

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	52	2018	RESPONSABILITA'	06/02/2018



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Luciano	CALAMARO	Presidente
Piero Carlo	FLOREANI	Consigliere
Antonio	BUCCARELLI	Consigliere relatore
Luisa	de PETRIS	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	I Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di appello iscritto al n. **48607** del registro di segreteria, proposto da:

- Salvatore Dettori (SRCSVT52T27G153R),

rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Longheu, ed elettivamente domiciliato in Roma presso la Cancelleria sezionale della Corte dei conti, con atto notificato il 9.12.2014 e depositato il 31.12.2014,

e nel giudizio di appello iscritto al n. **48611** del registro di segreteria, proposto da:

- Salvatore SIRCANA (SRCSVT27G153R),

rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Longheu, ed elettivamente domiciliato in Roma presso la Cancelleria sezionale della Corte dei conti, con atto notificato il 9.12.2014 e depositato il 14.10.2014,

contro

- Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Sardegna, rappresentato dal Procuratore Generale della Corte dei conti, domiciliato per la carica in Roma, alla Via Baiamonti n. 25,

avverso

e per la riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna n. 175/2014 del 17.9.2014 di cui al giudizio iscritto al n. 23101 del registro di segreteria notificata il 7.10.2014.

Visti gli atti del giudizio;

Uditi all'udienza del 9.11.2017 il relatore, l'avv. Giuseppe Longheu ed il v.p.g. Luigi Impeciati.

FATTO

Con la predetta sentenza la Sezione giurisdizionale in epigrafe ha condannato Salvatore Sircana e Salvatore Dettori al pagamento, metà ciascuno, in favore del Comune di Berchidda dell'importo di euro 18.985,39, oltre rivalutazione monetaria dalla data dei singoli esborsi, oltre interessi nella misura legale dalla data della sentenza sino al soddisfo.

Il danno, azionato con citazione del 6.11.2013 per euro 37.970,78 nei confronti dei due funzionari comunali (l'invito a dedurre era stato notificato al sindaco ed ai componenti della giunta, nonché ai segretari comunali partecipanti alle deliberazioni n. 85/2005 e 124/2005), derivava dalle somme liquidate al consorzio CO.S.I.R. a r.l. a titolo di risarcimento e spese di difesa con sentenza del TAR Sardegna n. 1721/2008, per effetto dell'omessa comunicazione -in violazione dell'art. 7, comma 1, della legge 241/1990- da parte del responsabile del procedimento (Salvatore Dettori) e del responsabile del Settore tecnico competente (Salvatore Sircana) dell'avvio del procedimento di revoca dell'aggiudicazione del servizio di raccolta r.s.u. avvenuta in

ragione dell'atto di indirizzo della Regione Autonoma della Sardegna n. 15/32 del 30.4.2004 per lo sviluppo delle raccolte differenziate secco-umido, e dei connessi meccanismi premianti e penalizzanti.

Nel dettaglio la Giunta comunale con delibera n. 85 del 24.8.2005, aveva espresso alla luce del richiamato atto di indirizzo una diversa valutazione dell'interesse pubblico in ragione della mutata situazione, ordinando al responsabile del procedimento di provvedere alla revoca dell'atto di aggiudicazione (avvenuta con determinazione n. 941 del 17.9.2003 per la durata di tre anni per l'importo netto contrattuale di euro 127.050,00 annui) nei confronti della CO.S.I.R. in quanto non più rispondente alle esigenze del Comune.

Con lettera n. 4001 del 20.9.2005, il geom. Dettori, in qualità di responsabile del procedimento, trasmetteva alla CO.S.I.R. la delibera di G.M. 85/2005, ed il 6.10.2005 (nota n. 60) formulava una proposta di determinazione per la revoca dell'aggiudicazione dell'appalto che veniva integralmente recepita dal responsabile del Settore Sircana (nota n. 801 del 6.10.2005), con determinazione non comunicata alla ditta aggiudicataria.

La ditta impugnava la deliberazione giuntale n. 85/2005 e la nota di trasmissione n. 4001/2005 per difetto di motivazione sui presupposti che giustificano il ritiro dell'aggiudicazione, per violazione degli artt. 1 e 21 quinquies della legge 241/1990, per omessa indicazione dei motivi di pubblico interesse alla base della revoca e pretermissione dell'aggiudicataria ai fini dell'affidamento del servizio in nuove forme, per difetto di istruttoria e, successivamente, formulava motivi aggiunti connessi con la delibera del Consiglio comunale n. 7/2006 con cui veniva deliberato di costituire una multiservizi cui affidare in via diretta il servizio.

