

SENT. 1340/2014.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

146

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Fiorenzo Santoro - Presidente

Gaetano Berretta – Consigliere -

Pasquale Fava – Primo referendario -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 65405 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Campania con atto di citazione depositato il 24 luglio 2012 nei confronti dei Sig.ri Enrico Parente (nato a Caserta il 26 giugno 1952, sindaco, rappr.to e dif.so dagli Avv.ti Antonio, Eduardo e Alessandro Romano ed elett.te dom.to in Napoli alla Piazza Trieste e Trento 48), Luigi Pagano (nato a San Marcellino l'11 agosto 1952, responsabile ufficio opere pubbliche, rappr.to e dif.so dagli Avv.ti Luciano Imparato e Fabio Pagano ed elett.te dom.to in Napoli al Viale Gramsci 17b), Pietro Parente (nato a Caserta il 3 luglio 1984, componente di giunta municipale, rappr.to e dif.so dagli Avv.ti Antonio, Eduardo e Alessandro Romano ed elett.te dom.to in Napoli alla Piazza Trieste e Trento 48), Giuseppe Conte (nato a Grazzanise – CE – il 22 febbraio 1977, componente di giunta municipale - contumace), Vito Gravante (nato a Grazzanise – CE – il 1° giugno 1956 - componente di giunta municipale – rappr.to e dif.so dall'Avv. Salvatore Piccolo ed elett.te dom.to in Sparanise alla via Abate Roffredo n. 32) e Salvatore Raimondo (nato a Grazzanise – CE - il 25 novembre 1964, componente di giunta municipale - contumace).

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 1° luglio 2014 il Giudice relatore Pasquale Fava.

Uditi nella medesima udienza il Pubblico ministero, Dott. Filippo Esposito, e gli Avv.ti

Eduardo Romano, Salvatore Piccolo, Fabio Pagano e Luciano Imparato.

FATTO

Le contestazioni della Procura

Con atto di citazione depositato il 24 luglio 2012 ed iscritto al numero 65405 del registro di segreteria la Procura regionale ha convenuto in giudizio i Sig.ri Enrico Parente (sindaco), Luigi Pagano (responsabile ufficio opere pubbliche), Pietro Parente (componente di giunta municipale), Giuseppe Conte (componente di giunta municipale), Vito Gravante (componente di giunta municipale) e Salvatore Raimondo (componente di giunta municipale), per sentirli condannare al pagamento di € 6.614,43, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia, in favore del Comune di Grazzanise.

La Procura ha evidenziato che gli evocati avrebbero posto in essere atti della sequenza procedimentale tesa all'affidamento diretto di lavori di rifacimento di marciapiedi (il sindaco avrebbe ordinato i lavori con ordinanze n. 43 e 57 del 2009; il responsabile dell'ufficio OO.PP. la determina del 16 dicembre 2009, n. 12893; la giunta la delibera di ratifica n. 28/2010) in carenza dei requisiti di urgenza previsti dalla legge (il lavoro ben avrebbe potuto essere effettuato attraverso le procedure di gara ordinarie) e comunque utilizzando una base normativa non appropriata (l'art. 50 t.u. enti locali contempla l'eccezionale potere di ordinanza *extra ordinem* del sindaco solo in presenza di emergenze sanitarie e di igiene, non di certo per effettuare lavori di rifacimento dei marciapiedi).

Per tali ragioni parte attrice ha contestato a tutti i convenuti il c.d. "danno alla concorrenza", quantificato equitativamente nella misura del 10% dell'importo dei lavori, quale pregiudizio derivante dalla mancata effettuazione della gara pubblica.

Alla luce della giurisprudenza europea, costituzionale e contabile, il gioco della concorrenza determina vantaggi pubblici anche per lo Stato e la violazione delle regole fissate anche a livello europeo è idonea a determinare un danno al patrimonio pubblico che potrebbe essere liquidato con il ricorso al criterio equitativo.

Le difese dei convenuti.

