

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
MOLISE	SENTENZA	22	2017	RESPONSABILITA'	29/03/2017

**REPUBBLICA ITALIANA SENT. 22/2017**  
**In nome del Popolo Italiano**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE**

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Tommaso Viciglione	Presidente
Dott. Massimo Gagliardi	Consigliere relatore
Dott. Luigi Di Marco	Primo referendario

ha emanato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al **3588/E.L.** del registro di Segreteria, promosso ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Molise nei confronti di:

**A. D. L.**, nato a Omissis il Omissis, residente ad Omissis, Omissis (c.f. [REDACTED]), non costituito in giudizio.

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli atti e i documenti della causa.

Uditi nella pubblica udienza dell'1.12.2016, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Luigia Iocca, il Consigliere relatore dott. Massimo Gagliardi, il P.M. nella persona del V.P.G. dott. Arturo Iadecola.

**FATTO**

Riferisce la procura Regionale che, con messaggio di posta elettronica del 18 luglio 2013, la Presidenza della Corte dei conti ha inviato al Requirente la sentenza n. 596/2012 emessa il 30 ottobre 2012 dal Tribunale Amministrativo Regionale (Tar) per il Molise.

Con detta sentenza, passata in giudicato, il Tar ha accolto il ricorso proposto dai sigg.ri [REDACTED] (il secondo non indicato nell'intestazione della sentenza, ma la cui veste di ricorrente si evince dalle altre parti della stessa e dagli atti successivamente acquisiti) nei confronti del Comuni di Isernia e di Pesche per l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza formulata dai ricorrenti il 1° aprile 2011, pervenuta alle Amministrazione intimata il 5 aprile 2011.

Più in particolare, si legge nell'atto di citazione, "il Tar ha osservato:

- che i ricorrenti chiedevano "sostanzialmente la dichiarazione dell'obbligo degli enti resistenti, di concludere il procedimento attivato con la nota n. 2933/464 del 25.1.2011, a seguito dell'istanza presentata in data 1.4.2011";

- che "in tale istanza - premettendo di aver richiesto [...], con osservazioni datate 22 dicembre 2009, in riferimento ai lavori di realizzazione di un collegamento stradale, l'eliminazione di due scarpate previste in progetto e la loro sostituzione con muri di sostegno, al fine di ridurre l'occupazione delle loro proprietà; e rilevando che tali osservazioni [erano] state accolte con deliberazione n.173 del 30.12.2010 del Comune di Pesche e con nota n. 2933/464 del 25.1.2011 della Provincia di Isernia, con le quali si [era] appunto invitato il direttore dei lavori e l'impresa appaltatrice ad attivarsi per l'esecuzione; e che, tuttavia, tale invito è rimasto del tutto inattuato - hanno invitato le amministrazioni resistenti ad adottare i provvedimenti idonei a dare attuazione a quanto deliberato";

- che "dalla documentazione versata in atti, [era] emerso che sia la deliberazione n.173 del 30.12.2010 del Comune di Pesche sia la nota n. 2933/464 del 25.1.2011 della Provincia [recte: Area tecnica del Comune] di

Isernia [contenevano] univoche statuizioni nel senso di una volontà espressa di realizzare le modifiche suggerite" dai ricorrenti;

- che, per tale ragione, appariva "in ogni caso, iniziato un procedimento amministrativo teso a modificare il progetto dell'opera pubblica nel senso auspicato dai ricorrenti ed ad attuare tale modifica";

[...]

- che, infatti, "anche in mancanza di un specifico obbligo legale di provvedere, con l'atto di inizio di un procedimento la pubblica amministrazione si auto-vincola a completarlo (tanto più se tale inizio è stato anche comunicato all'interessato, cfr. Tar Palermo sentenza 1 giugno 2009, n. 982)".

Il giudice amministrativo ha, dunque, condannato le Amministrazioni intimare ad adottare, ognuna per la parte di competenza, un provvedimento espresso a conclusione del procedimento intrapreso.

Le ha, altresì, condannate in solido, in base alla regola della soccombenza, a rifondere i ricorrenti delle spese processuali, liquidate in

€ 500,00 oltre accessori (cfr. doc. 1).

