ISSN 0393-5604

Responsabilità erariale – atto di transazione e accordo bonario

Descrizione

Corte dei conti – Sez. giurisdizionale dell'Emilia-Romagna

46 – sentenza 5 giugno 2023 – Pres. T. Maiello, Est. A. Giordano – P.M. Cimmino – Procura Emilia-Romagna c. T. R.

(*atto di transazione e accordo bonario – responsabilità erariale*)

La fattispecie oggetto della controversia riguarda i danni erariali scaturiti dagli impedimenti asseritamente frapposti dal Sindaco del Comune di Omissis alla realizzazione di una infrastruttura di significativa rilevanza.

Massime

L'atto di transazione si fonda su una valutazione dell'interesse pubblico concreto rimessa, in via esclusiva, ai paciscenti, che, al ricorrere di una res litigiosa et dubia, compongono un contrasto attraverso il meccanismo delle reciproche concessioni.

Le parti vi addivengono per prevenire possibili conflitti; e lo fanno a fronte di articolate e composite valutazioni di opportunità.

La logica delle reciproche concessioni sottesa all'accordo non è suscettibile di sindacato se non nei casi di arbitrarietà o irragionevolezza.

Come la transazione, così l'accordo bonario rientra nel novero delle tecniche di risoluzione alternativa delle liti (A.D.R.) in materia di commesse pubbliche; presuppone valutazioni in punto di interesse pubblico concreto rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione che addiviene all'accordo, sindacabile soltanto in caso di deviazioni o divaricazioni della scelta di transigere o dei suoi contenuti rispetto ai fini istituzionali.

FATTO

1. Con atto di citazione *ex* art. 86 c.g.c., la Procura Contabile ha citato in giudizio Omissis, già Sindaco del Comune di Omissis, in relazione al pregiudizio asseritamente derivato dagli impedimenti frapposti dalla detta Amministrazione comunale alla realizzazione del c.d. Omissis (TRC), per sentirla condannare a pagare, in favore dell'Agenzia Mobilità Provinciale di Omissis, la complessiva somma di € 998.002,08, o il diverso importo ritenuto dalla Sezione, oltre rivalutazione monetaria a decorrere dalla data del pagamento sino a quella di pubblicazione della sentenza e interessi legali su tale importo sino alla data dell'effettivo soddisfo, con condanna alla refusione delle spese processuali.

2. In particolare, secondo la prospettazione attorea, l'allora Sindaco del Comune di Omissis avrebbe adottato *"sistematicamente atti e comportamenti in contrasto con gli obiettivi condivisi in seno all'Accordo di programma per la realizzazione del TRC"* successivo alla delibera CIPE n. 86/2004 di approvazione del progetto preliminare del TRC e alla delibera CIPE n. 93/2006 di deliberazione del progetto definitivo (pag. 3 della citazione).

3. Come risulta dalla citazione attorea:

– l'allora Sindaco Omissis avrebbe anzitutto ordinato all'appaltatrice la sospensione dei lavori del TRC nel tratto di territorio comunale di via Portovenere almeno fino al 30/6/2014, per dichiarati motivi di sicurezza e ordine pubblico connessi all'assembramento di persone contrarie alla prosecuzione delle attività, in particolare alla rimozione dei pini (l'ordinanza contingibile e urgente 17 giugno 2014, n. 68 è stata sospesa dal T.a.r. Emilia-Romagna e il Sindaco ha revocato il provvedimento con ordinanza 20 giugno 2014, n. 70);

– l'Ente ha proposto ricorso contro PMR e il Comitato di coordinamento per l'annullamento delle deliberazioni contenute nel verbale del Comitato in data 2 luglio 2014, nella parte in cui veniva respinta la richiesta di variare il tracciato;

– con decreto n. 418/14, il T.a.r. Emilia-Romagna ha respinto il ricorso per l'annullamento della delibera del 2 luglio 2014;

– con sentenza n. 1037/2014, il ricorso è stato, quindi, nel merito, rigettato;

– a seguito di appello avverso la citata pronuncia del T.a.r. Emilia-Romagna, con sentenza n. 732/2015, il Consiglio di Stato ha definitivamente respinto le domande;

– con provvedimento del 3 maggio 2015 (gravato da PMR), la Polizia Municipale del Comune di Omissis ha ordinato l'arretramento delle recinzioni di cantiere entro cinque giorni per motivi di sicurezza pubblica;

