

REPUBBLICA ITALIANA 263/2020

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE

CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Agostino Chiappiniello Presidente

Fernanda Fraioli Consigliere

Fabio Gaetano Galeffi Consigliere

Aurelio Laino Consigliere rel.

Donatella Scandurra Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

sugli appelli in materia di responsabilità iscritti ai nn. 55142, lett. A-E), del ruolo generale, proposti da

- (...)

contro

- PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA PUGLIA;

- PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 487/2019 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, pubblicata in data 22.7.2019.

Visti gli atti d'appello;

esaminati gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

uditi, nella pubblica udienza del 8.10.2020, il relatore, il p.m., nella persona del v.p.g. Paola Briguori e i difensori degli appellanti come da verbale di causa.

FATTO

Con distinte impugnazioni gli epigrafati appellanti si sono doluti della decisione della Sezione territoriale pugliese con cui sono stati condannati, in solido tra loro e a titolo doloso, al pagamento del complessivo e forfettario importo (tenuto conto dei vantaggi comunque acquisiti per il continuato svolgimento del servizio), di un milione di euro, a titolo di risarcimento del danno erariale, cagionato alla Regione Puglia, per effetto dell'illecita proroga, con annessi maggiori costi, di talune convenzioni di servizio stipulate dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Puglia e della Basilicata (IZS) con la società Centro Studi Pitagora (CSP), aventi ad oggetto sia la gestione dell'anagrafe e movimentazione animali di allevamento, sia quella dell'osservatorio epidemiologico veterinario regionale, da tempo scadute.

Rimandando, ex art. 17, disp. att. c.g.c, per una più completa illustrazione dei fatti della causa, ai singoli gravami, alla sentenza impugnata e alla citazione in giudizio dei prevenuti in prime cure, può qui sinteticamente evidenziarsi come l'azione risarcitoria abbia preso abbrivio dalla denuncia dei nuovi vertici dell'Istituto, insediati nel luglio del 2015, denuncianti la duplice vicenda foriera di danno erariale.

Era, in particolare, emerso che, alla scadenza di entrambe le precitate convenzioni, anziché essersi pervenuti all'internalizzazione del servizio, si era optato, da parte del vecchio *management* e con apposite determinazioni dirigenziali, alla proroga di anno in anno delle stesse (dal 2006 e fino al 2014), sul falso presupposto che tra l'IZS e la predetta società affidataria perdurasse la vigenza della relativa convenzione.

Una volta insediati i nuovi vertici istituzionali tali servizi venivano gestiti ad un costo inferiore, mediante l'acquisto, tramite convenzione CONSIP, di un nuovo e più aggiornato software.

Il risparmio di spesa che si sarebbe potuto ottenere già da tempo se non si fossero protratte illegittimamente le vecchie convenzioni veniva considerato dal primo giudice – condividendo di massima la tesi accusatoria, sebbene con i veduti temperamenti – quale danno erariale subito dalla Regione.

Di esso sono stati chiamati a rispondere gli appellanti, nelle rispettive qualità di presidenti p.t. dell'IZS (---), ovvero di dirigenti del medesimo (...), contestandosi loro la condotta dolosa (e occultatrice di danno), tesa a disporre l'affidamento dei predetti servizi in carenza dei presupposti di legge e a un costo maggior del dovuto.

Gli appellanti hanno variamente e articolatamente, dedotto, a motivo di censura e anche a mezzo di successive memorie illustrative o note d'udienza:

- la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato;
- la prescrizione dell'azione risarcitoria;

- la mancanza di anti giuridicità della condotta e di danno erariale;
- il difetto del nesso di causalità tra le condotte contestate e il danno;
- la non imputabilità dell'illecito per dolo o colpa grave, stante anche la novella di cui all'art. 21, comma 1, l. n. 120/2020;
- la contraddittorietà della motivazione della sentenza;
- la violazione delle regole sulla solidarietà passiva e, comunque, sulla ripartizione interna degli addebiti;
- la incorretta determinazione del *quantum* risarcitorio;
- l'omessa integrazione del contraddittorio con altri presunti responsabili.

