

Corte dei conti - giudizi di responsabilit  amministrativa per danno erariale - sent. N. 55/2004 sezione centrale appello - enti locali - appalto lavori - contributi regionali - omessa ultimazione della procedura finalizzata alla erogazione - disordi

Autore: Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

La sentenza di responsabilit  in allegato afferisce a contribuzione regionale per incentivi allo sviluppo delle fonti energetiche alternative di cui si era avvalso un ente locale toscano. Tuttavia, a fronte dell'appalto lavori, la procedura erogatoria non era stata ultimata cosicch? l'impresa appaltatrice per ottenere il pagamento delle proprie spettanze si era dovuta attivare personalmente in seno all'ente. Il Collegio evidenzia che la vicenda ? paradigmatica di disordine amministrativo e di grave negligenza e che dall'aver omesso gli adempimenti procedurali finalizzati all'ottenimento della contribuzione regionale di cui sopra era scaturito danno all'erario essendo anche palese che alla ditta dovevano essere necessariamente corrisposti gli oneri accessori di legge per tardivo pagamento del quantum dovutole.?

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Presidente: C. Costanza - Relatore: G. Piscitelli

F A T T O

?

1.- Il Comune di Sorano redigeva un progetto dimostrativo per la realizzazione di un impianto a celle fotovoltaiche per l'illuminazione della tomba Ildebranda di Sovana, per una spesa complessiva di lire 274.215.000, da finanziarsi con gli incentivi allo sviluppo delle fonti energetiche alternative, stanziati dalla

Comunit? Economica Europea e dalla legge della Regione Toscana n. 19 del 26 marzo 1984 e, per la restante parte, con i propri mezzi di bilancio. Il progetto veniva ammesso al contributo in conto capitale di lire 68.554.000; l'Amministrazione regionale, concedente, il 4 agosto 1986, trasferiva la somma all'Associazione intercomunale n. 29 ?Colline dell'Albenga?, suo ente delegato, per l'erogazione al beneficiario, una volta concluso l'iter amministrativo prescritto.

?

Il procedimento per l'accesso alle provvidenze recate dalla citata legge regionale n. 19/1984 era stato disciplinato da una direttiva assunta con la deliberazione n. 75/1984 del Consiglio regionale.? Questa stabiliva, fra l'altro, che le domande? fossero presentate per il tramite dell'ente delegato competente (per il Comune di Sorano, l'Associazione intercomunale n. 29 ?Colline dell'Albenga?), il quale avrebbe provveduto all'istruttoria tecnico-amministrativa, a deliberare sulla loro ammissibilit?, ad accertare la rispondenza tecnica delle opere realizzate e la congruit? delle spese e, a conclusione, ad erogare i relativi contributi. Ai soggetti beneficiari, in particolare, prescriveva di dichiarare, su apposito modulo, la data di ultimazione dei lavori e di chiedere la visita dei funzionari delle amministrazioni delegate per la verifica della rispondenza dell'opera realizzata al progetto presentato.

2.- Il Comune di Sorano, insieme a quello di Cetona, anch'esso beneficiario di analogo contributo, affidavano i lavori alla S.p.A. OMISSIS, alla quale subentrava la S.p.A. OMISSIS, a sua volta, incorporata nella S.p.A. OMISSIS NUCLEARI. Agli atti del Comune di Sorano, tuttavia, non venivano rinvenuti n? la delibera a contrarre, n? il contratto di affidamento dei lavori, ma soltanto la copia di un accordo aggiuntivo con la S.p.A. Omissis nucleari, firmato il 14 gennaio 1994 dal sindaco B..

L'impianto veniva consegnato dall'Omissis al Comune il 23 giugno 1988, mediante ?verbale di collaudo?, redatto con l'intervento del sindaco? Domenico B. e di un ingegnere dell'impresa; il Comune ne assumeva l'esercizio e la manutenzione ordinaria, mentre quella straordinaria rimaneva ancora a carico della ditta costruttrice. Riceveva la consegna definitiva il 24 febbraio 1990.

3.- La legge regionale toscana n. 58 del 2 dicembre 1991 sopprimeva le associazioni intercomunali ed assegnava le funzioni di commissario liquidatore ai presidenti delle rispettive Province, con lo specifico incarico di verificare i rapporti attivi e passivi in atto e di predisporre un piano di successione. La

Provincia di Grosseto il 20 novembre 1991, con atto n. 4272, iscriveva nel proprio bilancio la somma stanziata a favore dei Comuni beneficiari dei contributi in questione, tra i quali quello assegnato al Comune di Sorano.