Il Comune di Isernia, su richiesta dei ricorrenti, ha provveduto a tale rifusione con la determinazione del Responsabile dell'Area affari generali e del personale n. 332 del 10 settembre 2013, con la quale è stato liquidato in favore dei sigg.ri Fraraccio il complessivo importo di

€ 929,20. La somma è stata pagata con i mandati nn. 4572 e 4573 del 13 novembre 2013 (cfr. doc. 3).

La metà di tale importo (€ 464,60) è stata rimborsata al Comune di Isernia da quello di Pesche. Il primo ha acquisito la somma al proprio bilancio con l'ordinativo di incasso n. 1498 del 20 dicembre 2013 (cfr. doc. 3).

Il Comune di Pesche ha speso, inoltre, la complessiva somma di € 503,36 per remunerare l'avvocato che lo aveva difeso nel giudizio amministrativo. L'importo è stato liquidato con le determinazioni nn. 50 del 3 aprile 2012 e 358 del 12 dicembre 2013, e pagato con il mandato n. 954 del 13 dicembre 2013 (cfr. doc. 2)".

Il pagamento, da parte dei due Comuni, delle predette spese ha determinato, secondo il Requirente, un danno erariale del complessivo importo di **€ 1.432,56 (929,20 + 503,36)**.

Con istanza del 1° aprile 2011, indirizzata ai Comuni di Isernia e di Pesche e riprodotta nell'atto di citazione secondo una formulazione che si riporta testualmente, i sigg. Fraraccio hanno scritto: "premesse: che con osservazioni in data 22 dicembre 2009 gli scriventi hanno chiesto, in riferimento ai lavori di realizzazione del collegamento stradale Isernia (località Nunziatella) sede Università nel Comune di Pesche incrocio S. Maria del Bagno, l'eliminazione di due scarpate stradali previste in progetto e la loro sostituzione con muri di sostegno, al fine di ridurre l'occupazione del suolo di loro proprietà senza pregiudizio per l'opera pubblica; che tali osservazioni sono state accolte da Codeste Amministrazioni con deliberazione 30 dicembre 2010, n. 173 della Giunta comunale di Pesche e conseguente nota 25 gennaio 2011, prot. n. 2933/464 dell'Area tecnica del Comune di Isernia, con la quale si è invitato il direttore dei lavori e l'impresa appaltatrice ad attivarsi per l'esecuzione del predetto deliberato; che, inopinatamente, le disposizioni impartite al riguardo non sono state attuate, in quanto si è proceduto da parte dell'impresa alla realizzazione delle scarpate, anziché delle opere sollecitate dagli scriventi e fatte proprie da codesti Enti; che, pertanto, si rende necessario assumere ogni atto e/o attività che dia puntuale esecuzione alla deliberazione ed alla nota sopra citate, al fine di evitare pregiudizi alla proprietà degli istanti; chiedono a codeste Amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza, di assumere ogni iniziativa, anche provvedimentale, per dare concreta attuazione alla deliberazione ed alla nota meglio specificate in premessa, onde addivenire alla realizzazione di muri di sostegno in luogo delle eseguite scarpate".

Riferisce ancora la Procura attrice che "il Sindaco di Pesche, con nota del 5 aprile 2011, prot. n. 1648/ad, indirizzata all'arch. A. D. L., Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Isernia e R.U.P. dell'opera in questione, e al Sindaco di Isernia (oltre che, per conoscenza, ai sigg.ri Fraraccio e al loro legale), ha scritto: "In riferimento all'istanza dei signori Domenico e Luciano Fraraccio (...) in data 01 aprile 2011 (...) si

*invitano le SS. LL., ognuno per quanto di rispettiva competenza, a dare concreta attuazione a quanto disposto con deliberazione di Giunta comunale n. 173, in data 30 dicembre 2010, relativamente alla realizzazione del muro di contenimento in corrispondenza con i terreni di proprietà dei richiamati istanti, in luogo delle scarpate previste in progetto. Appare chiaro che la somma occorrente per la realizzazione del muro di contenimento in parola dovrà essere ricompresa nell'importo del finanziamento dell'intervento in oggetto" (cfr. doc. 2, all. n. 2).*

