

Sezione: TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO

Esito: SENTENZA

Numero: 90

Anno: 2019

Materia: CONTABILITÀ

Data pubblicazione: 15/05/2019

Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2019:90APP3

Sent. 90/2019

1

16

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Angelo Canale Presidente relatore

dott. Antonio Galeota Consigliere

dott.ssa Giuseppa Maneggio Consigliere

dott.ssa Giuseppina Maio Consigliere

dott.ssa Patrizia Ferrari Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- sul ricorso in appello iscritto al numero ... del registro di segreteria, depositato il 7 marzo 2017, proposto dai signori (...), tutti rappresentati e difesi dall'avv.

Gabriella De Giorgi Cezzi ed elettivamente domiciliati in Roma, presso lo studio del dott. Marco Gardin, alla Via Mantegazza n.24

- sul ricorso in appello iscritto al numero ... del registro di segreteria, depositato il 7 marzo 2017, proposta dalla signora (...), rappresentata e difesa

dall'avv. Gabriella De Giorgi Cezzi ed elettivamente domiciliata in Roma, presso lo studio del dott. Marco Gardin, alla Via Mantegazza n.24

contro

- il signor Procuratore generale presso la Corte dei conti, domiciliato presso le sezioni centrali d'appello della Corte dei conti, in Roma, Via Baiamonti 25;

per l'annullamento e/o riforma parziale

della sentenza n. 329/2016 della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Puglia, depositata il 23 settembre 2016, notificata, con la quale gli appellanti nella

qualità di sindaco (il Coppola) e di assessori del Comune di Tricase e di responsabile del servizio affari generali del medesimo comune (la dott.ssa ...) sono

stati condannati al pagamento di euro 5.478,75, da ripartirsi in parti uguali, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

Visti: gli atti di appello, le conclusioni rassegnate dal P.G. e tutti gli atti di causa.

Uditi alla pubblica udienza del 10 aprile 2019, tenuta con l'assistenza della segretaria

signora Lucia Bianco: il Relatore, che ha illustrato la causa; l'avv. Gabriella De Giorgi

Cezzi, che ha insistito per l'accoglimento dell'appello; il rappresentante del P.M., VPG

dott. Luciano Donato, che ha confermato le proprie conclusioni scritte di rigetto degli appelli, previa riunione degli stessi.

Trattenuta la causa in decisione.

Svolgimento del processo

1. La vicenda per la quale La Corte territoriale ha condannato, nei termini sopra precisati, gli attuali appellanti trae origine da una denuncia di danno del comandante della Polizia

locale del Comune di Tricase, nella quale era censurato l'illegittimo affidamento alla società A.S. srl del servizio di gestione delle pratiche di risarcimento danni da insidia stradale, con attribuzioni, secondo il denunciante, di compiti e funzioni riservati dalla Legge esclusivamente alla Polizia locale o ad altre forze di polizia. In particolare si faceva riferimento alla delibera 123 del 23 maggio 2013, con la quale la Giunta – col parere favorevole di regolarità tecnica espresso dalla dott.ssa ... – formulava un atto di indirizzo al responsabile del servizio (cioè alla stessa (...)) per *“avviare, nei termini e con le modalità illustrati dalla società AS srl ..l'attività di assistenza delle pratiche di risarcimento dei danni derivanti da sinistro stradale”*.

Con successiva determinazione n.722/2013 la dott.ssa (...) disponeva la stipula dell'accordo convenzionale con la detta società. Questa nel periodo dal 30 settembre 2013 al 2 luglio 2014 otteneva pagamenti per euro 5.478,75-

