provincia di Agrigento, dichiarando illegittima l'ordinanza emanata da un Sindaco della zona per bloccare l'interruzione della fornitura dell'acqua ad una serie di famiglie morose. Il primo cittadino, aveva giustificato l'atto con la situazione di crisi economica ed il conseguente grave disagio sociale che interessa molti cittadini del suo territorio, ed aveva intimato con l'ordinanza alla società gestore del servizio idrico il divieto *"di procedere fino a nuova disposizione, al distacco dei contatori idrici ed alla sospensione di acqua potabile su tutto il territorio di questo Comune ai nuclei familiari (morosi), ivi insediati"*, ordinando che fossero garantiti almeno 50 litri d'acqua a giorno.

Secondo i magistrati amministrativi, il Sindaco ha esercitato illegittimamente in quanto ufficiale di governo i poteri di contingibilità ed urgenza emettendo l'ordinanza, per come sono previsti dall'articolo 54 del D.lgs. 2267/2000, non ricorrendo le ragioni di ordine pubblico ed igienico sanitarie. Piuttosto, col suo atto, il Sindaco ha interferito sul regolare svolgimento del rapporto contrattuale privato fra la società del servizio idrico e gli utenti, rapporto da cui il Comune è

completamente estraneo, impedendo così al gestore del servizio di attuare i rimedi previsti dalla legge nei confronti degli utenti ritardatari nei pagamenti, come per l'appunto l'interruzione della somministrazione dell'acqua. Per il Tar, seppur l'intento di voler intervenire a sostegno delle fasce più deboli della popolazione è condivisibile, risulta comunque sproporzionato ed illegittimo l'uso dell'ordinanza sindacale contingibile ed urgente, mancando i presupposti di *"accidentalità, eccezionalità ed imprevedibilità, essendo incerto il verificarsi di un evento sia nell'an che nel quando"*. Viene richiamata nella sentenza la consolidata giurisprudenza amministrativa relativa al tema dei poteri di ordinanza, secondo la quale in virtù del combinato disposto degli articoli 50 e 54 del Testo unico degli Enti Locali, l'esercizio del potere di ordinanza extra ordinem da parte del Sindaco può essere solo giustificato dalla necessità di fronteggiare un reale e motivato pericolo di grave danno all'incolumità pubblica, che l'amministrazione non potrebbe fronteggiare con gli strumenti amministrativi ordinari, a causa dell'estrema eccezionalità ed imprevedibilità *"tale da rendere indispensabile interventi immediati ed indilazionabili, consistenti nell'imposizione di obblighi di fare o di non fare a carico del privato"*.

Un altro interessante aspetto valutato dal Tar Sicilia riguarda il rapporto fra la legislazione nazionale, contenuta nel TUEL, in materia di enti locali e la competenza esclusiva che lo Statuto regionale attribuisce alla Regione su questa materia. Per i magistrati sul tema dei poteri d'urgenza riconosciuti ai sindaci siciliani, si devono applicare le normative contenute nel TUEL, seppur non richiamate mai direttamente dalla legislazione speciale regionale, in quanto si tratterebbe dei *"servizi statali"* degli enti locali *"rispetto ai quali la potestà legislativa della Regione Siciliana risulta essere recessiva"*.

La sentenza rileva inoltre che in virtù degli interventi legislativi della Regione Sicilia,

vengono meno anche le ragioni di ordine pubblico addotte a motivazione dell'ordinanza. Infatti con la legge regionale numero 19 dell'11 agosto 2015 "Disciplina delle risorse idriche" è stato previsto l'obbligo per i gestori del servizio idrico di garantire l'erogazione di almeno 50 litri d'acqua al giorno per persona per le famiglie morose meno abbienti. Inoltre la medesima legge prevede l'istituzione di un fondo di solidarietà per sostenere le famiglie che, sulla base degli indicatori del reddito come l'Isee, oppure che risultino in stato di indigenza a causa della prolungata disoccupazione o la mancanza della percezione di reddito, risultino bisognose di un sostegno economico per poter far fronte al pagamento delle bollette del servizio idrico integrato.