Tutti hanno concluso per la riforma della sentenza impugnata e per il rigetto della domanda risarcitoria.

Ha presentato conclusioni scritte la Procura Generale, chiedendo il rigetto dell'appello, siccome infondato.

All'udienza di discussione della causa, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive richieste.

DIRITTO

Gli appelli – che vanno riuniti, ai sensi dell'art. 184 c.g.c, in quanto autonomamente proposti avverso la medesima sentenza - sono complessivamente infondati, con la sola eccezione del profilo riguardante l'entità del danno erariale inferto alla Regione Puglia.

Può, all'uopo, rimandarsi brevemente, ex art. 17 comma 1, disp. att. c.g.c., alle condivisibili argomentazioni contenute nella requisitoria scritta del p.m. (cfr., in particolare, pagg. 11 e ss.), in quanto convincentemente esposte e in grado di superare, in assenza di ulteriori valide considerazioni pur espresse da taluni degli appellanti a mezzo di successiva memoria difensiva o note d'udienza, i rilievi gravatori formulati con le impugnazioni.

In sintesi:

- tra la Regione Puglia e l'IZS, quest'ultimo era l'unico soggetto in grado di valutare l'opzione economica più conveniente ai fini di garantire la prosecuzione del duplice servizio, in quanto originario affidatario della commessa e intestatario di specifiche competenze tecniche, di guisa che gli odierni appellanti, nelle vedute qualità, avrebbero dovuto evidenziare alla Regione la scarsa qualità del servizio fino a quel momento garantito dal CSP, come poi fatto dal nuovo *management*;

- l'amministrazione regionale, per tale motivo il reale soggetto danneggiato dall'illecito che ne occupa, si è limitata a prorogare interinalmente e temporaneamente la convenzione per la gestione delle due attività con l'IZS, in attesa dell'utilizzo dell'apposita società regionale all'uopo costituenda (Unipuglia s.p.a.), ex art. 43, l.r. n. 1/2004, mentre è stato quest'ultimo ente a prorogare il contratto di servizio con il Centro Pitagora e a proseguire irrazionalmente negli affidi ormai già scaduti e in violazione delle norme sugli appalti pubblici concernenti le ipotesi di proroga contrattuale;

- sebbene la Procura abbia inizialmente individuato (anche) lo stesso IZS quale ente danneggiato, rimane nella discrezionalità del giudice stabilire l'effettivo creditore in via risarcitoria (nella specie indicato, come chiarito, nella sola Regione), senza che ciò comporti una violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato;

- il *dies a quo* del termine prescrizione dell'azione risarcitoria in parola non può arretrarsi a data antecedente alla denuncia di danno erariale inoltrata dal nuovo *management* dell'Istituto (1.10.2015), poiché, per le ragioni innanzi esposte, la Regione non aveva alcuna possibilità di conoscere le problematiche sottese alla gestione dei due servizi, prospettandosi nelle relazioni inviate periodicamente dall'IZS, la indispensabilità e proficuità dell'appalto conferito alla società affidataria, omettendosi le vistose criticità esistenti;

- è parimenti infondata la tesi difensiva prospettata dall'appellante ..., secondo cui il costo dei servizi resi nel periodo contestato era congruo e non dissimile da quello posto a paragone negli anni successivi, allegandosi documentazione probatoria afferente all'assunzione di personale in anni successivi al periodo in contestazione, né ben si comprende il contesto e le motivazioni dell'adozione dei provvedimenti allegati in questa sede;

