



SENT. 11/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI**SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA**

composta dai seguenti magistrati:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13264 del registro di segreteria

promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria nei confronti di

....., nato a ... il .. e residente in alla via di..... (all'epoca dei fatti

Sindaco), rappresentato e difeso dall'Avv. Mario Zotta ed elettivamente domiciliato presso lo studio del difensore in Roma, via Eufrate n. 10;

....., nato a il ed ivi residente alla via..... (all'epoca dei fatti

assessore), rappresentato e difeso dall'Avv. Marco Franceschini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del difensore in Terni alla via

Barbarasa n. 23;

....., nato a ..il ed ivi residente alla via (all'epoca dei fatti

assessore), rappresentato e difeso dall'Avv. Anna Befani con studio in Terni,

alla via Faustini n. 8;

....., nata a il ed ivi residente alla via (all'epoca dei fatti assessore), rappresentata e difesa dall'Avv. Anna Befani con studio in Terni, alla via Faustini n. 8;

....., nata a il . ed ivi residente alla via..... (all'epoca dei fatti

dirigente del Comune di Narni),
rappresentato e difeso dagli Avv.ti Alberto Romano e Federico Mazzella ed

elettivamente domiciliata in Roma presso lo studio del secondo al Lungotevere

Michelangelo n. 9.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udita, nella pubblica udienza del 16 febbraio 2022, la relazione del consigliere Pasquale Fava.

Uditi il sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avvocati Mario Zotta, Tommaso Filidei (per delega dell'avvocato Marco Franceschini),

Anna Befani e Federico Mazzella.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe **la Procura regionale ha convenuto in**

giudizio (all'epoca dei fatti rispettivamente, sindaco, il primo, assessori gli altri, e dirigente, l'ultima, del Comune di Narni) per sentirli

condannare al pagamento di € 148.990,39 (nella misura di G 29.798,08 ciascuno, ovvero, in subordine, secondo le diverse quote e/o somme che

saranno ritenute di giustizia) in favore del Comune di Narni (TR), oltre

rivalutazione, interessi e spese di

giudizio.

Ai convenuti é stata addebitata una gestione inefficiente, contraria ai principi eurounitari e interni in materia di gare ad evidenza pubblica, produttiva di un danno alla concorrenza ed imputabile a condotta gravemente colposa,

del servizio di ricovero e mantenimento dei cani randagi di cui alla legge statale 14 agosto 1991, n. 281, ed alle leggi regionali 19 luglio 1994, n. 19, 9 aprile 2015, n. 11 e 17 agosto 2016, n. 10.

Dall'istruttoria condotta dalla Guardia di finanza (cfr. nota del 20 ottobre 2020, prot. 82884/2020), é emerso che tale gestione era stata affidata per un lunghissimo periodo di tempo ad una ditta locale ('.....'), tra l'altro, attraverso sei proroghe disposte tra il 2008 ed il 2012, nonché tre proroghe tra il 2012 ed il 2020 (cfr. pag. 50 della relazione GdF).

I terreni dove é ubicata la ditta '.....', al tempo del primo affidamento e sino al 2014, erano di proprietà del coniuge di, dipendente del Comune di Narni (pag. 21 della relazione GdF). Nel 2014 é poi intervenuta la cessione del ramo d'azienda del canile alla '.....' con sede in Roma (pag. 27 della relazione GdF).

Per il servizio in oggetto, il Comune di Narni, tra il 2007 ed il 2019, ha erogato al gestore privato così descritto la somma di € 3.177.112,60 (pag. 42 della relazione GdF).

In considerazione degli importi economici indicati, la Procura regionale ha rilevato che il Comune di Narni avrebbe violato le regole dell'evidenza pubblica, omettendo di effettuare le gare previste dal diritto eurounitario e

ricorrendo a reiterate proroghe di diritto e di fatto [sovente, difatti, il servizio veniva gestito senza alcun titolo giuridico, situazione che veniva poi sanata *ex post* attraverso proroghe ad effetto retroattivo]; la relazione della GdF segnala persino che *per il periodo 2015-2020, il servizio risulta posto in essere in*

assenza di un qualsiasi atto formale di assegnazione (cfr. pag. 50)].