### **Mancato perfezionamento della procedura espropriativa e responsabilità amministrativa del Sindaco**

La terza sezione centrale d'appello della Corte dei Conti ha confermato, con la sentenza n. 124 del 2016, la responsabilità amministrativa di un Sindaco per il mancato perfezionamento di una procedura espropriativa.

Stando alla ricostruzione dei fatti fornita, la procedura ablativa era stata avviata nel lontano 1980 con delibera della Giunta comunale al fine di realizzare opere di urbanizzazione delle aree destinate ad insediamenti produttivi. Le aree erano state, poi, immediatamente occupate e, a distanza di circa un anno, il Presidente della Giunta Regionale aveva stabilito l'indennità di esproprio.

Pertanto la procedura non veniva perfezionata nei termini di legge e, non avendo ricevuto indennità alcuna per i terreni nel frattempo occupati e trasformati, il proprietario aveva convenuto innanzi al giudice civile l'ente locale. Qui, solamente

nel 2008, si giunge ad una sentenza definitiva di condanna dell'Amministrazione ed alla conseguente disposizione del risarcimento a favore della proprietà.

Una volta riconosciuto, nel corso del 2009, il debito fuori bilancio da parte del Consiglio comunale la Procura regionale della Corte dei Conti esercita l'azione di responsabilità nei confronti del Sindaco allora in carica, dell'Assessore competente e del Responsabile dell'Ufficio Tecnico individuando il danno erariale nella differenza fra quanto pagato a titolo di interessi, rivalutazione e spese e quanto dovuto alla proprietaria per l'indennità di esproprio definita nel 1981, per una pretesa complessiva di € 584.198,84.

Con la sentenza n.115/2012 la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria assolveva il Responsabile dell'Ufficio Tecnico e l'Assessore rispettivamente per assenza della colpa grave e per mancanza del nesso di causalità in relazione ai fatti loro ascritti mentre, al contrario, condannava invece l'ex Sindaco al pagamento di € 15.000,00 (quindicimila) in favore del Comune.

La sentenza, appellata in via principale dalla Procura, viene confermata in ordine alle disposte assoluzioni mentre viene riformata, sotto il profilo del quantum, per quanto attiene alla somma addebitata all'ex Sindaco che passa da €15.000,00 ad € 30.000,00.

Più precisamente, in merito alla posizione dell'ex Assessore, la Sezione d'Appello conferma la sua estraneità alla vicenda e, pertanto, non ritiene sussistere il necessario nesso di causalità. Infatti "non risulta intestata all'Assessore ai Lavori Pubblici nessuna specifica competenza in materia di procedure espropriative, in quanto pertinenza del Sindaco nella sua qualità di organo delegato per il perfezionamento delle procedure di esproprio".

Quanto, invece, alla posizione del Responsabile dell'Ufficio Tecnico viene confermata l'esclusione di qualsiasi ipotesi

di grave negligenza nella condotta tenuta in ordine alla procedura espropriativa.

Ed infatti, sebbene la Corte convenga con la posizione della Procura, secondo cui non può essere disconosciuto un ruolo gestionale in capo all'Ufficio tecnico, da svolgere anche mediante proposizione di atti istruttori funzionali alla successiva deliberazione da parte degli organi amministrativi, deve comunque sia ribadirsi che “tra tali competenze non vi fossero attribuzioni nella materia degli espropri, demandate al Sindaco, al quale spettava il compito di esercitarle in modo esclusivo dal punto di vista funzionale e ciò implicava che lo stesso impartisse direttive e vigilasse sull'apparato tecnico per la cura degli aspetti istruttori e procedurali, necessari per la definizione dell'esproprio”.

