

REPUBBLICA ITALIANA 630/2011

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello

composta dai seguenti Magistrati :

| | |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| Dott. Ignazio de Marco | Presidente |
| Dott.ssa Maria Fratocchi | Consigliere |
| Dott. Fulvio Maria Longavita | Consigliere |
| Dott.ssa Marta Tonolo | Consigliere Rel. – Est. |
| Dott. Leonardo Venturini | Consigliere |

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello proposto dai sigg. Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C, rappresentati e difesi dall'avv. Giorgio Bernardi ed elettivamente domiciliati presso lo studio degli avv.ti Giorgio Bernardi e Marco T in XXXX, alla via Cialdi n. 3/D,

NEI CONFRONTI DI

Procura della Corte dei Conti

AVVERSO

la sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio n. 2232/2009, depositata il 7 dicembre 2009;

Visto l'atto d'appello iscritto al n. **37417** del registro di segreteria proposto dai sigg. Pietro T, Mauro M, Marco P, Giuseppe C e depositato presso la Segreteria di questa Sezione il 12 aprile;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 13 luglio 2011, con l'assistenza della sig.ra Lucia Bianco, il

relatore consigliere Marta Tonolo e il vice procuratore generale Roberto Benedetti;

Ritenuto in

FATTO

1. Con sentenza n. 2232/2009, depositata il 7 dicembre 2009, la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, condannava i sigg. Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C – in qualità di componenti della Giunta Municipale di XXXX - al pagamento, in favore del predetto ente locale, della somma complessiva di euro 6.000, oltre interessi legali (dalla data di pubblicazione della sentenza al soddisfo) e spese processuali.

La Sezione riteneva configurabile, nei confronti dei menzionati soggetti, una responsabilità amministrativa conseguente all'adozione della delibera n. 181 del 2001 con cui la Giunta municipale aveva destinato economie di spesa, derivanti da un mutuo, alla realizzazione di altro progetto edilizio anziché al completamento di opere relative alla messa in sicurezza di una scuola elementare sita in XXXX (alla via Giacinti) ed alla liquidazione del compenso dovuto al progettista.

Risulta agli atti che, al fine dell' ultimazione dei lavori presso il citato plesso scolastico, il dirigente del Settore Patrimonio del predetto ente locale, dott. Franco Francesco V, aveva conferito un incarico di progettazione all'ing. Ruggero R e aveva previsto la liquidazione delle competenze spettantigli all'esito dell'accensione di un prestito che l'Amministrazione avrebbe dovuto contrarre per finanziare i lavori in questione (determinazione n. 295 del 24 agosto 1999). La successiva scelta del Comune di destinare i fondi - resisi, nel frattempo, disponibili - al soddisfacimento di altre priorità, determinava il professionista a richiedere il corrispettivo della propria prestazione dapprima in via amministrativa e poi in via giudiziale mediante ricorso per decreto ingiuntivo.

Con delibera di riconoscimento di debito fuori bilancio n. 14 del 24 febbraio 2003, il Consiglio Comunale di XXXX liquidava al progettista euro 15.000, somma corrispondente

al compenso richiesto ed alle spese del giudizio civile.

L'esborso di tale importo, secondo la Sezione territoriale, rappresentava un danno alle pubbliche finanze non rilevando, in termini di arricchimento, l'acquisizione del progetto alla proprietà del Comune e il suo inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche.

Il Giudicante censurava, inoltre, la condotta dei citati amministratori sotto il profilo della colpa grave per aver posto nel nulla - del tutto ingiustificatamente - l'avvio del procedimento per l'esecuzione di lavori urgenti e non differibili (per i quali doveva ritenersi assunto un impegno di spesa "anche se non formale"), volti a garantire la sicurezza di una scuola nonché degli stessi studenti in vista dell'inizio dell'anno scolastico.

Sul punto rilevava: *“i convenuti al momento dell'adozione della delibera 181/2001 sapevano che per i lavori nella scuola non soltanto esisteva un progetto (che certamente avrebbe dovuto essere pagato), ma era stata trovata apposita copertura finanziaria (il residuo di mutuo di cui alla proposta del settore tecnico del 27 novembre 2000) per la realizzazione dell'opera e, conseguentemente per il progetto”* (sent. pag. 9).