Il ricorso alle proroghe avrebbe determinato un danno alla

concorrenza, pari, con particolare riguardo alle somme non prescritte (quindi

quelle relative al periodo successivo al 2014), ad € 148.990,39. Tale somma

è stata identificata attraverso un criterio equitativo (art. 1226 c.c.) fondato sul

ribasso medio praticato in operazioni similari, pari allo 12,09% (*Sulla scorta*

degli elementi di prova forniti, questo Nucleo di PEF ritiene che il danno 'da

concorrenza' sia quantificabile quale differenziale tra il valore medio dei ribassi

di aggiudicazione per tipologia di stazione appaltante, con riferimento ai

Comuni, come risultante dai dati forniti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti

pubblici (relazione al Parlamento per l'anno 2012 – tab. 8 pag. 426, all. n. 112)

– corrispondente nel caso in specie al 12,1% ed il ribasso ottenuto nell'unica

procedura di gara portata a compimento sempre nell'anno 2012, pari allo

0.01% (vds All. 41). Applicando, quindi, il valore percentuale dello 12,09% al

valore complessivo degli affidamenti per la gestione del servizio in esame

quantificato nel prospetto precedente (€ 3.177.112,60), si ottiene la

quantificazione del danno arrecato al Comune di Narni che ammonta

complessivamente a € 384.430,63. Nel dettaglio i pagamenti effettuati nel

periodo 2007-2014, per i quali si ritiene possa essere intervenuta la

prescrizione quinquennale prevista dall'art. 1, comma 2, legge 14 gennaio

1994, n. 20, ammontano ad € 944.768,56, con un danno erariale quantificato

in € 235.122,52, mentre quelli intervenuti a decorrere dall'anno 2015 sono pari ad € 1.232,344,04, con conseguente pubblico documento determinato in € 144.990,39 cfr. relazione GdF pag. 46).

Tale danno, secondo la Procura regionale, sarebbe imputabile al sindaco, agli assessori e al dirigente competente per non aver assunto alcuna iniziativa utile al fine di superare il cronico sistema di reiterazione delle proroghe illegittime.

2. Le difese dei convenuti.

2 (all'epoca dei fatti sindaco) ha eccepito l'improponibilità dell'azione per esistenza della pregiudiziale azione da proporre nei confronti del concessionario del servizio nonché per mancanza di concretezza del danno erariale. Nel merito ha contestato l'esistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile e segnalato che la giunta aveva deliberato più di una volta l'effettuazione della gara. Ha, inoltre, criticato la mancata evocazione del segretario comunale.

In via subordinata ha richiesto l'applicazione del potere riduttivo.

2.2. e hanno contestato la fondatezza dell'azione risarcitoria pubblicistica, richiamando l'attività svolta dalla giunta e dal sindaco, sia con riguardo alla realizzazione del nuovo canile comunale, che in relazione alle contestate proroghe amministrative. Le difese hanno argomentato che il mancato svolgimento delle gare sarebbe dipeso dalle contestazioni del gestore e dall'impossibilità di identificare il numero dei cani ospitati nella struttura. A dire dei convenuti, non sussisterebbero neanche il danno contestato, il nesso di causalità e la colpa grave, anche in ragione dei poteri assegnati alla dirigenza dal testo unico sugli enti locali.

In via subordinata hanno invocato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

2.3. Anche ha contestato la fondatezza della pretesa risarcitoria erariale, richiamando nel complesso l'attività del Comune di Narni in relazione

alla programmazione e gestione del servizio pubblico in questione, le criticità

derivanti dai rapporti, spesso litigiosi, con il gestore, l'impossibilità di identificare

il numero dei cani ricoverati nella struttura al fine di quantificare l'importo da

porre a base della gara pubblica, nonché i poteri spettanti alla dirigenza. Per

tali ragioni non sarebbero rinvenibili, ad avviso del convenuto, gli elementi

costitutivi dell'illecito contabile.

2.4. Pure ha insistito sull'aspetto relativo alla impossibilità di identificare il numero dei cani ricoverati nella struttura per quantificare l'importo

da fissare quale base d'asta nella gara. Ha richiamato la complessiva attività del

Comune in relazione alla gestione del servizio, comprese le problematiche

relative alla realizzazione del canile comunale. Ha eccepito l'assenza della

condotta antiggiuridica, del danno contestato, del nesso di causalità, chiedendo,

in via subordinata, l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica del 16 febbraio 2022, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni,

ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La

causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di

consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di improponibilità della domanda sollevata dal