2. Il primo Giudice, con la sentenza impugnata, ravvisava – nei fatti descritti – gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. E cioè, il danno, pari alle somme corrisposte alla predetta società per attività che dovevano essere per legge svolte dal personale della Polizia locale o da personale comunque in servizio presso l'Ente. Il primo Giudice, in proposito, faceva riferimento alla avvenuta violazione dell'art. 110, comma 6 del Tuel, considerando l'affidamento dell'attività in parola ad una società esterna alla stregua del conferimento – disciplinato dal menzionato art. 110 Tuel - di un incarico o collaborazione esterna. Rilevava l'assenza della necessaria preventiva verifica dell'effettiva assenza all'interno dell'ente delle professionalità adeguate a svolgere il compito affidato alla società privata. Riteneva che l'affidamento dell'incarico si configurasse come una duplicazione rispetto alle competenze proprie degli uffici. Per ultimo, il primo Giudice ravvisava nel contenuto dell'incarico affidato anche una violazione dell'art. 12 C.S.- In primo grado i convenuti – attuali appellanti – si difendevano facendo riferimento al fatto che la società AS srl non aveva svolto attività riservata alla polizia giudiziaria, in quanto le attività commissionate erano esclusivamente di natura civilistica.

3. Avverso la sentenza di condanna sono insorti gli attuali appellanti, deducendo i seguenti motivi di appello:

- a) Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 d.lgs 267/2000 (Tuel) – Erronea ricostruzione del fatto – motivazione erronea, insufficiente e ingiusta.
- b) Violazione e falsa applicazione dell'art. 348 cpp e dell'art. 12 C.S.
- c) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 , comma 1bis della L.20/1994 – motivazione incongrua, illogica e insufficiente.
- d) Violazione e falsa applicazione dell'art. 49 d.lgs 267/2000 – motivazione incongrua, illogica e insufficiente (motivo riferito alla sola appellante (...))
- e) Mancato esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Più in dettaglio, gli appellanti contestano la stessa ricostruzione del fatto svolta dal primo Giudice, che non avrebbe considerato né il carattere eccezionale del fenomeno (legato alle numerose richieste risarcitorie da insidie stradali, gravanti sul bilancio comunale), né la reale situazione del personale comunale, che - rispetto alla pianta organica - presentava una rilevante scopertura, pari al 30% (86 dipendenti presenti su di un organico di 122 posti). Lo stesso Corpo di Polizia locale era all'epoca dei fatti ampiamente sottodimensionato, potendo contare su 1 funzionario D3 (il comandante) e 14 istruttori di vigilanza, a fronte dei 25 previsti in pianta organica. Al servizio contenzioso, poi, era presente un solo impiegato B3 (cui di norma, secondo il vigente CCNL, sono attribuite funzioni esecutive, protocollazione di atti, etc., ndr), oggettivamente non in possesso di conoscenze giuridiche o tecnico-peritali. Rilevano che la gestione delle pratiche in argomento, nelle quali si annidano anche comportamenti illeciti e dannosi per l'Erario comunale, era tutt'altro che semplice,

richiedendo attività di tipo specialistico in materia infortunistica (banca dati, analisi di ciascuna richiesta per verificarne fondamento e congruità rispetto ai danni lamentati, etc.). Evidenziano che nei soli primi sette mesi del 2013 le richieste risarcitorie da insidia stradale erano state ben 93 (con oltre 100mila euro di esborsi a carico dell'ente locale, in quanto, ciascuna, sotto la soglia di copertura assicurativa).

Gli appellanti poi negano la violazione dell'art. 348 cpp e 12 C.S., posto che alla società non era stata affidata alcuna attività di tipo istituzionale, ma solo attività istruttorie prive di rilevanza esterna, finalizzate a verificare (attraverso report fotografici o indagini conoscitive dell'accadimento, o sulla compatibilità tra il danno lamentato, lo stato dei luoghi e la dinamica dell'evento) la fondatezza delle richieste risarcitorie avanzate all'Amministrazione in sede stragiudiziale: trattavasi di attività estranee ai compiti di polizia giudiziaria, concretizzandosi invece in un adeguato supporto specialistico per consentire all'Amministrazione di resistere (in ambito civilistico) a pretese incongrue o del tutto infondate.

Gli appellanti deducono inoltre, nel contesto del III motivo di appello, il vantaggio conseguito dall'Amministrazione, misurato nella riduzione degli esborsi per richieste risarcitorie da insidie stradali, passati dai 100mila euro del 2013, ai circa 72mila euro del 2014, ai 67mila del 2015. Un vantaggio di gran lunga superiore ai corrispettivi liquidati alla società AS srl.