Il Collegio, viceversa, assolveva il dirigente, ing. Franco Francesco V per assenza di colpa grave (stralciando la quota di danno richiesta dalla Procura regionale a quest'ultimo) e decurtava l'addebito risarcitorio da imputare agli assessori convenuti (del 50%), in ragione dell'apporto concausale al prodursi del danno degli amministratori successivi i quali decidevano di non utilizzare il progetto dell'ing. R per l'esecuzione dei lavori presso l'edificio di via Giacinti.

2. Con ricorso depositato il 12 aprile 2010, la difesa degli appellanti impugnava la sentenza in questione rilevando che la stessa non aveva tenuto in debito conto alcune decisive circostanze di fatto e doveva, pertanto, ritenersi viziata sotto il profilo dell'insussistenza della responsabilità per difetto dell'elemento soggettivo, per inesistenza del nesso causale

nonché per erroneità della motivazione.

Quanto al primo motivo d'appello, si osservava che il Collegio giudicante aveva individuato la condotta lesiva degli appellanti nell'aver modificato la destinazione di fondi per la realizzazione di lavori urgenti in un edificio scolastico nonostante fosse già stato assunto un impegno di spesa "anche se non formale", ma non aveva considerato che sussistevano indifferibili ed urgenti impegni di spesa assunti in precedenza per far fronte ad altri lavori di edilizia giudiziaria.

Si affermava, inoltre, che il progetto R doveva considerarsi inutilizzabile ed inidoneo al punto che le opere effettuate successivamente presso l'Istituto scolastico venivano eseguite senza utilizzare la progettazione di riferimento.

L'origine del danno erariale doveva, poi, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice territoriale, individuarsi nel mancato pagamento dell'asserito credito del progettista non tanto per la mancanza di fondi (destinati ad altro impiego), quanto piuttosto per la mancata opposizione, da parte del Comune, al decreto ingiuntivo richiesto dallo stesso R, decreto del tutto infondato per inidoneità del progetto e per inesistenza di un rapporto contrattuale con il professionista.

La difesa degli appellanti affermava, quindi, l'insussistenza del nesso causale tra la condotta degli amministratori e il danno contestato in considerazione, altresì, dell'erroneità della motivazione con riferimento all'inesistenza di un formale impegno di spesa.

“L'inesistenza di un ‘formale impegno di spesa’ equivale all'inesistenza di un impegno di spesa con conseguente errata affermazione della ‘violazione dei principi generali di contabilità pubblica’ (pag. 8 sentenza impugnata) divenendo imm modificabile (nel percorso argomentativo seguito dal primo giudice) un impegno di spesa soltanto, trattandosi di atti della pubblica amministrazione, quando sia formalmente assunto e

non laddove sia solo "informalmente" individuabile" (ricorso in appello pag. 5) .

Gli appellanti concludevano, pertanto, affinché, sospesa l'efficacia esecutiva della sentenza impugnata, questa fosse riformata e dichiarata l'insussistenza della responsabilità erariale loro contestata.

3. In data 31 maggio 2011, la Procura generale depositava proprie conclusioni scritte.

L'Ufficio riteneva che la motivazione della sentenza impugnata fosse meritevole di conferma risultando sussistenti sia il profilo soggettivo che il nesso causale contestati con il ricorso in appello.

Si osservava, al riguardo, che la Giunta comunale, composta dagli appellanti, era stata pienamente edotta della consegna al Comune della progettazione affidata all'ing. R e che la struttura tecnica dell'ente l'aveva accettata senza riserve proponendo alla Giunta, sulla scorta della progettazione stessa, la realizzazione dell'intervento edilizio.

Il requirente concludeva, pertanto, per la conferma della sentenza impugnata.

5. All'udienza di discussione, la Procura si è riportata alle conclusioni scritte ritenendo pienamente provata la responsabilità amministrativa degli odierni appellanti.