I principi di autonomia ed indipendenza del processo contabile da quello civile o penale, nonché quelli di concentrazione, effettività, pienezza

della tutela giurisdizionale e di ragionevole durata del processo, impongono la immediata definizione del presente giudizio (cfr. art. 111 Cost.; art. 6 CEDU;

artt. 2, 3 e 4 c.g.c.). Prevale l'esigenza di una tempestiva valutazione

dell'azione di responsabilità amministrativa, anche in ragione del fatto che la

Procura regionale e la Guardia di finanza hanno svolto attività di accertamento

ed esami istruttori su un piano del tutto indipendente, attesa la eterogeneità

funzionale e strutturale dell'azione civile da esperirsi nei confronti del gestore

e di quella contabile. Il danno alla finanza pubblica contestato dalla Procura

regionale, come si vedrà in seguito in sede di esame del merito, presenta,

avendo riguardo alla valutazione *in limine litis* dell'esistenza delle condizioni

dell'azione, i tratti della concretezza, effettività e attualità.

2. Nel merito l'azione esperita merita pieno accoglimento.

Dalla documentazione versata in atti emerge chiaramente la inequivoca

esistenza di una condotta gravemente colposa dei convenuti foriera di

pregiudizio erariale.

La relazione della Guardia di finanza (pagg. 20-30) ha accuratamente

ricostruito la sequenza degli atti amministrativi con cui il servizio è stato affidato

alla ditta '..... di, le successive proroghe di fatto (quelle

intervenute senza alcun atto formale) e di diritto (quelle basate su espresso

titolo amministrativo), nonché le problematiche relative alla realizzazione del

canile rifugio. La relazione delinea, in modo certosino, il

quadro normativo di riferimento applicabile alla specie, differenziando tra 'canile sanitario' (struttura la cui responsabilità sanitaria è posta in capo al servizio veterinario ufficiale ed è deputato all'accoglienza degli animali randagi appena catturati; in tali strutture gli animali vengono posti precauzionalmente

in quarantena per un periodo di tempo compreso tra i 10-20 giorni nel corso del quale si provvede all'apposizione del *microcip*, alla contestuale

registrazione in anagrafe canina, oppure alla verifica del dispositivo di

identificazione se presente e ai controlli sanitari) e 'canile rifugio' (struttura gestita dai comuni, in cui vengono custoditi gli animali che fuoriescono dai

canili sanitari in attesa di una eventuale adozione). È importante precisare che

nel caso concreto gli animali ospitati nella struttura sanitaria corrisponde a

circa n. 10 unità giornaliere con conseguente onere annuale di circa €

12.750,00, mentre quello relativo agli animali ospitati in una struttura rifugio

ammonta a circa 200 unità con un conseguente onere annuale pari a circa €

175.000,00 (cfr. pag. 48 della relazione GdF). Dal punto di vista dei costi e,

quindi, delle scelte economico-finanziarie, il Comune di Narni, avrebbe dovuto adeguatamente prestare una cura maggiore in relazione al servizio afferente

al 'canile rifugio', stimolando la concorrenza attraverso la promozione delle

gare pubbliche, al fine di evitare la formazione di posizioni monopolistiche e,

soprattutto, riducendo i costi a carico della collettività attraverso una corretta

programmazione e gestione del servizio.

Il diritto eurounitario (Trattato U.E., principi generali del diritto

eurounitario, direttive in materia di appalti) e quello interno (d.lgs. 12 aprile

2006, n. 163 e d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) impongono alle Pubbliche

amministrazioni di indire procedure ad evidenza pubblica onde consentire a

tutti gli interessi di partecipare alla gara e beneficiare delle risorse pubbliche che l'ente affidatario dirige verso il mercato, preferendo tale soluzione alla gestione diretta del servizio. Dal punto di vista della gestione della spesa pubblica, la 'messa in concorrenza' é finalizzata all'apertura di un confronto

concorrenziale idoneo a ridurre i costi a carico dell'ente locale e, quindi, della collettività (cittadini ed imprese contribuenti). Nella specie, trattandosi di

servizio altamente oneroso, non c'è dubbio circa l'esistenza di un obbligo di effettuare procedure ad evidenza pubblica (come, peraltro, avvenuto in altre realtà locali umbre — cfr. relazione GdF).