Tutte le riferite argomentazioni riguardano di riflesso anche l'appello della dott.ssa (...), posto che evidenziano la correttezza del parere di regolarità tecnica da essa formalizzato nella delibera di affidamento dell'incarico.

4. Con atto depositato il 19 marzo 2019 il Procuratore generale ha rassegnato le proprie conclusioni scritte.

Il PG ha chiesto il rigetto degli appelli, previa riunione degli stessi, facendo proprie le argomentazioni del primo Giudice. Ha negato la sussistenza di un rapporto tra il fatto illecito e il vantaggio asseritamente conseguito, la cui prova (dell'an e del quantum) costituiva onere degli appellanti. Osserva sul punto che l'attività della società si sarebbe risolta in un mero affiancamento degli uffici comunali, per cui la stessa riconducibilità degli asseriti vantaggi all'attività della società non pare corretta.

Nella discussione orale la difesa degli appellanti ha soprattutto evidenziato il carattere "virale" e dannoso per le finanze degli enti territoriali che, nel periodo di riferimento, le richieste risarcitorie da insidie stradali avevano evidenziato. Un tale fenomeno, proprio per la sua ampiezza, aveva avuto un rilievo mediatico e numerosi comuni, afflitti da un tale fenomeno, cui non si riusciva a far fronte con mezzi ordinari, avevano deliberato l'affidamento a società specializzate delle attività specialistiche di supporto.

Nel caso specifico, le risorse di personale del Comune di Tricase non permettevano di affrontare il "fenomeno" col solo, ridotto personale dell'ente. Ha concluso per l'accoglimento degli appelli.

Il rappresentante della Procura generale, richiamando l'atto scritto, ha concluso per il rigetto degli appelli.

La causa era pertanto trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

4. In via preliminare occorre disporre, come si dispone, la riunione degli appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 184 cgc, in quanto entrambi proposti avverso la medesima sentenza.

Gli appelli sono fondati.

In punto di fatto, va precisato che – all'epoca dei fatti - il Comune di Tricase, per i danni conseguenti a insidia stradale, aveva una copertura assicurativa che prevedeva una franchigia, per sinistro, di 10mila euro. Le richieste risarcitorie inferiori a quella cifra erano pertanto direttamente gestite – e liquidate - dal Comune.

Occorre quindi chiarire in cosa consista, secondo la corrente giurisprudenza, l'insidia stradale che determina la responsabilità patrimoniale dell'ente proprietario della strada. L'insidia stradale (es. una buca nel manto stradale, un dissesto del marciapiedi, etc.) è una anomalia della strada che, in determinate condizioni, può dare diritto al risarcimento per eventuali danni subiti.

Ai fini che qui interessano, si ha "insidia" (o trabocchetto), quando ricorrono, congiuntamente, due presupposti:

- l'elemento oggettivo della non visibilità del pericolo, e- l'elemento soggettivo della non prevedibilità dello stesso, secondo le regole della comune diligenza. E' anche fondamentale, sotto quest'ultimo profilo, valutare il comportamento del danneggiato: se viene accertato un suo grado di colpa, il diritto al risarcimento potrebbe essere ridotto se non addirittura escluso. Il danneggiato deve pertanto dimostrare di essersi trovato di fronte a una "insidia", che non era possibile prevedere né evitare con l'uso dell'ordinaria diligenza.

Diversamente, se un'anomalia sulla strada è visibile e prevedibile, l'utente ha il dovere di evitarla e di conseguenza non ha diritto al risarcimento del danno. Nei casi di "danni da insidia", nei limiti suddetti, si configura una responsabilità risarcitoria, ex art. 2051 c.c., in capo alla Pubblica Amministrazione, che, in qualità di proprietaria del bene, è tenuta a risarcire i danni cagionati.

Sulla base di quanto sin qui precisato, tratto dalla giurisprudenza civile, è ora più chiara la natura, il contenuto e le finalità delle attività che hanno formato oggetto dell'affidamento del servizio alla società AS srl, per l'appunto specializzata in infortunistica stradale.