Il TAR accoglieva il ricorso sia per la mancata previa comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca (considerando influente la nota 4001/2005) per effetto della quale la sfera giuridica era stata sfavorevolmente incisa, sia perché non sussistenti i connotati essenziali del controllo analogo nella multiservice creata dal Comune e, quindi, illegittimi la costituzione

della stessa e l'affidamento diretto, nonché i contratti stipulati per lo svolgimento del servizio di raccolta e trasporto r.s.u. negli anni 2006, 2007 e 2008.

Il TAR liquidava, quindi, il danno derivante dalla mancata esecuzione del contratto oggetto di gara con una somma pari al 5% del valore del contratto non concluso (19.057,50 euro, oltre rivalutazione) e liquidava le spese di giudizio in euro 3.000,00, sicché il Comune liquidava alla ditta euro 25.009,08 (mandato n. 1817 del 18.9.2008) ed al legale della stessa euro 12.961,70 (mandati nn. 2870 e 2871 del 10.12.2008).

Con la sentenza impugnata è stata ritenuta la grave violazione dell'obbligo di comunicazione quale inderogabile principio generale a tutela del diritto alla conoscenza ed alla partecipazione del privato all'attività della pubblica amministrazione che lo riguarda in funzione dell'adozione di un giusto provvedimento in contemperamento di opposti interessi.

I due funzionari -omettendo di estendere alla ditta le comunicazioni del 6.10.2005- avevano anche disatteso il parere legale reso al Comune il 14.6.2005 con il quale si rimarcava la necessità che l'esercizio del potere di revoca fosse improntato alla massima cautela e attenzione agli interessi in concorso.

Al Sircana era, altresì, addebitato di avere proceduto all'affidamento diretto del servizio alla società multiservice e ad entrambi i convenuti era ascritta la metà del danno (ulteriormente divisa a metà tra i due) per effetto delle condotte concausali degli amministratori e dei segretari comunali, ma non tali da richiedere l'integrazione del contraddittorio degli stessi per difetto delle conoscenze specifiche e giuridiche da consentire una adeguata valutazione delle condotte conformi da assumere.

Priva di pregio è stata considerata l'eccezione del Sircana tesa in ordine al vantaggio di euro 59.792,71 conseguente alle economie realizzate tra l'affidamento alla multiservizi e quello che si sarebbe conseguito ove fosse stato posto in esecuzione il contratto con la CO.S.I.R., in

quanto *"i presunti vantaggi... sono radicati in un fatto giuridico del tutto diverso dalle illegittimità accertate dalla sentenza del Tar Sardegna n. 1721/2008 come fatti costitutivi del danno azionato"*.

Avverso la suddetta pronuncia hanno proposto appelli distinti, ma identici, il Dettori ed il Sircana che deducono (1) l'inidoneità della motivazione a supportare la condanna per danno erariale in quanto il pregiudizio per il Comune sarebbe derivato dall'annullamento della revoca ad opera del TAR, ma non per ragioni formali connesse con la mancata comunicazione del procedimento di revoca dell'aggiudicazione, bensì per l'effetto sostanziale della revoca che la deliberazione n. 85/2005 della Giunta municipale aveva disposto e della conseguente ed inevitabile determinazione n. 801/2005 attuativa della stessa, da parte del responsabile del Settore tecnico.

Tale nota ha avuto, quindi, mera natura riproduttiva dell'atto deliberativo in questione, ma non vi è alcun nesso causale tra la stessa ed il supposto danno che, invece, sarebbe direttamente riconducibile alla creazione ed all'affidamento successivo alla multiservizi comunale dell'appalto del servizio di raccolta rifiuti; anch'essi atti indipendenti dalla volontà del funzionario comunale che vi ha dato esecuzione materiale.

Del resto, a riprova che l'esecuzione di quei deliberati sia stata esente da vizi, sarebbe la circostanza che i contratti di servizio sono stati annullati non per vizio un proprio ma per invalidabilità derivata.

(2) Gli appellanti si dolgono, infine, della mancata compensatio lucri cum damno, apparendo, a loro avviso, del tutto evidente che, sia il danno subito dal Comune, che il vantaggio ricavato, sono una conseguenza diretta ed immediata dello stesso fatto e cioè della revoca illegittima dell'aggiudicazione del servizio e dell'illegittimo conseguente affidamento dello stesso servizio a Multiservice.

Con proprie conclusioni depositate in data 5.9.2017 la Procura generale ha chiesto il rigetto degli appelli e la conferma della sentenza impugnata.

All'udienza pubblica, l'avv. Longheu ed il PM hanno esposto il contenuto dei rispettivi scritti.