*Ciò, sul presupposto che si trattava di opera, finanziata dalla Regione, il cui soggetto attuatore era il Comune di Isernia, sicché il Comune di Pesche non poteva in alcun modo apportare le modifiche progettuali ed esecutive sollecitate dai sigg.ri ██████████.*

*Il Comune di Isernia, che pure, con la propria nota 25 gennaio 2011, prot n. 2933/464 dell'Area tecnica, aveva invitato il direttore dei lavori e l'impresa appaltatrice ad attivarsi per l'esecuzione delle modifiche, non ha, invece, dato alcun seguito né a quest'ultima nota (tanto che il muro di contenimento, almeno sino alla proposizione del ricorso al Tar, non era stato realizzato), né alla successiva istanza del 1 aprile 2011.*

*Ciò ha portato il giudice amministrativo a ritenere che fosse iniziato "un procedimento amministrativo teso a modificare il progetto dell'opera pubblica nel senso auspicato dai ricorrenti ed ad attuare tale modifica", e che fosse stato disatteso "l'obbligo dell'amministrazione di concludere, con un provvedimento espresso, il procedimento intrapreso", ai sensi dell'art. n. 2 della L. n. 241/1990.*

*Può, pertanto, affermarsi – prosegue parte attrice – che il silenzio-rifiuto accertato dal Tar, e la conseguente soccombenza in giudizio delle Amministrazioni resistenti siano conseguite al comportamento inerte del Comune di Isernia che non ha portato a conclusione il procedimento nel termine previsto, pur disponendo del relativo potere. La medesima inerzia ha comportato l'obbligo per le Amministrazioni di resistere in giudizio e di remunerare, nel caso del Comune di Pesche, il proprio difensore".*

*La Procura Regionale individua nell'arch. Di Lonardo, nella sua qualità di Responsabile dell'Area dell'opera, la persona che, nell'ambito del Comune di Isernia, avrebbe dovuto curare l'istruttoria e la tempestiva conclusione del procedimento.*

*Alla figura del R.U.P. si applica, a giudizio del Requirente, la disciplina prevista dalla legge sul procedimento amministrativo a proposito del Responsabile procedimento. Ai sensi dell'art. 6, lett. e), della L. n. 241/1990, quest'ultimo adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.*

*Le funzioni del R.U.P., nella prospettiva attorea, si estendono – oltre che alle incombenze espressamente individuate dal Codice dei contratti pubblici e dal relativo Regolamento di attuazione – anche a "tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento (...) e alla vigilanza sulla, corretta esecuzione dei contratti, che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti" (art. 10, comma 2, del D. Lgs. n. 163/2006).*

*Pertanto, la Procura non nutre dubbio che la figura in questione sia investita della responsabilità della conclusione tempestiva del procedimento, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 241/1990, sicché ravvisa – nel comportamento dell'arch. ██████████ – gli estremi della colpa grave, dal momento che l'obbligo di concludere il procedimento rappresenta un principio fondamentale dell'azione amministrativa, che non può essere ignorato o disatteso.*

*Viene menzionato, a tal riguardo, l'art. 2, comma 1, della L. n. 241/1990 che recita "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso".*

*Nella specie, l'atto in questione sarebbe consistito, per quel che riguarda il Comune di Isernia, nella nota 25 gennaio 2011, prot. n. 2933/464 dell'Area tecnica, con la quale è stata condivisa la proposta*

di variazione progettuale volta alla realizzazione delle strutture di contenimento.

L'arch. ██████ che ricopriva la carica di Responsabile di detta Area, era quindi - nella prospettiva di parte attrice - ben consapevole dell'auto vincolo assunto dall'Amministrazione, che comportava l'obbligo di concludere il procedimento avente per oggetto la richiamata variazione con un provvedimento espresso.

Egli, per di più, è stato incaricato della trattazione dell'istanza del 1 aprile 2011 di ██████, con la quale i medesimi avevano sollecitato l'adozione degli atti necessari alla realizzazione dei muri di sostegno.