– con successiva sentenza n. 912/2015, il competente T.a.r. ha annullato il provvedimento in questione, posto che, laddove si fosse data esecuzione all'ordinanza, i lavori sarebbero rimasti bloccati e sarebbe stata confermata l'ipotesi di un atto utilizzato obliquamente per fare resistenza passiva nei confronti di un'opera pubblica;

– con nota del 22 maggio 2015, il Sindaco del Comune di Omissis avrebbe limitato l'efficacia dell'ordinanza n. 254/15 della Polizia Municipale di regolamentazione della viabilità per l'installazione del cantiere di spostamento dei sottoservizi nella zona del sottopasso Puccini;

– con ordinanza n. 250/2015, pronunciata su ricorso proposto da PMR, il competente T.a.r. ha sospeso l'efficacia anche del richiamato atto sindacale;

– con sentenza n. 1127/2015, l'adito T.a.r. ha accolto il ricorso, annullando l'atto del sindaco;

– a seguito dell'accordo bonario per la risoluzione delle controversie, stipulato con l'impresa, la stazione appaltante ha inoltrato richiesta di risarcimento dei danni discesi dal mancato rispetto degli obblighi di cui all'Accordo di Programma 2008 per la Realizzazione del TRC; richiesta seguita da rituale ricorso proposto innanzi al T.a.r. Emilia-Romagna;

– con sentenza n. 414/2018, il T.a.r. ha respinto il ricorso, ritenendolo infondato per non avere parte ricorrente provato il nesso di causalità fra la condotta del Comune di Omissis e il lamentato danno.

4. Invero, dall'esame della citazione emerge che:

– con sentenza del Tribunale di Omissis 21 ottobre 2021, n. 2090 (da ultimo riformata dalla sentenza Corte di Appello Bologna, Sez. III penale, 30 novembre 2022, n. 8583, che reca la formula di non doversi procedere per intervenuta prescrizione), Renata Omissis è stata condannata, per il reato di interruzione di pubblico servizio, alla pena di venti giorni di reclusione, sostituita da quella di € 5.000,00 di multa, per avere l'odierna convenuta turbato la regolarità del servizio pubblico costituito dai lavori di costruzione della linea di TRC Omissis-Omissis in relazione ai fatti occorsi in Omissis il 17 giugno 2014;

– i fatti oggetto della contestazione erariale risulterebbero compendiati anche nel capo di imputazione per i reati ascritti a Renata Omissis nell'ambito dell'ulteriore procedimento penale, n. 1358/15, avviato nei suoi confronti per il delitto di cui all'art. 340 c.p..

5. Rappresenta, quindi, la Procura attrice che:

– l'Agenzia Mobilità Provincia di Omissis e la Società Omissis hanno sottoscritto, in data 10 novembre 2014, un atto di transazione, con approvazione di un nuovo cronoprogramma in addizione al contratto di appalto per la progettazione esecutiva e realizzazione del TRC Omissis Fiera/Cattolica – 1° stralcio funzionale Omissis Fs-Omissis Fs, e con il riconoscimento dell'indennizzo di € 3.039,06 giornalieri per 210 giorni di anomalo andamento delle attività lavorative corrispondenti a complessivi € 635.000,00;

– le medesime parti hanno, quindi, sottoscritto, in data 28 gennaio 2016, un secondo atto di affidamento di lavori complementari ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. a), d.lgs. n. 163/2006, e adozione di varianti in corso d'opera in addizione al contratto di appalto;

– l'istituita Commissione per il raggiungimento dell'accordo bonario ha rimesso proposta motivata di bonario componimento delle nuove riserve apposte dalla Società Omissis;

– nella seduta del 9 giugno 2016, detta Commissione ha concluso i lavori, formulando all'unanimità la proposta di comporre il contenzioso con il riconoscimento dell'importo di € 1.618.879,42, al netto diIVA; è, quindi, intervenuto l'accordo bonario, sottoscritto il 29 giugno 2016.

6. Ad avviso della Procura:

– l'odierna convenuta avrebbe agito con *"reiterati e macroscopici scostamenti dai parametri legali di proporzionalità e ragionevolezza"* (pag. 22);

– l'azione ostativa della medesima avrebbe costituito *"manifestazione di arbitrarietà e leggerezza funzionale perpetrata in spregio dei canoni normativi di proporzionalità e buona amministrazione"* (pag. 23);

– la vicenda integrerebbe una *"fattispecie di illecito di rilevanza erariale protratto nel tempo dal sindaco in violazione dei doveri di diligenza e correttezza preordinati al buon andamento delle attività finalizzate alla realizzazione dell'opera trasportistica di rilievo strategico con inesorabile ingiustificato sacrificio dell'interesse pubblico alla tempestiva istituzione del servizio di TRC di massa e delle correlate ragioni erariali"* (pagg. 23-24).