- ancora, priva di pregio è pure l'ulteriore doglianza, formulata dal predetto prevenuto, secondo cui la condotta a questi contestata – consistita nella liquidazione dei servizi resi, sulla scorta del favorevole parere degli organi di gestione e dell'attestazione di regolare esecuzione da parte del funzionario istruttore – non integrerebbe alcuna responsabilità, posto che il suo ruolo - dirigenziale o meno che fosse, non rileva - non gli consentiva di esimersi dal verificare la perdurante vigenza delle condizioni per protrarre gli affidamenti dei due servizi, a tacer della cospicua riduzione, proprio valorizzando la prospettata circostanza, dell'importo del danno addossatogli dal primo giudice, unitamente agli altri funzionari coinvolti (...), limitato al solo 40% dell'intero nocumento;

- la (...), in particolare, peraltro, non può invocare a propria discolta la mancata qualifica dirigenziale, non negando ella stessa, nelle sue difese, di predisporre materialmente gli atti che hanno concorso a concretizzare il danno erariale;

- non vale ad esimere da responsabilità i prevenuti, poi, la sopravvenuta vigenza dell'art. 21, comma 1, l. n. 120/2020, trattandosi di norma – recante, com'è noto, una più restrittiva concezione del dolo erariale - avente valore sostanziale e non processuale e,

dunque, non applicabile agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, l. n. 20/94 (in termini, Sez. I App. n. 234/2020), e ciò in disparte la considerazione che, quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo), riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c.;

- correttamente il primo giudice ha rigettato la richiesta di integrazione del contraddittorio con altri soggetti (ritenuti quantomeno corresponsabili e non convenuti dal p.m.), stante il chiaro disposto dell'art. 83 c.g.c., né vi erano gli estremi per tener conto *incidenter* di tali asseriti apporti, mancando in questi individui le cognizioni tecniche necessarie per apprezzare la problematica che ne occupa;

- la *notitia damni* da cui è scaturita l'azione risarcitoria *de qua* era sufficientemente dettagliata, rispondendo ai requisiti contenutistici sanciti dapprima dalle Sezioni Riunite di questa Corte (sent. n. 12/2011) e poi dall'art. 51 c.g.c., di guisa da legittimare pienamente il p.m. ad investigare e agire in giudizio, con conseguente infondatezza della censura riguardante l'affermata violazione dell'art. 17, comma 30 ter, l. n. 102/2009, disciplinante, com'è noto, i casi di nullità del processo derivanti da denunce generiche che si tramutino, pertanto, in un controllo generalizzato sull'intera attività di un ente pubblico.

Come accennato all'inizio, l'unico motivo di doglianza che risulta condivisibile, a parere della Sezione, riguarda la concreta dimensione del danno erariale cagionato all'amministrazione regionale, attraverso una più ponderata valutazione dell'*utilitas* comunque riconnessa alla continuazione (per quanto illecita) dei due servizi da parte dell'IZS per il tramite del CPS, fino al 2015.

Le argomentazioni pur adoperate dal primo giudice per ridurre il danno, avrebbero dovuto condurre, anche tenendo conto delle ulteriori considerazioni prospettate sul punto dagli appellanti, e a cui *breviter* si rinvia, ad una ancora maggiore riduzione dell'importo a questi solidalmente addossato, che appare congruo individuare nella misura di € 500.00,00.

Alla luce delle superiori considerazioni, la sentenza di primo grado andrà parzialmente riformata, riducendosi l'importo della condanna alla precitata somma.

Nulla per gli onorari di difesa, stante la natura di parte in senso solo formale del p.m. Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sui giudizi iscritti ai nn. 55142, lett. A-E), del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, accoglie parzialmente – previa loro riunione - gli appelli in epigrafe, nei sensi di cui in motivazione.

Nulla per gli onorari di difesa.

Le spese del presente grado di giudizio sono poste a carico dell'appellante e liquidate nella misura di € 144,00 (centoquarantaquattro/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 8.10.2020.

L'estensore Il Presidente

(F.to Aurelio Laino) (F.to Agostino Chiappiniello)

Depositato in Segreteria il 12 ottobre 2020

Il Dirigente

F.to Sebastiano Alvisè Rota