

Sentenza n. 55

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

Marco SCOGNAMIGLIO Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. ... del Ruolo

Generale, promosso dalla Procura regionale presso questa

di

...,

E ...e presso il

suo studio elettivamente domiciliato in Perugia, Corso Cavour,

n. 44.

Visti tutti gli altri atti e documenti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 20 aprile 2022

del Segretario Silvia De Paolis: il relatore, nella persona del

referendario Marco Scognamiglio; il P.M. nella persona del

Sostituto Procuratore Generale Enrico Amante; v.

55/2022

....

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 7 ottobre 2021, ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio ... per sentirlo condannare a risarcire il presunto danno in favore della Provincia di Perugia, quantificato da parte attrice in 84.424,95 euro, oltre a rivalutazione secondo gli indici ISTAT, soddisfo ed alle spese di giudizio.

2. La pretesa erariale trae origine dalla mancata applicazione, da parte del convenuto, nella sua qualità di R.U.P. e di direttore dei lavori, di penali contrattuali nei confronti impresa affidataria di un appalto, finalizzato alla realizzazione di una sede scolastica provvisoria; la realizzazione della scuola era stata autorizzata da di Protezione civile n. 603 del 23 agosto 2019, emanata in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 agosto 2016, in seguito agli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e L'Aquila.

2.1. la Procura ha rappresentato, preliminarmente, che nel verbale di consegna dei lavori, del 26 settembre 2019, era

immediatamente intrapreso la realizzazione di una serie di opere, la cui ultimazione sarebbe dovuta avvenire entro il 28

gennaio 2020. In base al contratto di appalto, il mancato rispetto del termine fissato per comportato, a carico della ditta appaltatrice, una penale, da capitolato speciale. Tuttavia, come specificato nella relazione descrittiva, a firma del competente dirigente della Provincia di dei rallentamenti. Dalla disamina del nuovo cronoprogramma, inviato dalla ditta appaltatrice con nota del 24 gennaio 2020, si evince la nuova scadenza fissata al 12 aprile 2020. La Procura contesta il fatto che tale nuovo cronoprogramma non sarebbe stato approvato né dal soggetto attuatore, né dal dipartimento della Protezione civile.

2.1.1. Oltre ai lavori principali di cui sopra, la Provincia ha successivamente affidato impresa, il 20 marzo 2020, anche lavorazioni di completamento, da ultimarsi entro 15 giorni.

2.1.2.

da COVID-19, i lavori sono stati sospesi il 23 marzo 2020, per poi riprendere il 5 maggio 2020.

2.1.3.L , il

19 agosto 2020, anche lavorazioni di sistemazione esterna, da ultimarsi entro 25 giorni dalla consegna.

2.2. I lavori principali e di completamento risultano essere stati ultimati il 14 settembre 2020, quelli di sistemazione esterna il 30 dicembre 2020.

2.3. Secondo parte attrice, il pregiudizio erariale sarebbe pari

itolo di

impresa. Il

viene pertanto quantificato,

calcolandolo

epidemiologica, in 84.424,95 euro. In tesi accusatoria,

sussisterebbe la colpa grave del convenuto in quanto non vi

sarebbe stato alcun impedimento applicazione delle

previsioni convenzionali

3. Il convenuto è regolarmente costituito ed ha chiesto:

- in via principale, di rigettare la domanda attrice per

assenza degli elementi costitutivi della responsabilità

amministrativa;

- in via subordinata, di esercitare il potere riduttivo, alla

luce dei peculiari eventi che avrebbero caratterizzato il caso di

specie e del principio di proporzionalità della sanzione.

A sostegno delle proprie domande, la difesa del convenuto ha  
argomento, nelle proprie memorie, come di seguito sintetizzato.