5. Va infatti osservato che con atto n.123 del 23 maggio 2013 la Giunta comunale di Tricase deliberò un atto di indirizzo teso ad "affidare" il servizio per la gestione delle pratiche da risarcimento di danni da insidie stradali alla società AS srl, ritenendo che il servizio reso da tale società potesse *"concretizzarsi in valido ausilio e adeguato supporto alle attività degli uffici preposti, oltre che risultare funzionale alle esigenze di snellimento delle procedure istruttorie, di accertamento delle cause e dei connessi presunti danni e, dunque, di adeguata verifica dell'eventuale sussistenza delle condizioni per la definizione, anche stragiudiziale, delle richieste risarcitorie."* Aggiungeva la Giunta che *"una efficace azione di controllo sulle richieste risarcitorie..(potrebbe) costituire deterrente all'incremento delle stesse"*.

E' opportuno segnalare che in delibera, quale fonte giuridica dell'appalto di servizi era richiamato il d.lgs 163/2006, art. 125, comma 8 ("per lavori di importo inferiore a 40mila euro è consentito l'affidamento diretti da parte del responsabile del procedimento").

Sulla delibera la dott.ssa (...), quale "responsabile del servizio" apponeva parere favorevole di regolarità tecnica.

Alla anzidetta delibera seguiva la "determinazione del responsabile del servizio" n.722 del 26.6.2013, con annesso capitolato.

Anche nella Determinazione si faceva riferimento al d.lgs.163/2006 e al Regolamento comunale per l'esecuzione di lavori, forniture e servizio in economia, rientrando la spesa prevista (euro 4500 più IVA per le prime 100 richieste di risarcimento, oltre 100 euro per ogni richiesta successiva) nel limite (20mila euro) previsto dall'art. 13 comma 4 per l'affidamento diretto.

Tale era pertanto la fonte giuridica dell'affidamento.

Quanto al contenuto del servizio, si faceva riferimento alla apposita convenzione, nella quale – in estrema sintesi – era precisato che la società affidataria doveva impegnarsi ad assistere gli uffici preposti nell'istruttoria avviata a seguito della richiesta di risarcimento danni da insidia stradale, fornendo al Responsabile del servizio, in uno con una valutazione finale, ogni utile elemento idoneo a verificare la fondatezza della

richiesta, attraverso report fotografici, verifica dello stato dei luoghi, indagini conoscitive sull'accaduto, misurazioni, rilevamenti, perizie, etc.

Il tutto finalizzato all'accertamento dei già menzionati presupposti :

- l'elemento oggettivo della non visibilità del pericolo, e- l'elemento soggettivo della non prevedibilità dello stesso, secondo le regole della comune diligenza, nonché alla verifica della condotta del danneggiato (per la ricerca di eventuale responsabilità o corresponsabilità).

6. Il Collegio rileva che il primo Giudice ha motivato la condanna facendo riferimento, tra l'altro, alla violazione dell'art. 110 Tuel: in verità tale norma, che nella specie neppure in astratto sarebbe stata applicabile (essendo relativa a collaborazioni o ad incarichi esterni individuali), non è stata richiamata né nell'atto deliberativo di indirizzo, né nella successiva determina di attuazione. Era invece richiamata, correttamente, la normativa sull'affidamento a terzi di un servizio.

Di conseguenza, trattandosi di un appalto di servizi e non essendosi in presenza di collaborazione o incarico esterno, le censure mosse dal primo Giudice e riferibili ai requisiti/presupposti per l'applicazione dell'art. 110 Tuel appaiono fuori contesto ed estranei rispetto alla fattispecie.

A questo punto deve valutarsi se il "servizio" richiesto alla società AS srl potesse, più proficuamente e senza oneri, essere svolto dagli uffici comunali.

Il Collegio nutre dubbi sulla concreta possibilità, nella deficitaria situazione di organico denunciata, che gli uffici comunali fossero in grado di curare adeguatamente l'attività istruttoria e valutativa che gli sarebbe stata richiesta.

Ma il problema non era solo un problema di numeri, ma anche del livello delle conoscenze tecniche e specialistiche necessarie per istruire le pratiche di risarcimento danni, valutandone gli elementi fattuali, tecnici e giuridici: giova qui rammentare che al servizio contenzioso era all'epoca preposto un solo impiegato B3.