Anzi, il Collegio ritiene che la responsabilità del Sindaco non potrebbe essere esclusa neppure ove fosse provato che questi avesse “delegato” ad un dipendente le incombenze relative ad edilizia, opere pubblica ed espropriazioni, dal momento che non si tratterebbe comunque di una vera e propria delega di funzioni, ma più semplicemente di un ordine di servizio con finalità organizzative, insufficiente per elidere il nesso causale tra il comportamento omissivo del Sindaco ed il danno.

Così stando le cose, il Giudice d'appello conferma la condanna già inflitta, a titolo di colpa grave, all'ex Sindaco poiché “nel caso di mancato compimento e perfezionamento delle procedure espropriative, sussiste la responsabilità amministrativa del vertice dell'ente locale territoriale che, in violazione degli artt.13, L. n.2359/1985 e 20, L. n.865/1971, abbia fatto decorrere inutilmente i termini dell'occupazione temporanea, facendo divenire illegittima la procedura espropriativa”.

Inoltre la responsabilità dell'imputato trova chiara conferma dal momento che “nel lungo periodo in cui rimase in carica, egli

mostrò una mancanza di iniziativa e del tutto assente risulta l'impulso dato all'ufficio, affinché fossero disposti gli atti necessari per la procedura ablatoria. La sua condotta omissiva ben risulta connotata da colpa grave, dal momento che le funzioni pubbliche impongono al soggetto che le riveste di adoperarsi affinché sia assicurata la massima e tempestiva tutela alle ragioni dell'Erario, proprio al fine di evitare che si verificino eventi lesivi quale quello all'esame”.

Nulla valgono, infine, le considerazioni svolte dalla difesa dell'ex primo cittadino in ordine alla complessità della materia e alla conseguente necessità di escludere una colpa grave in capo all'imputato. Il Giudice adito ritiene, al contrario, che sebbene la complessità della materia risulti innegabile, questa “non costituisce esimente della responsabilità, come da giurisprudenza costante di questa Corte dei conti, ma influisce sull'applicazione della riduzione del risarcimento del danno da accollare”.

Pertanto, oltre ad essere confermata la condanna in capo all'ex Sindaco, questa viene rideterminata – comunque, in misura nettamente inferiore all'iniziale contestazione di 584.198,84 € – in complessivi 30.000,00 €.

**Gli amministratori del cda di una partecipata che si oppongono alla nomina di un Amministratore unico rispondono di danno erariale**

I membri di un consiglio di amministrazione decaduto che oppongono resistenza in sede giudiziale e stragiudiziale contro l'atto di nomina del Comune di un amministratore unico, rispondono per le spese sostenute illegittimamente dall'azienda che presiedevano. Questo è quanto emerge dalla sentenza numero 94/2016 della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale



per la Toscana, che ha condannato i membri decaduti del cda di un'azienda speciale affidataria del servizio di igiene urbana, che nonostante non fossero più nelle loro funzioni di amministratori avevano richiesto un parere legale e dato mandato per la presentazione di un ricorso al Tar avverso la decisione del Comune di modificare lo statuto dell'azienda e di nominare un Amministratore unico al posto del decaduto cda di cui facevano parte.

Nello specifico, il Comune al fine di ridurre le spese legate ai compensi degli amministratori, aveva modificato lo statuto introducendo la possibilità di nominare un Amministratore unico mediante decreto del Sindaco. In risposta a questa decisione del Consiglio Comunale, gli amministratori decaduti dell'azienda avevano richiesto un parere pro veritate ad uno studio legale per verificare la legittimità della modifica statutaria e con una deliberazione successiva avevano affidato mandato allo stesso studio di predisporre un ricorso al Tar per ottenere l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale, del nuovo statuto modificato e del decreto sindacale di nomina dell'Amministratore unico. Il ricorso era poi stato respinto dai giudici amministrativi. Per questi comportamenti, la Procura della Corte dei Conti ha contestato un danno erariale di 16.082 euro, in quanto si trattava di spese che non solo non avevano avuto alcuna utilità, ma anzi avevano costituito un danno per di più derivante da delibere di soggetti non più in carica, in quanto decaduti dalle funzioni di amministratori e quindi privi della legittimazione ad agire per conto dell'azienda.