Alla luce di tali circostanze, la Procura ritiene evidente come l'odierno convenuto fosse, o comunque dovesse essere, pienamente consapevole dell'obbligo di portare a conclusione il procedimento nei termini di legge, e quindi come la sua omissione non sia suscettibile di giustificazione.

Nelle deduzioni formulate ai sensi dell'art. 5, comma n. 1, del d.l. n. 453/1993, convertito con l. n. 19/1994, il convenuto ██████ ha affermato che:

- il procedimento si sarebbe concluso con l'approvazione, per mezzo delle deliberazioni della Giunta comunale di Isernia nn. 198 del 29 novembre 2011 e 204 del 22 dicembre 2011, del progetto esecutivo dei lavori di completamento stradale, comprensivo della previsione di realizzazione del muro in questione;
- prima di allora, la realizzazione del muro sarebbe stata posposta in quanto le risorse derivanti dall'iniziale finanziamento regionale si sarebbero esaurite, essendo state destinate alle opere necessarie all'apertura e alla fruizione della strada;
- solo dopo la previsione di un nuovo finanziamento regionale, con deliberazione della Giunta regionale n. 321 del 21 aprile 2011 (menzionata nella relazione del D.L. in data 18 dicembre 2015, acclusa alle deduzioni), sarebbe stato possibile, con gli atti sopra indicati, dare avvio alla realizzazione delle opere residue, tra le quali le strutture di sostegno.

A tale riguardo, la Procura osserva che - anche a voler individuare nelle deliberazioni richiamate dal convenuto il momento conclusivo del procedimento - quest'ultimo si sarebbe concluso molto tempo dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 2 della l. n. 241/1990.

Testualmente si legge nell'atto di citazione che *"Il ritardo è giustificato dal convenuto, come si è visto, in base al fatto che il finanziamento regionale si sarebbe, ad un certo punto, esaurito.*

*In effetti, tali difese sono già state, nella sostanza, esaminate dal T.A.R., nella cui sentenza si legge: "le eccezioni formulate dall'amministrazione non incidono comunque sull'obbligo dell'amministrazione di concludere, con un provvedimento espresso, il procedimento intrapreso".*

*Tale passaggio della decisione va condiviso, dal momento che "l'obbligo sancito dall'art. n. 2, l. 7 agosto 1990 n. 241 di concludere il procedimento amministrativo nel termine per esso previsto ha carattere assoluto, non dipende cioè dal contenuto del provvedimento terminale; di conseguenza il procedimento va concluso, anche con un atto sfavorevole per il richiedente, in quanto nel vigente ordinamento è considerato un diritto fondamentale del cittadino sapere se una sua istanza rivolta alla Pubblica amministrazione merita o non accoglimento"* (T.A.R. Ancona, 10 ottobre 2014, n. 833).

*Ne consegue che, nella fattispecie, l'esaurimento del finanziamento non consentiva all'Amministrazione di protrarre il procedimento sino al momento in cui sarebbero state reperite le risorse necessarie ad effettuare i lavori, come invece è accaduto".*

La giustificazione prospettata nelle deduzioni non è stata dunque condivisa dal Requirente che conseguentemente, con atto di citazione depositato il 30 dicembre 2015, ha convenuto XXXXXXXXXXXX, ██████ (C.F.

██████████) a comparire dinanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Molise, per sentirsi ivi condannare al pagamento delle seguenti somme:

€ 464,60 in favore del Comune di Isernia;

€ 967,96 in favore del Comune di Pesche.

Oltre a rivalutazione, interessi e spese del giudizio.

In sede di udienza dibattimentale è presente il Sostituto Procuratore Regionale Arturo Iadecola che, nel riportarsi all'atto di citazione, insiste per il suo integrale accoglimento.

### DIRITTO

La pretesa attorea è fondata, e merita accoglimento.

1. La vicenda dedotta in giudizio e riferita in narrativa evidenzia in termini oggettivi la sussistenza di una posta passiva di danno a carico del Comune di Isernia (per € 464,60) e del Comune di Pesche (per € 967,96), quale esito della condanna, ivi comprese le spese legali, con la quale il ██████████ ha sindacato la condotta omissiva delle predette amministrazioni per non aver emesso un provvedimento espresso a conclusione del procedimento intrapreso.