Il Comune di Narni, invece, ha fatto ampio e patologico ricorso all'istituto della c.d. 'proroga tecnica', violando i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza. Come segnalato dall'Autorità di vigilanza

[ora ANAC (deliberazione 6 ottobre 2011, n. 86)] e dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2009, n. 2882; 8 luglio 2008,

n. 3391) la c.d. proroga tecnica deve essere utilizzata in modo limitato e in presenza di situazioni caratterizzate da eccezionalità ed urgenza, venendosi altrimenti a collocare l'azione amministrativa fuori del perimetro della legalità eurounitaria e nazionale.

Alcuna scusa può essere invocata facendo leva sul comportamento ostruzionistico del gestore (contestazioni giudiziarie in sede amministrativa e

ordinaria, poi rivelatesi infondate, ma che di fatto hanno stimolato il ricorso alle menzionate proroghe); anzi, il Comune di Narni, proprio in considerazione di

tali criticità, avrebbe dovuto programmare il servizio, evitando di insistere con l'affidamento diretto al 'monopolista di zona'.

L'azione inefficiente é imputabile sia agli amministratori che alla

dirigenza locale.

Il testo unico sugli enti locali, come é noto, attribuisce poteri e funzioni al sindaco, alla giunta e alla dirigenza (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 48, 49, 50, 107 e 122 ss.). La separazione tra politica e amministrazione impone

che gli organi di indirizzo politico-amministrativo diano direttive ed esercitino poteri di vigilanza e di controllo, mentre la dirigenza adotti gli atti esecutivi ed amministrativi di gestione concreta.

Nella specie, quindi, le proroghe di fatto e di diritto intervenute nel corso degli anni sono imputabili a tutti i convenuti.

Il sindaco e gli amministratori (...), al fine di escludere la loro colpa grave, non possono limitarsi ad affermare di aver deliberato l'affidamento a mezzo gara, atteso che, alla luce delle criticità pluriennali avrebbero dovuto adottare puntuali atti di indirizzo finalizzati a superare la situazione di 'monopolio locale', nonché verificarne l'attuazione concreta da parte della dirigenza. I componenti della Giunta comunale, anche in considerazione delle ripetute segnalazioni formulate dalla dirigenza, avrebbero dovuto fornire indicazioni volte ad impedire la frammentazione della procedura di aggiudicazione del servizio.

La dirigenza, sempre per escludere la propria colpa grave, non può addurre di aver segnalato le suddette criticità all'organo di vertice politico-amministrativo, dovendo assumere i concreti provvedimenti previsti dalla normativa eurounitaria ed interna (ovverosia indire gare ad evidenza pubblica per la gestione del servizio in questione). La dirigente ..., difatti, sebbene abbia più volte segnalato all'organo politico l'illegittimità della situazione che si era venuta a determinare, non ha mai attuato una azione propositiva finalizzata

alla ricerca di soluzioni alternative, eventualmente anche attuando le soluzioni ai rimedi più volte paventate e di cui era a conoscenza.

In relazione al pregiudizio arrecato alla finanza pubblica, non si tratta di un danno *in re ipsa*, in quanto esso emerge dal confronto con gare e

procedure simili; dall'indagine effettuata dalla Guardia di finanza (cfr. pag. 39-46 della relazione più volte richiamata), emerge un valore medio del 12,09%

(pari ad € 148.990,39) che può essere correttamente considerato criterio al quale ancorare la liquidazione equitativa (art. 1226 c.c.) del danno alla concorrenza concretamente contestato ai convenuti.

In considerazione dell'elemento soggettivo contestato ed effettivamente riscontrato (colpa grave), il suddetto pregiudizio alla finanza pubblica deve essere ripartito in quote eguali tra i convenuti (€ 29.798,04).

3. L'illecito contabile ha natura di debito di valore, sicché, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione

(Cass., SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234),

devono essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione (art. 150 disp. att. c.c.).

4. Sulle predette somme sono dovuti, inoltre, gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, primo comma, c.c..

5. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico del convenuto.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria,
condanna
e al pagamento, in favore del Comune di Narni di €
29.798,08 ciascuno, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei

sensi di cui in motivazione.

Condanna i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, liquidate
nell'importo di € 2.258,25 (diconsi euro duemiladuecentocinquantotto/25).

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

Il consigliere estensore

Pasquale Fava

(f.to digitalmente)

Il Presidente

Piero Carlo Floreani

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 21 marzo 2022.

per Il Direttore della segreteria

Cristina Fittipaldi

Paola Paternoster

(f.to digitalmente)