Né ricorrerebbero esimenti di sorta, a fronte dell'approccio ostativo e dilatorio venuto in rilievo nell'ambito dei procedimenti penali, del contenzioso amministrativo e delle procedure svolte in sede transattiva (pag. 25).

In particolare, tra le numerose vicende che hanno portato alla sottoscrizione dell'atto transattivo *ex* art. 239 d.lgs. n. 163/2006 vi sarebbero state le *"irruzioni fisiche nel cantiere"* che avrebbero determinato l'interruzione dell'attività per motivi di ordine pubblico (pag. 26).

Posto che la maggiore responsabilità per l'andamento anomalo dei lavori risulterebbe imputabile all'atteggiamento ostativo del Comune di Omissis e che, tuttavia, la ragione dei ritardi andrebbe ricondotta ad altre cause (il maltempo e il sopraggiunto fallimento dell'impresa APTS), la quota di pregiudizio erariale andrebbe determinata equitativamente nella misura del 60% degli importi definiti in via transattiva nel 2014 e nel 2016, tenuto conto dei seguenti parametri obiettivi:

– la funzione istituzionale di indirizzo politico-amministrativo in capo al soggetto agente quale massimo organo dell'Ente locale;

– la sua posizione di garanzia degli interessi pubblici da rappresentare e realizzare nell'esercizio dei compiti affidati;

– la diretta efficienza causale del comportamento rispetto all'evento dannoso.

In definitiva, l'importo dovuto sarebbe pari a € 998.002,08 a titolo di maggiori oneri sopportati dalla stazione appaltante a causa dei ritardi provocati dalla condotta dilatoria descritta.

7. Con rituale comparsa di costituzione e risposta, si è costituita in giudizio la convenuta Omissis, con il patrocinio di Omissis.

Dopo una premessa, con la sintesi della questione e la ricostruzione in punto di fatto, la convenuta ha

eccepito la prescrizione estintiva del diritto al risarcimento del danno, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994.

Invero, secondo la prospettazione di parte, dalla data di compimento di ciascun elemento causativo di danno (novembre 2014 e giugno 2016), rispetto al termine del primo atto interruttivo della prescrizione, risulterebbe maturata la prescrizione quinquennale.

Nel merito, difetterebbero i presupposti della responsabilità erariale, che dovrebbero in ogni caso cumulativamente ricorrere.

Gli atti causativi del pregiudizio non avrebbero impedito la "cantierizzazione" delle opere e, in ogni caso, essendo stati oggetto di provvedimento cautelare monocratico del Giudice Amministrativo, non avrebbero in sostanza prodotto alcun giuridico effetto.

Gli unici elementi su cui dovrebbe e potrebbe dispiegarsi il contraddittorio processuale sarebbero l'ordinanza contingibile e urgente n. 68/2014, il ricorso presentato dal Comune contro l'Agenzia sugli atti del Comitato di coordinamento, la nota del 3.3.2015 per l'arretramento del cantiere, la nota del Sindaco del 22.5.2015, il ricorso presentato dall'Agenzia per il risarcimento del danno contro il Comune, i fatti accertati dal Giudice penale in relazione a quanto accaduto in data 17.6.2014 e infine i capi di imputazione nell'ambito di altro giudizio penale nei confronti della convenuta.

Non consterebbero ulteriori evidenze istruttorie.

L'ordinanza contingibile e urgente n. 68/2014 avrebbe concretamente prodotto effetti per due soli giorni; il ricorso presentato dal Comune contro PMR e il Comitato di coordinamento, siccome respinto, non avrebbe comportato alcun ritardo nella cantierizzazione dell'opera; il provvedimento del 3.2.2015 sarebbe stato adottato dal Dirigente della Polizia Municipale del Comune di Omissis (e non dal Sindaco) e avrebbe comunque spiegato effetti per due soli giorni; neppure la nota 22.5.2015 avrebbe concretamente inciso sullo sviluppo dei lavori, riguardando la stessa una *"doverosa informativa alla stazione appaltante sull'andamento dei lavori e l'occupazione di aree non originariamente delimitate dalla progettazione"*, non avendo natura provvedimentale e avendo, in ogni caso, il competente T.a.r. accolto la domanda cautelare in data 1 agosto 2015; il ricorso avanti al T.a.r. teso al risarcimento del danno avrebbe condotto a una pronuncia di rigetto.