4.- La S.p.A. Omissis il 18 novembre 1988 inviava al Comune una prima fattura di 50 milioni; rimasta insoluta la richiesta, sollecitava il pagamento con lettera pervenuta al Comune il 9 luglio 1990, con minaccia di applicare gli interessi legali. Nel maggio del 1995 la S.p.A. Omissis nucleari reclamava il pagamento del credito della Omissis, che quantificava complessivamente in lire 59.500.000, entro 15 giorni. Sollecitava l'adempimento con altre due lettere, rispettivamente del marzo e del luglio dell'anno 1996, con minaccia di azione legale, seguite da ricorso al Presidente del Tribunale di Grosseto. Questo, con decreto del 29 gennaio 1997, ingiungeva al Comune di pagare alla creditrice la somma di 68.554.000, oltre agli interessi di legge dalle date delle singole fatture, e le spese del giudizio. Il Comune versava all'azienda, complessivamente, la somma di lire 107.246.559, delle quali lire 36.952.555 a titolo di interessi maturati a decorrere dal 14 novembre 1988.

5.- Il Comune di Sorano faceva pervenire alla Provincia di Grosseto il verbale di collaudo dell'impianto il 14 giugno 1997; il 20 successivo ne inviava altra copia, unitamente a due fatture emesse dall'impresa creditrice. Il 21 novembre i funzionari provinciali eseguivano la visita sopralluogo, ai quali il Comune consegnava la rimanente documentazione; il 24 redigevano la relazione finale sull'esecuzione dei lavori ed il 3 dicembre 1997 l'Amministrazione provinciale erogava la somma di lire 68.554.000 al Comune di Sorano.

6.- La Procura regionale contabile della Toscana, venuta a conoscenza dei fatti, citava in giudizio gli attuali appellanti, i quali avevano ricoperto, in tempi diversi (sino al maggio 1990, il B. e successivamente, il B.), la carica di sindaco del Comune di Sorano, per rispondere del danno di lire 38.692.559, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi legali, corrispondente alla maggior somma pagata all'impresa a titolo di interessi e spese di giustizia, rispetto all'ammontare del contributo ricevuto dalla Regione. Nel corso del giudizio, su ordine del Giudice, citava anche il segretario comunale in servizio dal 1992 in poi. Addebitava a tutti di aver omesso qualsiasi iniziativa diretta al pagamento del debito, nonostante ripetuti solleciti ricevuti sin dal 1988. La Sezione giurisdizionale adita, con l'impugnata sentenza, mentre mandava assolto il segretario comunale, perch? non completamente informato della vicenda, condannava il B. ed il B. a pagare al Comune di Sorano le somme, rispettivamente, di lire 5.326.338 e di lire 33.366.171, maggiorate

della rivalutazione monetaria, da calcolarsi dalla data della citazione e sino al deposito della sentenza, e degli interessi legali, da quest'ultima data sino al soddisfo. Riteneva il B. pienamente consapevole dei termini della questione, per essere stato in carica proprio nel periodo in cui erano stati realizzati i lavori. Ascriveva grave negligenza anche al suo successore, per il fatto che era rimasto del tutto inerte di fronte ad un sollecito di pagamento, con richiesta di interessi, pervenuto al Comune nel luglio 1990, poco dopo il suo ingresso nella carica, ed aveva mantenuto tale atteggiamento anche successivamente e sino alla notifica del decreto ingiuntivo.

7.- Con l'appello il B. protesta assenza di colpa grave e mancanza di nesso causale tra condotta ed evento. In ordine al primo motivo osserva che era cessato dalla carica appena tre mesi dopo la consegna dell'impianto, quando ancora non si era determinata la mora a carico del Comune, dato che la richiesta di saldo, pervenuta il 9 luglio 1990, non conteneva ancora addebito di interessi, per cui se essa fosse stata soddisfatta, non si sarebbero verificate le conseguenze, che ora sono oggetto del presente giudizio. In ordine al secondo, oppone che il danno ? derivato dalla? scelta del segretario comunale di non proporre opposizione al decreto ingiuntivo, e di non chiamare in causa la Regione e la Provincia, diretti responsabili dell'omissione; e dalla scelta di non soddisfare la richiesta di pagamento della somma di 50 milioni, pervenuta nel luglio del 1990. Se fosse stata soddisfatta almeno quest'ultima, non sarebbero maturati a suo carico addebiti per interessi e spese.