I Sig.ri **Enrico e Pietro Parente** hanno contestato l'atto di citazione affermando l'insussistenza del danno erariale (richiamando l'atto di rinuncia alla propria indennità di carica con liberazione di risorse per € 15.000,00 che compenserebbero ampiamente il danno erariale contestato dalla Procura regionale - € 6.614,43), l'assenza di colpa grave anche per la legittimità dell'ordinanza sindacale (che sarebbe giustificata dall'eliminazione di una situazione di generalizzata allarme sociale derivante dalla situazione della condotta fognaria sottostante connotata da grave pericolo con esondazione di liquami), la ratifica da parte del dirigente dell'area tecnica competente alle opere pubbliche (determina 16.12.2009, n. 12893), in via subordinata, la genericità ed imprecisione nei criteri di liquidazione del danno contestato, nonché l'integrazione del contraddittorio nei confronti del segretario comunale (Dott.ssa Noemi Spagna Musso) e del successivo responsabile dell'area tecnica del comune (geometra Piero Montone).

Il Sig. **Luigi Pagano**, evidenziando preliminarmente la legittimità dell'ordinanza sindacale, ha segnalato che si sarebbe limitato a dare esecuzione alla predetta impegnando una spesa pari ad € 5.200,00. Di qui l'assenza di propria responsabilità sia perché al Pagano non

spetterebbe alcun controllo e potere di blocco delle ordinanze sindacali *extra ordinem*, come pure il danno sarebbe dipeso dalla successiva attività esecutiva posta in essere dal nuovo responsabile dell'area tecnica (geometra Piero Montone) che non sarebbe stato evocato dalla Procura regionale.

Il Sig. **Vito Gravante** ha eccepito la c.d. esimente politica e la propria carenza di colpa grave evidenziando che la delibera di giunta sarebbe stata predisposta dal segretario comunale e corredata di parere di regolarità tecnica predisposta dal geometra Pietro Montone (entrambi non evocati in giudizio). Il carattere urgente o meno dei lavori costituirebbe un aspetto di natura tecnica, come tale non imputabile al convenuto componente di giunta, coperto dall'attività dei richiamati soggetti non evocati in giudizio.

DIRITTO

Deve preliminarmente essere dichiarata la contumacia dei convenuti Giuseppe Conte e Salvatore Raimondo ai quali l'atto di citazione è stato regolarmente notificato.

Nel merito l'azione risarcitoria pubblicistica è parzialmente fondata nei limiti di seguito indicati e nei confronti dei convenuti Enrico Parente (sindaco) e Luigi Pagano (responsabile ufficio opere pubbliche), dovendo, invece, essere rigettata nei confronti dei componenti della giunta municipale.

Il sindaco Enrico Parente non avrebbe potuto disporre i lavori pubblici di cui si discorre utilizzando lo strumento dell'ordinanza di necessità ed urgenza in luogo delle ordinarie procedure di gara ad evidenza pubblica, con conseguente produzione di un c.d. danno alla concorrenza per omesso incardinamento del confronto concorrenziale tra gli operatori di mercato (art. 50 t.u.e.l., art. 146 e 147 d.P.R. 554/1999 di esecuzione della legge Merloni n. 109/1994). E' difatti *jus receptum*, specie in relazione al criterio di identificazione della

procedura di affidamento prescelta, il principio secondo cui l'Amministrazione non può utilizzare strumenti di urgenza laddove essa stessa, attraverso la propria inerzia, abbia concorso a produrla. Nella specie, quindi, l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto far ricorso alle ordinarie procedure di gara ad evidenza pubblica con messa in concorrenza, atti rientranti, peraltro, nella ordinaria competenza della dirigenza. Come è noto, tuttavia, secondo la giurisprudenza contabile costante l'esercizio di una competenza *ex lege* affidata ad altro organo non esime quello che l'abbia in concreto ed effettivamente esercitata (nella specie il sindaco Enrico Parente) dalla responsabilità amministrativo-contabile.