Va poi sgomberato il campo da una possibile fonte di equivoco: il danno da insidia (o trabocchetto) stradale – perché di questo si tratta - in qualche misura può essere assimilato ad un "sinistro stradale" (in sentenza si parla solo ed esclusivamente di sinistri stradali), ma il suo "accertamento" non ha necessariamente a che vedere con *"l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e la tutela e il controllo sull'uso delle strade"*, di cui all'art. 12 C.S. Il danno in questione, come sopra accennato, determina la responsabilità dell'ente proprietario della strada, ai sensi dell'art. 2051 c.c. e gli accertamenti relativi al fondamento della richiesta risarcitoria non involgono necessariamente un'attività di polizia stradale, concernendo piuttosto l'acquisizione, da parte del "debitore" (il Comune, nella specie) di elementi fattuali e tecnici idonei a contrastare le eventualmente infondate (se non fraudolente) pretese del danneggiato/creditore; ovvero, se fondate, ad aderirvi (comunque motivatamente, atteso il costo a carico dell'ente). Il perimetro giuridico di riferimento era, come correttamente indicato dagli appellanti, quello civilistico.

Insomma, ciò che si vuol sostenere è che, avuto riguardo alle motivazioni a monte dell'affidamento e al contenuto dello stesso, l'attività richiesta alla società specializzata, anche di contenuto peritale, non era affatto un banale e non specializzato incumbente cui poteva provvedere un impiegato comunale B3 (un impiegato esecutivo, cioè), ancorché formalmente assegnato, lui solo, al "contenzioso". Né appare possibile, in tale quadro, desumere *"la non estrema complessità delle pratiche"* dal *"modesto compenso"* previsto per ogni pratica trattata. Semmai si doveva aver riguardo, nella valutazione della fattispecie, all'ammontare delle somme erogate dal Comune a titolo di risarcimento da insidia stradale (nei primi 7 mesi del 2013, oltre centomila euro): un onere finanziario non di poco conto per un Comune di modeste dimensioni. Non irragionevole può quindi ritenersi la scelta – con l'obiettivo di conseguire risparmi e contrastare richieste

infondate - di far affiancare agli Uffici comunali un soggetto dotato di specifica esperienza e strumenti tecnici (es. banca dati) adeguati.

E' un dato di fatto che, dopo l'affidamento del servizio, l'ammontare dei risarcimenti sia sensibilmente diminuito: forse, come sostenuto dal rappresentante della P.G., non si hanno certezze probatorie circa il rapporto di causa/effetto, tra affidamento del servizio e diminuzione dei risarcimenti, ma sta comunque di fatto che una tale riduzione ha coinciso temporalmente con l'affidamento del servizio.

In conclusione, chiarito il perimetro giuridico di riferimento; svolta un'analisi sia della situazione di contesto (documentata anche da articoli di stampa, depositati dalle parti appellanti), sia degli elementi fattuali in ordine alle carenze di organico, al numero delle richieste di risarcimento da insidie stradali e ai correlati esborsi; la scelta di procedere all'affidamento diretto ad una società specializzata di un qualificato servizio di supporto tecnico-peritale agli uffici comunali non può ritenersi irragionevole o *contra legem*.

Di conseguenza la relativa spesa non può ritenersi danno.

Ne deriva l'accoglimento degli appelli, difettando l'elemento cardine della responsabilità amministrativa e cioè il danno ingiusto.

P.Q.M.

Visti gli artt. 100 e 102 comma 6 del CGC

La Corte dei conti – Sezione III giurisdizionale d'appello definitivamente pronunciando,

sui ricorsi in appello indicati in epigrafe:

- riunisce gli appelli iscritti ai numeri 51937 e 51938 del registro di segreteria;
- accoglie gli appelli e per l'effetto, in riforma della sentenza n. 329/2016 della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Puglia, assolve da ogni addebito i signori (...)

Liquida le spese legali, complessive, in euro 1500, oltre oneri e accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 aprile 2019

IL PRESIDENTE - estensore

Angelo Canale

Depositato in Segreteria il 15/05/2019