DIRITTO

1. Con il primo motivo d'appello, i sigg. Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C lamentano l'insussistenza della responsabilità amministrativa - addebitata loro con la sentenza indicata in epigrafe - per difetto dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Gli appellanti ritengono che nulla possa essere loro imputato per aver destinato ad altri scopi (delibera n. 181 del 2001) il finanziamento - soltanto previsto, e non impegnato formalmente, dal dirigente del settore (determinazione n. 295 del 24 agosto 1999) – con cui si sarebbe dovuto remunerare il progettista R.

Le doglianze sono fondate.

2. Ai fini di delineare compiutamente la vicenda di cui è causa vanno considerate alcune

circostanze di fatto.

Con la determinazione n. 295 del 24 agosto 1999 il dirigente del Settore patrimonio LL.PP., Franco Francesco V, incaricava l'ing. Ruggiero R di elaborare un "*progetto esecutivo dei lavori di completamento dell'edificio scolastico di recente realizzazione di Via dei Giacinti*" (adeguamento del locale termico, sistemazione dell'area giardinata con realizzazione di opere fognarie, illuminazione e attrezzature sportive, accatastamento dell'edificio, completamento della recinzione retrostante l'edificio, asfaltatura del camminamento carrabile) rinviando la copertura finanziaria dell'onere di progettazione e dei relativi lavori all'accensione di "*apposito mutuo da richiedere ad Istituto di credito all'uopo autorizzato o tramite richiesta alla Cassa depositi e prestiti*".

Tale intervento, proposto successivamente per l'approvazione e per il finanziamento alla Giunta municipale (nota del Settore Patrimonio n. 163 del 27 novembre 2000), si inseriva nell'ambito della complessiva situazione dei plessi scolastici del Comune di XXXX il cui completamento e messa a norma ai sensi del D.L.gvo n. 626/1994 e succ. mod. erano già stati portati all'attenzione del Consiglio Comunale negli anni precedenti. Il predetto organo - preso atto che, con delibera n. 621 del giugno 1998, la Giunta aveva richiesto finanziamenti per l'edilizia scolastica - aveva, infatti, approvato il piano degli interventi di adeguamento dei plessi alle disposizioni di cui al D.L.gvo n. 626 cit. riservandosi di inserire il relativo onere nel bilancio del 1999 e di reperire i fondi necessari chiedendo un contributo regionale (delibera n. 214 del settembre 1998). Il provvedimento aveva ottenuto il parere favorevole del Segretario generale e del Dirigente dei Servizio "*semprechè gli interventi siano inseriti nel programma triennale delle OO.PP. compatibilmente con le previsioni del bilancio per l'esercizio 1999*".

Orbene, l'intervento di cui alla determina dirigenziale n. 295 del 1999 non solo non era stato previsto nel programma triennale delle OO.PP. 1998 - 2000 (entrando a far parte di

quello del 2001 – 2003 a seguito della delibera del C.C. n. 60 del 19.2.2001) ed era sprovvisto di copertura finanziaria, ma presupponeva, tra l'altro, la definizione di alcune rilevanti problematiche amministrative inerenti la cessione dell'area confinante (del sig. Fabbri Antonio) per la realizzazione della messa in sicurezza dell'edificio (vedansi delibere GM nn. 643/1998 e 883/1998).

E' in tale contesto che dev'essere data lettura alla deliberazione n. 181 del 2001 con cui la Giunta esprimeva il proprio parere negativo sulla proposta di cui alla citata nota n. 163/2000 e devolveva le economie di spesa, derivate da un mutuo contratto in precedenza per l'edificazione di alcuni istituti scolastici (n. 4347952/00), alla realizzazione di altra opera.

Alla luce delle delineate circostanze di fatto non possono, pertanto, condividersi le osservazioni del Giudice di primo grado laddove, nell'imputare agli odierni appellanti una condotta gravemente colposa, rilevava: *"...distogliere il finanziamento proposto per la scuola, allorché il procedimento di spesa era iniziato con l'affidamento dell'incarico all'ingegnere R e, comunque, nel merito si trattava di lavori urgenti e non differibili, non costituisce una scelta discrezionale, ma una patente violazione dei principi generali della contabilità pubblica, in virtù dei quali è inammissibile modificare la destinazione di fondi quando un impegno (anche se non formale) di spesa sia già stato assunto."*

Va, al riguardo, sottolineato che l'incarico all'ing. R veniva conferito dal dirigente del Settore patrimonio in maniera del tutto autonoma, senza pattuire modalità e termini per l'elaborazione del progetto e senza stabilire e quantificare l'onere della prestazione professionale nonché assumere il dovuto impegno di spesa stante le note difficoltà circa la realizzazione del progetto e le incertezze inerenti il reperimento di fondi da destinare allo stesso.