La Procura, tuttavia, ha altresì contestato la fattispecie anche al responsabile dell'ufficio opere pubbliche (Sig. Luigi Pagano) che, dopo le ordinanze sindacali, ha sottoscritto determine di sostanziale approvazione e ratifica. Sussiste, pertanto, anche la responsabilità di quest'ultimo atteso il compimento di atti amministrativi della serie causalmente rilevante rispetto alla produzione del pregiudizio alla finanza pubblica attivato dalla Procura regionale nel presente giudizio.

Nessuna responsabilità è, invece, imputabile ai componenti della giunta municipale operando nel concreto la c.d. "esimente politica": la natura urgente o meno di un atto simile a quelli adottati in concreto dal sindaco costituisce una valutazione tecnico-amministrativa non rientrante tra i poteri dei membri della giunta ai quali, quindi, non può essere riconosciuta alcuna colpa grave nella produzione del danno.

Venendo alla liquidazione del pregiudizio alla finanza pubblica, il Collegio ritiene di applicare il criterio equitativo ex art. 1226 c.c. unitamente all'assegnazione di un valore non vincolante al criterio - fondantesi sul disposto dell'art. 345 legge 2248/1865 - utilizzato dalla Procura regionale e seguito dagli orientamenti - oramai in corso di superamento - della giurisprudenza amministrativa e contabile.

Il pregiudizio attivato applicando il criterio del 10% dell'utile d'impresa, che come prospettato da parte attrice determinerebbe la produzione di un danno pari ad € 6.614,43, anche tenendo conto della *utilitas* per l'Amministrazione danneggiata e dell'esercizio del potere riduttivo sollecitato dai convenuti, deve essere ridotto e può essere conclusivamente fissato in € 4.500,00, da imputarsi in parti eguali tra il Parente e il Pagano (€ 2.250,00 ciascuno).

L'illecito contabile ha natura di debito di valore e, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., sez. un., 17 febbraio 1995, n. 1712; Id., sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234), devono, quindi, essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento dell'erogazione fino al giorno della pubblicazione della presente decisione.

Le spese seguono la soccombenza e devono essere integralmente poste a carico, in parti eguali, dei Sig.ri Enrico Parente e Luigi Pagano ai sensi degli art. 91, 2° co., c.p.c., 10 bis, comma 10, l. 2 dicembre 2005, n. 248 (di conversione del d.l. 30 settembre 2005, n. 203) e 3, comma 2 bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con legge 20 dicembre 1996, n. 639, mentre sussistono giusti motivi per la compensazione delle predette spese con riguardo ai convenuti costituiti Pietro Parente e Vito Gravante, non dandosi luogo a pronuncia sulle spese per i convenuti contumaci Giuseppe Conte e Salvatore Raimondo.

Sulle predette somme sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, 1° co., c.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, pronunciando definitivamente sull'atto di citazione in epigrafe condanna i Sig.ri Enrico Parente e Luigi Pagano a corrispondere al Comune di Grazzanise € 4.500,00 (€ 2.250,00 ciascuno), oltre interessi e rivalutazione monetaria nei sensi di cui in motivazione, nonché € 300,00 a titolo di spese di giustizia (€ 150,00 ciascuno).

Rigetta l'azione nei confronti dei convenuti Pietro Parente, Giuseppe Conte, Vito Gravante e Salvatore Raimondo.

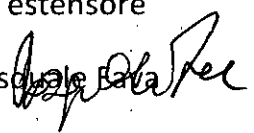
Compensa le spese nei confronti dei convenuti Pietro Parente e Vito Gravante.

Nulla per le spese con riguardo ai convenuti contumaci Giuseppe Conte e Salvatore Raimondo.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 1° luglio 2014.

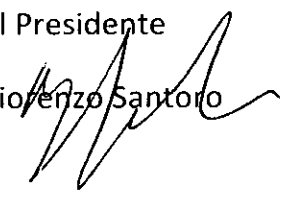
L'estensore

Pasquale Fava



Il Presidente

Fiorenzo Santoro



Depositata in segreteria il 30 OTT. 2014

Il direttore della segreteria

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott. Carmine DE MICHELE