3.1. Sarebbero intervenute reali difficoltà di

approvvigionamento dei materiali e si

sarebbero verificati eventi atmosferici avversi, in grado di

rallentare i lavori; tali circostanze, in tesi difensiva, avrebbero

giustificato le richieste ,

concordata in seguito ad apposito incontro con il capo del

dipartimento della protezione civile. Di conseguenza, poiché era

stata concessa una proroga, nessuna penale avrebbe potuto

3.2. Non sussisterebbe alcun danno erariale, poiché:

-

ma una facoltà della stazione appaltante, che per essere

;

- rgenza epidemiologica venne sospesa

è

stata ultimata in tempo utile per la ripresa dell'anno

scolastico successivo.

In ogni modo, secondo la difesa, il presunto danno difetterebbe

il

3.3. Ci si troverebbe di fronte ad una ipotesi di condotta

concesso la proroga, e si

tratterebbe dunque, in tesi difensiva, di condotta non

sanzionabile, decreto-legge 16 luglio

2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11

settembre 2020, n. 120.

3.4. Neppure sussisterebbe, infine, il nesso causale tra la Provincia di Perugia, con la determinazione n. 2696 del 05

novembre 2020, ha approvato i certificati di regolare

esecuzione. Secondo la difesa, se il dirigente non avesse

condiviso la concessione delle proroghe, ritenendo sussistente

rifiutare il certificato di regolare esecuzione ed impedire la

liquidazione della somma.

conclusioni già rassegnate. In particolare, la Procura ha

mancata formalizzazione della proroga.

Considerato in

## DIRITTO

1. La pretesa erariale trae origine dalla mancata applicazione, da parte del convenuto, nella sua qualità di R.U.P. e di direttore dei lavori, di penali contrattuali nei confronti realizzazione di una sede scolastica provvisoria, la cui civile n. 603 del 23 agosto 2019, emanata in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 agosto 2016, di «dichiarazione dell'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari a causa degli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e L'Aquila il giorno 24 agosto 2016».

2. La domanda della Procura va respinta.

2.1. La prima questione da analizzare riguarda la sussistenza affidataria.

2.1.1. Al riguardo, come risulta documentato a mezzo di articoli di stampa allegati dalla difesa del convenuto, in seguito alle si tenne una riunione alla presenza del capo del dipartimento della Protezione civile, durante la quale venne discussa la revisione del cronoprogramma inizialmente stabilito.

realizzazione della scuola era stato infatti autorizzato inerente a «interventi urgenti di protezione civile conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni

Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016 operare in deroga al codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). A tale proposito, posto che il codice della protezione civile (decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1) delinea

ivi disegnato, un ruolo di coordinamento in capo al dipartimento, tenuto altresì conto era determinata proprio dalla sua inerenza a procedure di Protezione civile, le riferite circostanze risultano più che sufficienti a dimostrare la volontà di conferire una proroga R.U.P. della Provincia non aveva ragione di discostarsi.

2.1.2. La Procura sul punto contesta che sarebbe vietata la proroga tacita e che pertanto la stessa, per ritenersi valida, avrebbe dovuto essere formalizzata.

Va quindi evidenziato che il divieto di proroga tacita è principio che viene in rilievo in relazione ai contratti finalizzati alla fornitura di beni e servizi, ove il meccanismo di rinnovo automatico del contratto, senza espletamento di procedura ad evidenza pubblica, risulterebbe lesivo della tutela della concorrenza, principio che come noto informa tutta la normativa di settore. Coerentemente, a undicesimo comma, del codice dei contratti pubblici: «la proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla

conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante».

Lo stesso articolo 106, al primo comma, ammette però «modifiche contrattuali dei contratti di appalto in corso di validità», le quali «devono essere autorizzate dal R.U.P. con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante cui il R.U.P. dipende».

Nella fattispecie, non si tratta pertanto di accertare la violazione di un divieto che abbia eluso la regola della procedura competitiva, ma di valutare la sussistenza e la validità di una modifica del contratto di appalto di lavori già in essere, nella parte relativa ai tempi di conclusione delle opere. Tali modifiche sono in via generale ammissibili comma 4, non alterino considerevolmente «gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti») e demandate al R.U.P., senza che la legge prescriva per esse una particolare forma, salvo il rinvio operato, dal primo comma del medesimo art. 106, alle «modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante cui il R.U.P. dipende».