Come perspicuamente rilevato nella diversa sede del giudizio davanti al T.A.R., “[...] *anche in mancanza di un specifico obbligo legale di provvedere, con l'atto di inizio di un procedimento la pubblica amministrazione si auto-vincola a completarlo*”, atteso che è sorto, al momento dell'instaurazione del procedimento, un vincolo al suo completamento.

Il nocumento erariale, conseguentemente, appare oggettivamente accertato sia nell'importo che nella sua palese inidoneità a rivestire qualsivoglia utilità marginale per l'ente locale.

2. Sia in punto di nesso causale, sia sotto il profilo dell'elemento soggettivo, le argomentazioni dedotte consentono al Collegio di aderire alla prospettazione attorea, considerato che la cura dell'istruttoria, ivi compreso l'onere della tempestiva conclusione del procedimento, non poteva che essere rimessa al Responsabile unico del procedimento dell'opera, nella persona dell'odierno convenuto ██████████.

Sul punto non desta dubbio alcuno la normativa in materia che esplicitamente contempla (*ex art. 6 lettera e L. 241/90*) l'onere, a carico del R.U.P., della redazione del provvedimento finale, ovvero anche la trasmissione degli atti all'organo competente per l'adozione.

In concreto, ancora più ampie appaiono le funzioni del Responsabile Unico, laddove si consideri che ad esso sono demandati tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento e alla vigilanza per la corretta esecuzione dei contratti, salvo che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

3. Orbene, non rivestono valore esimente le considerazioni difensive, formulate dal convenuto nella fase pre-processuale, agli atti di causa (peraltro non esitate in una formale costituzione nel presente giudizio), secondo cui la mancanza di un nuovo finanziamento regionale dell'opera pubblica avrebbe di fatto comportato la (perdurante) mancata conclusione del procedimento amministrativo per i lavori *de quibus* atteso che, come rilevato dalla sentenza del T.A.R. Molise n. 596/2012, essa non incide (unitamente alle eccezioni formulate dall'Amministrazione e quant'altro) sull'obbligo di emissione di un provvedimento espresso, a conclusione del procedimento intrapreso, anche di tipo denegativo dell'istanza del privato.

Nei predetti termini, la condotta del convenuto XXXXXXXXXXXX deve ritenersi produttiva di responsabilità erariale, essendo l'integrale lesione contestata riconducibile alla sua condotta omissiva, caratterizzata dalla colpa grave, per il rivestito ruolo di R.U.P..

Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene tuttavia che ricorrano i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo, *ex art. n. 52 R.D. 1214/1936*, nella misura del 50% del danno iscritto, anche in

considerazione della generale complessità del procedimento amministrativo in tale materia, nonché dell'assenza di elementi che attestino nel soggetto convenuto precedenti di carriera non lodevoli.

**PQM**

**La Corte dei Conti**

**Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise**

Definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 3588/E.L. del registro di segreteria, respinta ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie la domanda attorea e, per effetto, condanna il sig. **XXXXXXXXXXXXXX**, come in epigrafe generalizzato, al pagamento in favore delle pubbliche finanze dei comuni di Isernia e Pesche, rispettivamente, delle somme di € **232,00 (duecentotrentadue/00)** e € **484,00 (quattrocentoottantaquattro/00)**, comprensive degli importi della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi dalla pubblicazione della presente decisione, nonché al pagamento delle spese di giudizio da liquidare in € 294,46 (DUECENTONOVANTAQUATTRO/46).

Ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "*Codice in materia di protezione dei dati personali*" (Codice della *privacy*) (in G.U. n. 174 del 29 luglio 2003 - Suppl. Ord. n. 123), a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone altresì che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli stessi soggetti interessati riportati sulla sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della *privacy*).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Campobasso nella Camera di Consiglio del 1° dicembre 2016.

L'ESTENSORE  
(Massimo Gagliardi)

IL PRESIDENTE  
(Tommaso Viciglione)

Depositata in segreteria il giorno 29 marzo 2017