Il B. lamenta, in primo luogo, la mancanza di nesso di causalit? tra condotta ed evento, poich? la decisione di non spiegare giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo, nel quale sarebbero potuto essere chiamate a rispondere la Regione e la Provincia, che avevano indebitamente trattenuto i fondi presso le loro casse, fu deliberata dal Consiglio comunale, su parere giuridico-amministrativo del segretario comunale, il quale aveva temporeggiato nel tentativo di indurre la creditrice a rinunciare agli? interessi. In secondo luogo, protesta la mancanza di colpa grave, perch? il ritardo nell'erogazione del contributo regionale sarebbe addebitabile alla negligenza di altri soggetti, e perch? non incombono al sindaco i doveri di diligenza e di perizia verso l'Amministrazione, come ad un dipendente comunale, non essendo stato egli prescelto e selezionato, come questo, in base a competenza ed esperienza professionale. In ogni caso, egli meritava migliore trattamento, quanto meno, per avere promosso l'invio alla Procura della Corte dei conti del carteggio, dal quale ? nata l'inchiesta.

8.- Il Procuratore Generale, con le conclusioni scritte, chiede il rigetto degli appelli e la condanna dei

ricorrenti anche alle spese di questo grado di giudizio. In merito alle doglianze del primo, osserva che la condotta causativa di danno era stata posta in essere proprio dal B., molto prima che l'impresa chiedesse il pagamento del prezzo pattuito. Egli, infatti, che ben conosceva i termini della concessione del contributo e del contratto di appalto, dopo il collaudo dell'opera, avvenuto nel 1988, e sino alla cessazione dalla carica, avvenuta nel maggio 1990, aveva tenuto un comportamento inerte, non assumendo iniziative personali dirette all'incameramento del contributo, né vigilando perché lo facessero i competenti uffici comunali. Ritiene che non ha ragione di lamentarsi dell'ammontare del danno posto a suo carico, perché esso è stato esattamente proporzionato all'efficienza causale della condotta ascrittagli. In merito al secondo appello, oppone che la tesi del B., di aver seguito il consiglio del segretario comunale, non collima con la motivazione della sentenza, la quale gli fa addebito di non aver assunto iniziative volte al tempestivo e puntuale adempimento dell'obbligazione. Quindi, il danno non è conseguito dall'omessa difesa in giudizio del Comune, quanto, piuttosto, dall'inerzia, protrattasi per così lungo tempo, che ha fatto trovare il Comune nella condizione di inadempiente ed ha determinato il notevole accumulo del debito per interessi. Rigetta la tesi dell'esonero dal dovere di diligenza per non essere un pubblico dipendente, richiamando, a tal fine, la pronuncia delle SS.RR. n.66/1996 e, conclusivamente, ritiene non meritevole di censura l'addebito di responsabilità fatta dalla sentenza, per il fatto che aveva avuto conoscenza della questione sin dal 1990, senza occuparsene.

9.- Nella discussione orale l'avv. Giorgi pone in evidenza la tortuosità del provvedimento dell'Amministrazione regionale, la quale, anziché erogare il contributo direttamente al Comune di Sorano, prima lo destina all'associazione intercomunale e poi lo trasferisce nel bilancio della Provincia; il comportamento non chiaro della società creditrice, la quale invia fatture non regolari, distanziate nel tempo e di importo sempre diverso, le quali fanno fortemente dubitare della legittimità del decreto ingiuntivo emesso dal Presidente del Tribunale e lasciano pensare che un'eventuale opposizione avrebbe potuto avere esito favorevole. Per il B. chiede una più attenta valutazione del fatto che era cessato dalla carica da due mesi quando giungeva la seconda richiesta di pagamento. Quanto al B., ricorda che aveva iniziato il suo mandato sindacale sotto l'impero della legge n. 142/1990, che trasferiva le funzioni esecutive dei contratti ai funzionari, e lo aveva continuato sotto l'impero del decreto legislativo n. 29 del 1993, che attribuiva ogni potere in materia di contratti ai dirigenti e, per il Comune di Sorano, costituito da appena 3000 abitanti, al Segretario comunale. Conclude per l'assoluzione degli appellanti. Il pubblico ministero oppone che l'attività del Sindaco, diretta alla erogazione del contributo, era stata chiaramente carente, poiché aveva ommesso gli adempimenti, prescritti e illustrati dalla direttiva del Consiglio regionale, necessari per ottenere la liquidazione e l'erogazione del contributo; che l'opposizione al decreto ingiuntivo

avrebbe soltanto aggravate le conseguenze a carico del Comune, il quale non aveva titolo a chiamare in garanzia la Regione o la Provincia; che il sindaco non pu? essere esentato dal dovere di diligenza e che, infine, la sentenza appellata, nella sostanza, ? molto equilibrata. Conclusivamente chiede il rigetto dell'appello.