2.1.3. In quanto giudice della condotta, la Corte dei conti, secondo una doverosa ottica sostanzialistica, che non si limita



legittimità degli atti, non può esimersi dal tener conto del contesto in cui la condotta stessa si è esplicata, segnatamente con riguardo al comprovato indirizzo politico nello specifico ambito oggetto delle deduzioni del Pubblico ministero.

In tale prospettiva, ed in assenza di allegazioni documentali di parte attrice che dimostrino il contrario, deve ritenersi modalità idonea alla concessione delle proroghe, ivi incluse quelle relative ai lavori di completamento e di sistemazione esterna, quella operata dal R.U.P., che potrebbe dirsi realizzata per fatti concludenti. Per quanto in particolare riguarda la proroga concessa in relazione ai lavori principali, con questa il R.U.P. dava seguito ad uno specifico accordo raggiunto da tutte le parti coinvolte.

Per quanto riguarda le proroghe concesse in relazione ai lavori di completamento e di sistemazione esterna, esse vanno ricondotte ad esercizio di discrezionalità amministrativa da parte del R.U.P., sindacabile solo ove sia dimostrato un irragionevole squilibrio tra costi e benefici conseguibili dalle scelte discrezionali (cfr. Corte dei conti, Sez. III centrale, sentenze 12 giugno 2019 n. 105, 9 luglio 2019 n. 132 e 30 luglio 2019 n. 147; Sez. II sentenza 13 febbraio 2017 n. 91).

Che il R.U.P. abbia disposto effettivamente le proroghe in

questione risulta poi concretamente provato anche in via documentale dai certificati di regolare esecuzione e di ultimazione dei lavori, sottoscritti dallo stesso convenuto nella sua qualifica, successivamente assunta, di direttore dei lavori, che riportano la data risultante dalla proroga, coerente col

2.2. Va a questo punto evidenziato che, n

la Procura identifica il ritardo, che avrebbe dovuto dar luogo alla penale, nei giorni di proroga attestati dai certificati di regolare esecuzione e di ultimazione dei lavori.

Se così è, la contestazione si basa essenzialmente

su proroghe (al plurale, perché hanno ognuna

riguardato i distinti lavori: principali, di completamento e di sistemazione esterna) che, al contrario, per quanto sopra

evidenziato, sono state legittimamente concesse dal R.U.P.

2.3.

delle proroghe, appare

effettivamente gli estremi per la legittima applicazione della penale

2.3.1. Innanzitutto, è lo stesso articolo 2.14 del capitolato,

richiamato da parte attrice, che, nel riprodurre le disposizioni -bis del codice dei contratti pubblici,

prevedeva, testualmente, che le penali dovute per il ritardato

adempimento sono calcolate in misura giornaliera compresa tra contrattuale

a entità delle conseguenze . Ma, nel tener conto delle conseguenze, non si può allora ignorare che il risultato voluto che riguardava la realizzazione della scuola in tempo utile allo svolgimento delle attività didattiche in presenza, è stato effettivamente raggiunto. I rallentamenti non hanno compromesso il raggiungimento del fine ultimo, posto che la disponibilità della struttura non sarebbe stata utilizzabile con immediatezza, stante la sospensione delle attività didattiche in presenza. Né dalle prove prodotte dalle parti sembra potersi desumere alcuna negligenza imputabile al convenuto, che al contrario risulta avere espletato correttamente tutte le funzioni

2.3.2. Per altro verso, non possono essere sottaciute le peculiari circostanze che hanno determinato uno slittamento dei tempi inizialmente previsti. Nella prima fase della vicenda si sono manifestate, in particolare, difficoltà di approvvigionamento e al crollo delle esportazioni da parte della epidemiologica. Di tali difficoltà di approvvigionamento danno conto anche documenti ufficiali, quali le premesse al regolamento di esecuzione (UE) 2020/35 della Commissione europea, del 15 gennaio 2020 (richiamato dalla nota della Direzione Dogane presso monopoli, allegata in atti dalla difesa del convenuto) che per 2019/159, istitutivo di misure di salvaguardia definitive nei confronti delle importazioni di determinati prodotti di acciaio. Italia, con tutto quanto ne è notoriamente conseguito.