Per prima cosa i giudici contabili hanno chiarito che nel momento in cui i soggetti hanno agito commettendo i fatti contestati, erano privi di potere, in quanto la prorogatio del Cda era scaduta. La prassi amministrativa, seppur consolidata, che permette all'organo amministrativo collegiale di continuare ad operare anche

dopo la scadenza del tempo massimo per la sua ricostituzione al fine di garantire la continuità gestionale, non ha alcuna legittimità. Si aggiunga a questo che la giurisprudenza contabile ha più volte affermato che un parere "pro veritate" non può da solo legittimare un atto amministrativo esentando da responsabilità gli amministratori (vedasi ad esempio la sentenza numero 109/2000 della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Sicilia). Secondo la Corte dei Conti vi erano tutti gli elementi che sono necessari per una condanna per danno erariale in quanto sussisteva il rapporto di servizio, il nesso di causalità tra la condotta contestata ed il danno causato all'Erario e la condotta è stata caratterizzata almeno da colpa grave.

Secondo i magistrati, la normativa sulla prorogatio degli organi amministrativi, le modifiche statutarie che prevedevano esplicitamente la nomina di un Amministratore unico, l'assenza di potere dei membri dell'ex Cda decaduto, sono elementi che tutti insieme permettono "di affermare senza alcun dubbio la previsione o la prevedibilità dell'evento dannoso e la sua prevenibilità". A fronte di questo, l'azione dei soggetti coinvolti "in relazione agli obblighi di servizio e alle regole di condotta relativi allo svolgimento dei compiti affidatigli appare davvero censurabile". Mentre il Comune, socio dell'azienda, ha agito per ridurre le spese e migliorare l'azione amministrativa, gli ex membri del cda, seppur senza alcun potere di farlo, hanno strenuamente opposto resistenza per difendere il proprio status sia in sede stragiudiziale che giudiziale non avendo il contenzioso alcun reale fondamento.

Infine la Corte dei Conti ha chiarito che seppur il diritto di difesa è un diritto costituzionalmente garantito, non può però esserlo a spese delle casse pubbliche. Per questi motivi gli ex membri del cda sono stati condannati al pagamento degli oltre 16 mila euro per aver richiesto un parere legale ed aver agito in giudizio a nome dell'azienda quando ormai erano decaduti.

### **Dal consiglio di Stato arriva un'ulteriore conferma dell'inutilizzabilità dell'istituto dell'accessione invertita**

Il Consiglio di Stato torna a pronunciarsi, con la sentenza 13.4.2016, n. 14466, sull'operatività dell'istituto della accessione invertita nel caso in cui una procedura espropriativa non sia stata perfezionata ma l'opera di pubblico interesse sia stata comunque realizzata.

Il Giudice d'appello, non ritenendo di doversi discostare da un orientamento ormai consolidato, anche a seguito di importanti arresti della CEDU, conferma non essere possibile, per la P.A., acquisire mediante accessione invertita il fondo non espropriato.

Bisogna, infatti, premettere come, in caso di occupazione originariamente o divenuta sine titulo, "l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso; e ciò indipendentemente dalle modalità - occupazione acquisitiva o usurpativa - di acquisizione del terreno; per tali ragioni, il proprietario del fondo illegittimamente occupato dall'amministrazione, ottenuta la declaratoria di illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare nel giudizio di ottemperanza sia il risarcimento, sia la restituzione del fondo che la sua riduzione in pristino".

Secondo tale prospettazione, quindi, la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà.

D'altronde le Amministrazioni pubbliche possono legittimamente acquisire un bene ricorrendo a soli due strumenti tipizzati, ossia il contratto, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il provvedimento, e quindi anche in assenza

di consenso ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie.

Peraltro non va dimenticato come, l'Ente pubblico possa acquisire il fondo, una volta realizzata l'opera, ricorrendo alla cd. acquisizione sanante ed allo specifico – nonché semplificato – procedimento di cui all'art. 42-bis del DPR n. 327/2001.