Ritenuto in

D I R I T T O

10.- Dalla cospicua legislazione, soprattutto statale, riguardante l'incentivazione finanziaria alla realizzazione di opere, sia pubbliche che private, si ricava la regola costante, che pu? essere ritenuta principio del diritto pubblico, secondo la quale la responsabilit? dell'appalto dei lavori ammessi al contributo, della conduzione di essi, del collaudo dell'opera e della definizione dei rapporti contrattuali con l'impresa esecutrice, rimane interamente al soggetto beneficiario. L'ente concedente interviene in alcune fasi dei lavori, ed a conclusione di essi, soltanto per verificarne la conformit? al progetto ammesso al beneficio, la buona esecuzione e la congruit? della spesa finale, unicamente per giustificare, sul piano amministrativo e contabile, l'erogazione della somma promessa; rimane, quindi, del tutto estraneo ad ogni rapporto nascente dall'esecuzione dell'opera. Ed a tali principio si era ispirata anche la normativa regionale in parola, specialmente con la direttiva approvata con la deliberazione consiliare n. 75/1984, la quale, come ? stato riferito innanzi, prevedeva che il beneficiario avrebbe dovuto assumere concrete iniziative, dirette a promuovere le verifiche di rito da parte dell'Amministrazione concedente, al fine di concludere la procedura di erogazione del contributo.

Alla luce di quanto premesso, il Collegio ritiene non fondata la tesi dei ricorrenti, che adombrano nel comportamento dell'Amministrazione regionale toscana, e di quelle da Essa delegate, la causa e la colpa del danno subito dal Comune. Ritiene, piuttosto, che, al di l? delle probabili difficult? che potrebbero essere insorte, di cui si parler? in seguito, si tratta soltanto di una deplorabile vicenda? di disordine amministrativo, di palese negligenza nella trattazione degli affari pubblici, disinteresse ed incuria, del tutto interna all'Amministrazione del Comune di Sorano, nella quale nessuno ricordava che l'impresa, che

aveva eseguito i lavori, non era stata soddisfatta e che i fondi,? promessi dalla Regione, per pagare una parte del prezzo, non erano stati pi? chiesti. In sostanza, non bastava la sola collaudazione dell'opera, eseguita nel modo singolare innanzi descritto, ma occorreva l'approvazione di esso e della contabilit? finale e, conseguentemente, l'invio degli atti all'ente delegato della Regione per l'erogazione del contributo e l'emissione del mandato di pagamento a favore dell'impresa. Era, questa, una procedura che doveva essere svolta d'ufficio, indipendentemente dalle sollecitazioni della creditrice, subito dopo il collaudo o, quanto meno, dopo la presa in carico dell'opera.

Gli adempimenti da svolgere per ottenere la liquidazione del contributo regionale erano chiaramente descritti nella direttiva regionale, citata innanzi, pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione; la legge regionale, che sopprimeva le associazioni comunali, demandava al Presidente della Provincia le funzioni di Commissario liquidatore. Seppure la lettura di questa avesse potuto determinare qualche incertezza, elementare diligenza e di buon senso avrebbero dovuto suggerire di chiedere opportuni chiarimenti ai competenti uffici dell'Amministrazione regionale o della stessa Provincia di Grosseto. La completa assenza di iniziative, nonostante i solleciti della creditrice, che aveva eseguito, comunque, una prestazione al Comune, in base a contratto sottoscritto, denota grave disinteresse e trascuranza di elementari doveri di buona amministrazione. Non giova ai ricorrenti addurre di essere stati scelti alla carica non per la loro professionalit?, allo scopo di reclamare una sorta di esonero dal dovere di diligenza verso l'Amministrazione, perch? la definizione della questione, che ne occupa, non richiedeva loro particolari prestazioni tecnico-professionali, ma soltanto l'impiego di un minimo di diligenza e di accortezza, che ogni buon padre pone nella cura degli affari della propria famiglia. Sarebbe bastato dare le necessarie disposizioni perch? gli uffici comunali pervenissero alla definizione dei rapporti contrattuali, seguendo le istruzioni della direttiva in questione, e chiedendo, ove necessario, gli opportuni chiarimenti agli organi regionali. Il sindaco, nel cessato ordinamento comunale e provinciale contenuto nel R.D. n. 383/1934, era il capo dell'Amministrazione e, come tale, responsabile diretto degli affari del comune. Ed anche con il nuovo ordinamento, recato dalla legge n. 142/1990, egli conserva, pur sempre, un dovere di sovrintendenza sul funzionamento dei servizi e degli uffici, il quale ? molto pi? stringente e penetrante nei piccoli comuni, nei quali non esistono i dirigenti amministrativi, ai quali il decreto leg.vo n. 29 del 1993 ha, in seguito, affidato le responsabilit? esecutive. E neppure vale chiamare in causa il segretario comunale, poich? egli, sotto l'impero del precedente ordinamento non aveva titolo ad ingerirsi negli affari amministrativi, senza specifica richiesta del sindaco; e, una volta entrata in vigore la legge n. 142 del 1990, egli non poteva avere conoscenza delle questione, dal momento che il sindaco B., che aveva sottoscritto il contratto senza preventiva deliberazione della Giunta, non si era premurato neppure di