DIRITTO

Gli appelli vanno riuniti in rito, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., in quanto proposti tutti avverso la medesima sentenza.

Ai funzionari comunali (r.u.p. nella gara di aggiudicazione revocata, il Dettori, e responsabile del servizio tecnico, il Sircana) è stato contestato ed addebitato per la metà della sua consistenza il danno erariale conseguente alla soccombenza innanzi al TAR del Comune di Berchidda con l'impresa CO.S.I.R. nei cui confronti era stata revocata l'aggiudicazione del servizio r.s.u. per essere successivamente affidato lo stesso servizio a società multiservizi appositamente istituita al fine di porre in essere un servizio conforme all'indirizzo della Regione teso ad implementare la raccolta differenziata secco-umido ed i connessi meccanismi premianti e penalizzanti nei confronti degli enti attuatori.

Le scelte discrezionali del Comune di revocare l'aggiudicazione (anche senza le cautele consigliate dal consulente legale) –delibera n. 85/2005 della Giunta municipale- e di procedere a nuovo affidamento a società in house -delibera del Consiglio comunale n. 7/2006- non sono in alcun modo intestabili ai due appellanti che, quindi, non possono essere chiamati a rispondere delle illegittimità delle stesse se non per le manchevolezze riscontrate dal TAR in ordine alla formale comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca. Trattasi, cioè, di un subprocedimento avviato con la lettera n. 4001 del 20.9.2005 con la quale era trasmessa alla CO.S.I.R. la delibera di G.M. 85/2005, ma non completato con la ulteriore estensione della conoscenza della nota n. 60 del 6.10.2005 con la quale il Dettori formulava proposta di

determinazione per la revoca dell'aggiudicazione dell'appalto, e della nota n. 801 del 6.10.2005 del Sircana che integralmente recepiva tale proposta in forma di determinazione amministrativa.

Rebus sic stantibus, quindi, manca il nesso causale tra le condotte degli appellanti e la revoca dell'aggiudicazione alla CO.S.I.R. ed il nuovo affidamento, giudicati illegittimi dal TAR, ed il conseguente risarcimento stabilito dal Giudice amministrativo proprio in misura pari al 5% del valore del contratto non concluso (19.057,50 euro), oltre rivalutazione ed interessi e, quindi, definitivamente liquidato in euro 25.009,08.

Per contro, sia pure limitatamente alle violazioni della legge sul procedimento riferibili alla mancata comunicazione della revoca dell'aggiudicazione e che hanno costituito l'innescio del contenzioso giudiziario avviato dall'impresa interessata, l'inerzia dei due appellanti è causalmente rilevante per come asseverata dal Giudice amministrativo con effetto pregiudizievole sulla liquidazione di parte delle spese di giudizio imputabili all'illegittima gestione del subprocedimento anzidetto.

Seguendo lo stesso metro utilizzato dal giudice di prime cure, ai sigg.ri Dettori e Sircana è, quindi, ascrivibile la responsabilità di un danno pari ad euro 6.480,85 (il 50% delle spese legali liquidate in euro 12.961,70) suddiviso in misura pari alla metà per ciascuno di essi (euro 3.240,40).

La mancanza di nesso causale delle condotte contestate rispetto agli affidamenti del servizio alla multiservizi comunali (rispetto ai quali, peraltro, il Dettori sembrerebbe non avere avuto alcun ruolo) impedisce di valutare a loro favore in termini compensativi al risarcimento del danno, i vantaggi che potrebbero essere derivati dalle scelte dell'Amministrazione comunale, sia in termini economici, che di efficienza del servizio per effetto del nuovo disciplinare.

Essendo gli appelli da accogliere parzialmente nei termini che precedono in ordine alla riduzione della condanna, si procede alla compensazione delle spese di giudizio.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello,

- riuniti i giudizi e disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando accoglie parzialmente gli appelli e per l'effetto riforma la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Sardegna n. 175/2014 del 17.9.2014 con condanna di Salvatore Dettori e di Salvatore Sircana al pagamento in favore del Comune di Berchidda ad euro 3.240,40 ciascuno oltre rivalutazione monetaria dalla data dei singoli esborsi fino alla sentenza di I grado ed interessi da quella data al definitivo soddisfo.

- Spese compensate.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 9 novembre 2017.

l'estensore

il presidente

(Antonio Buccarelli)

(Luciano Calamaro)

F.to Antonio Buccarelli

F.to Luciano Calamaro

Depositato in Segreteria il 06 Feb. 2018

Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago

F.to Sabina Rago