Non equivale, infatti, ad impegno di spesa il generico riferimento, operato nella

determinazione dirigenziale, ad una futura accensione di un mutuo (di competenza di altri organi) e al conseguente pagamento, “con somme a disposizione riportate nel quadro economico dei lavori”, degli oneri di progettazione; non può, inoltre, ritenersi in alcun modo vincolante, per gli organi deliberativi, destinare economie di spesa - tratte da precedenti prestiti - a progetti non ricompresi nel piano delle OO.PP. e la cui urgenza non veniva segnalata dal Settore proponente, neppure sotto il profilo della necessaria remunerazione del professionista.

Al riguardo, va considerato, infatti, che né la determinazione dirigenziale (295/1999) né la nota n. 163 del 2000 facevano espresso riferimento a situazioni di indifferibilità dei lavori; il progetto R – commissionato nell’agosto 1999 – non solo veniva consegnato nel marzo 2000 (e cioè dopo otto mesi dall’incarico e ad anno scolastico iniziato) quando già era decorso il termine previsto dalla legge per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (31.12.1999), ma veniva proposto ai competenti organi deliberanti dopo oltre un anno dall’affidamento dell’incarico di progettazione (novembre 2000).

Che le opere in questione non rivestissero carattere di particolare urgenza risulta evidente anche dalla loro tipologia e dalla necessità di risolvere preventivamente – come già evidenziato - questioni relative alla cessione di aree; gli interventi, inoltre, riguardavano solo in parte la messa in sicurezza dell’edificio scolastico (“*adeguamento del locale termico alla nuova normativa*”) e, pur configurandosi come ‘completamento di lavori’, non erano stati ancora inseriti nella programmazione triennale delle opere pubbliche 1998 -2000 con indicazione delle priorità e idonea copertura di spesa da parte dell’organo deliberante (come da delibera C.C. n. 214 del 1998).

Con la censurata delibera n. 181 del febbraio 2001, gli Amministratori ponevano, quindi, in essere una scelta discrezionale la quale, in ragione di quanto evidenziato, non appare connotata da grave irragionevolezza, incoerenza o dispregio di norme di contabilità

pubblica tenuto conto, con particolare riferimento al pagamento del compenso del progettista, che quest'ultimo – giova ripeterlo - era stato incaricato della progettazione dal dirigente senza alcuna preventiva pattuizione dei termini economici della prestazione professionale e in assenza del necessario impegno di spesa.

Va, di conseguenza, escluso che la condotta degli odierni appellanti possa qualificarsi come gravemente colposa.

Secondo consolidata e condivisibile giurisprudenza della Corte dei Conti, non essendo possibile configurare un generale criterio di valutazione della *colpa grave*, questa non può essere ricondotta alla semplice *“violazione della legge o di regole di buona amministrazione, ma è necessario che questa violazione sia connotata da inescusabile negligenza o dalla previsione dell'evento dannoso”* (Sez. 3[^] centrale di appello, sent. n. 75 del 12/02/2010).

La colpa grave consiste, infatti, *“in un comportamento avventato e caratterizzato da assenza di quel minimo di diligenza che è lecito attendersi in relazione ai doveri di servizio propri o specifici dei pubblici dipendenti (...)”* (Sez. 1[^] centrale di appello, sent. n. 305 dell'8.5.2009) ossia nella *“inammissibile trascuratezza e negligenza dei propri doveri, coniugata alla prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento”* (Sez. Giur. Calabria, sent. 01/07/2005, n. 763) in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso: *“di guisa che il giudizio di riprovevolezza della condotta venga in definitiva ad essere basato su un quid pluris rispetto ai parametri di cui agli artt. 43 cod. pen. e 1176 cod. civ.”* (Sezioni Riunite, sent. 10/06/1997, n. 56).