2.3.2.1. In tali circostanze, non è agevole sostenere che la

penale sarebbe stata pacificamente applicabile, tenuto conto dei principi giurisprudenziali in materia.

#### 2.3.2.1.1. N è

ricorrente nella giurisprudenza della Corte di cassazione l'affermazione secondo cui, se nel corso dell'esecuzione del contratto il committente abbia richiesto all'appaltatore notevoli ed importanti variazioni del progetto, il termine di consegna e la penale per il ritardo, pattuiti nel contratto, vengono meno per effetto del mutamento dell'originario piano dei lavori; di tal che, perché la penale conservi efficacia, occorre che le parti di comune accordo fissino un nuovo termine (ex multis: Corte di cassazione, Sez. II civile, ordinanze 20 agosto 2019, n. 21515, e 2 aprile 2019, n. 9152).

Tale principio appare facilmente estensibile ai contratti di appalto affidati da un soggetto pubblico e, poiché nella fattispecie qui in esame sono state affidate ulteriori lavorazioni, tale circostanza avrebbe potuto

#### 2.3.2.1.2. Più in generale, secondo la giurisprudenza civilistica,

i lavori (e inadempimento, che qui non vi è stato) sia stato determinato da impossibilità della prestazione, derivante da causa a lui non imputabile; incombe inoltre al committente, che persegua il risarcimento del danno da ritardata consegna

dell'opera, l'onere di fornire la prova della colpa dell'appaltatore (ex multis, v. le più recenti: Tribunale di Salerno, Sez. I, sentenza 14 febbraio 2022, n. 540, e Tribunale di Firenze, Sez. III, sentenza 29 novembre 2021, n. 3044, con i numerosi precedenti in ognuna richiamati a sostegno).

Orbene, nel caso qui in esame, applicando i medesimi principi, ben avrebbe potuto invocare le già riferite circostanze, come cause sopravvenute ad essa non imputabili.

2.4. Va inoltre

(comunque non certo né probabile, per

quanto sopra motivato) in quanto non è spirato alcun termine

e. Questa circostanza differenzia la fattispecie presunto danno, dal precedente richiamato a sostegno da parte

attrice, vale a dire ,

sentenza 4 dicembre 2017 n. 136, ove è stato preso in esame

un caso in cui è stato ritenuto che, in base alle previsioni

contrattuali ivi vigenti, la penale avrebbe dovuto

necessariamente essere fatta valere nel corso del rapporto.

Circostanza questa che non ricorre nella fattispecie qui in

esame.

2.5. Va infine aggiunto, s

nella fattispecie in esame la Procura ha ritenuto di individuare

in capo al convenuto la sussistenza della colpa grave e, ferme

restando sul punto le considerazioni di cui sopra in ordine alla

mancata dimostrazione di questa colpa, tale elemento vale a

differenziare il caso in esame

sostegno da parte attrice (

18 settembre 2018 n. 562) poiché in quella circostanza veniva

in rilievo una ipotesi di condotta che il giudice ha ritenuto

dolosa.

2.6. Per quanto esposto, non risultano provati né un danno concreto ed attuale alla Pubblica amministrazione né la colpa grave del convenuto. La domanda, pertanto, va respinta per carenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

3. Le spese per oneri difensivi vengono liquidate, in relazione onnicomprensiva di 3000 euro.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per , definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe, rigetta la domanda e liquida le spese in favore del convenuto nella misura onnicomprensiva di 3.000 euro.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 20 aprile 2022.

Il Presidente

Marco Scognamiglio Piero Carlo Floreani

Depositata in Segreteria il giorno

Il Direttore della Segreteria

Cristina Fittipaldi

29 agosto 2022.

per

Paola Paternoster