lasciarne copia per gli atti del Comune; cosicch?, ufficialmente, mancavano esatte notizie dell'affare. Quanto al sindaco B., risalta l'evidenza dell'incuria, per il fatto che, una volta ricevuto il sollecito di pagamento del luglio 1990, tenne un comportamento omissivo, quando era necessario, in primo luogo, chiarire la natura del rapporto esistente con l'Omissis e, in secondo luogo, verificare la fondatezza della richiesta di pagamento; e continu? a mostrare disinteresse anche dopo il 14 gennaio 1994, quando sottoscrisse l'accordo aggiuntivo con la ?Omissis Nucleari?. Non ha pregio neppure l'argomentazione, secondo la quale, il pagamento degli interessi fu la conseguenza di una delibera consiliare, assunta su parere del segretario comunale, che aveva suggerito di non proporre opposizione e di non chiamare in garanzia, nel giudizio che ne sarebbe derivato, la Regione e la Provincia. Come si ? detto innanzi, la responsabilit? dell'omissione era esclusivamente del Comune ed il pagamento degli interessi era ineludibile, perch? si tratta di un accessorio naturale al debito, che matura per il semplice ritardo nell'adempimento. La soluzione assunta dal Consiglio comunale fu atto ispirato a saggezza e responsabilit?, perch? evit? l'ulteriore crescita del danno.

Per quanto riguarda le singole responsabilit?, non v'? dubbio che il B. ag? con molta leggerezza, quando, avendo firmato il collaudo dell'opera e ricevuto la prima richiesta di pagamento, omise di disporre la conclusione della procedura per l'erogazione del contributo e la definizione dei rapporti con l'impresa, lasciando, alla fine del mandato, gli uffici comunali in difficult?, perch? privi di documenti ufficiali sull'affare, che egli aveva trattato personalmente. Pertanto la condanna a suo carico merita piena conferma. Il B., egualmente tenne un comportamento gravemente colposo per non aver dato corso alla richiesta di pagamento pervenuta nel luglio 1990, che gi? conteneva minaccia di applicazione di interessi; e per non essersene interessato neppure dopo la firma dell'accordo integrativo del 1994. Tuttavia, ad avviso del Collegio, l'addebito posto a suo carico dalla sentenza impugnata merita di essere ridotto a lire 20 milioni, per ragioni di equit?, sia per il fatto che la pratica dei lavori e del contributo non risultava neppure impiantata presso gli uffici del Comune e dovette essere ricostruita, con difficult?, dal segretario comunale, sia per la fattiv? iniziativa poi assunta per la definizione della controversia.

P. Q. M.

La seconda Sezione centrale della Corte dei conti

Viste le leggi nn? 19 del 14 gennaio 1994 e 639 del 20 dicembre 1996;

**riuniti i ricorsi in un unico giudizio, rigetta l'appello proposto da B. Domenico contro la sentenza n. 1116/2001REL emessa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti nella regione Toscana, depositata il 4 ottobre 2001; accoglie parzialmente quello di B. Ermanno, e per l'effetto, riduce l'addebito a suo carico a lire 20 milioni (pari ad euro 10.329,14), fermo restando le altre parti della sentenza. Condanna entrambi al pagamento delle spese anche di questo grado di giudizio, che si liquidano in euro 235,52-----
-----**

(duecentotrentacinque/52).

Cos? deciso in Roma, nella camera di consiglio del 27 novembre 2003.

Depositata in Segreteria il 23 FEB. 2004

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sent-n-55-2004-sezione-centrale-appello-enti-locali-appalto-lavori-contributi-regio/>