L'elemento psicologico della colpa grave va ravvisato soltanto *“in presenza di comportamenti omissivi connotati dalla consapevolezza, equiparabile alla colpevole ignoranza, della necessità di agire da parte degli amministratori per eliminare o far*

cessare la situazione generatrice del danno” (Sez. 2[^] centrale di appello, sent. n. 65 del 20/03/2010) e non può essere disgiunto dalla “consapevolezza del comportamento contestato, il quale può costituire causa generatrice di un evento dannoso sia quando comporti la violazione di obblighi di iniziativa, sia allorché si concretizzi nel disinteresse alle necessità obiettive che emergono dalle concrete attività amministrative sulla base della situazione di fatto” (Sez. Sez. 3[^] centrale di appello, sent. n. 275 del 06/07/2006).

Occorre far riferimento - oltre al rilevante grado di negligenza, di imprudenza o di imperizia nonché alla superficialità e leggerezza del comportamento - *“al grado di anomalia e di incompatibilità dei comportamenti concreti rispetto agli schemi normativi astratti, ivi compreso il dovere di svolgere i propri compiti con il massimo di lealtà e diligenza, dovendosi in particolare esaminare il concreto atteggiarsi dell'agente, calato nella contestualità del momento, nei fini del suo agire quali desumibili da indici di presunzione di esperienza, perizia e buon senso, nel grado di prevedibilità di eventi dannosi e nella quota di esigibilità, anche alla stregua di altri doveri e fini pubblici da seguire, della norma infranta”* (Sez. Giur. Piemonte, sent. 02/11/2005, n. 647).

4. Sulla scorta degli elementi di fatto sopra evidenziati e tenuto conto dei descritti criteri di individuazione della colpa grave, il Collegio ritiene che nella specie non siano ravvisabili, nella condotta dei convenuti, quella superficialità, contraddittorietà, trascuratezza del *modus procedendi* tali da configurare una responsabilità amministrativa in ordine al pregiudizio patrimoniale derivato dal mancato pagamento del professionista (a seguito della delibera di riconoscimento di debito n. 14 del 24 febbraio 2003) il cui elaborato veniva, tra l'altro, inserito nel piano triennale delle opere pubbliche 2001 – 2003 e successivamente utilizzato, pur con aggiornamenti, dall'ente locale (in tal senso, nota Comune di XXXX n. 15074 del 3 aprile 2007, determinazione dirigenziale n. 2861 del 20.10.2008).

5. Per quanto finora esposto, assorbiti tutti gli altri motivi di gravame, il Collegio ritiene che il ricorso d'appello dei sigg. Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C debba essere accolto per mancanza dell'elemento della colpa grave loro imputabile e che la sentenza di condanna del Giudice di primo grado debba essere, per tale motivo , riformata.

5. Ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 [convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639] e dell'art. 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 [convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135], come interpretato dall'art. 10 *bis*, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 [convertito nella legge 2 dicembre 2005, n. 248], a sua volta modificato dall'art. 17, comma 30-*quinques*, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 [convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102], si provvede, pertanto, alla liquidazione forfettaria delle spese legali a carico del Comune di XXXX secondo il seguente prospetto, tenuto conto che il patrocinio è stato assunto per tutti gli appellanti dal medesimo avvocato:

- per il primo grado: €. 200/00 ciascuno ai sig.ri Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C,;
- per il secondo grado: €. 250/00 ciascuno ai sig.ri Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C,.

Gli importi in questione vanno maggiorati degli oneri di legge.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, ACCOGLIE l'appello proposto dai sigg. Pietro T, Mauro M, Marco P e Giuseppe C avverso la sentenza in epigrafe e, per l'effetto, li assolve dalla domanda attrice.

Liquida in favore dei medesimi le spese legali nei termini indicati in motivazione.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13.7.2011.

Il Cons. estensore

Il Presidente

F.to dott.ssa Marta Tonolo

F.to dott. Ignazio de Marco

Depositata in segreteria il 23 settembre 2011

IL DIRIGENTE

F.to Dott. Michele Lorenzelli