La sentenza penale del Tribunale di Omissis sarebbe stata appellata, rimanendo, comunque, circoscritta al capo di imputazione inerente agli eventi del 17 giugno 2014; infine, il procedimento penale n. 1358/15 avrebbe condotto all'assoluzione della Omissis.

La parte ha, quindi, preso puntuale posizione in ordine agli elementi del nesso di causalità e del danno all'Erario.

Con riferimento alla prima transazione (2014), l'unico *"atto e comportamento"* a essa precedente risulterebbe l'ordinanza contingibile e urgente n. 68/2014.

Difetterebbe ogni *"correlazione temporale"* tra i due giorni in cui l'ordinanza avrebbe astrattamente prodotto l'effetto di impedire la cantierizzazione dei lavori e i 210 giorni riconosciuti in via transattiva.

Non sarebbe stata verificata la ragione dei 210 giorni di ritardo né sarebbe stato verificato se

l'appaltatore avesse effettivamente diritto a conseguire un indennizzo per 210 giorni di ritardo.

Con riferimento alla seconda composizione (2016), le misure di restrizione del traffico veicolare e pedonale sarebbero di competenza del Comando di Polizia Municipale (non del Sindaco) e non sarebbe stato chiarito quale sarebbe la rilevante condotta del Sindaco e in che modo abbia determinato l'incidenza causale del danno.

I *"plurimi ricorsi al Tar e al Consiglio di Stato"* avrebbero avuto a oggetto provvedimenti del Comune che, in ragione delle domande di sospensiva, non avrebbero mai prodotto effetti.

Rispetto agli *"atti e comportamenti"* riportati nella citazione come causa della Riserva n. 11 non sarebbe stato dimostrato il nesso di causalità.

Non sarebbe stata indicata la correlazione temporale e causale tra la riserva iscritta dall'appaltatore e i provvedimenti successivi della Polizia Municipale e del Sindaco.

I provvedimenti contestati (datati 3.3.2015 e 22.5.2015) avrebbero astrattamente prodotto l'effetto di impedire la prosecuzione dei lavori dell'attività di cantiere per appena 65 giorni; mancherebbe dunque la correlazione causale tra tali provvedimenti e il ritardo dei giorni riconosciuti dalla Commissione per l'accordo bonario. Pertanto, ad avviso della difesa della convenuta, nessun danno sarebbe derivato dai richiamati provvedimenti, i cui effetti sarebbero stati interinalmente sospesi e la cui declaratoria di illegittimità non sarebbe di per sé tale da determinare un pregiudizio.

In termini più generali, il preteso danno non sarebbe conseguenza di una condotta personale del Comune e/o del Sindaco, ma risulterebbe pacificamente da atti adottati in via transattiva tra la PMR e l'appaltatore.

La *ratio* degli strumenti approntati alla deflazione del contenzioso sarebbe quella di regolare, attraverso *"reciproche concessioni"*, una potenziale situazione di conflitto tra i contraenti.

Anche nel caso dell'accordo *ex* art. 240 d.lgs. n. 163 del 2006, si tratterebbe di una transazione tra la stazione appaltante e l'appaltatore che avrebbe a oggetto pretese che quest'ultimo riterrebbe dovute in ragione dell'andamento del rapporto contrattuale. Stante la causa tipica degli atti di transazione, ossia la rimozione della *res litigiosa* mediante la reciprocità delle concessioni, non si potrebbe escludere che la stipula abbia recato un vantaggio, anziché un nocumento, alla PMR (e, per il tramite di questa, all'Erario).

Sarebbe, in definitiva, la stessa causa del negozio di transazione a escludere in principio un pregiudizio per l'Erario; in presenza di legittimi presupposti per l'avvio e la conclusione della procedura transattiva, non potrebbe in ogni caso ricorrere un danno erariale.

La parte ha, quindi, dedotto in punto di insussistenza della colpa grave.

Le iniziative del Sindaco sarebbero tutte giustificate da circostanze di fatto esterne alla volontà della medesima Omissis.

Non si sarebbe verificata alcuna deviazione dal modello tipico di condotta connesso ai compiti richiesti al Sindaco; sarebbero stati, infatti, adempiuti gli obblighi previsti dall'accordo di programma e gli adottati provvedimenti apparirebbero tutti giustificati e giustificabili alla luce dell'esigenza di tutelare

l'ordine pubblico e la pubblica incolumità.

Rileverebbero la sussistenza di *"oggettive criticità legate alla cantierizzazione dei lavori per le proteste dei cittadini e per le modifiche alla viabilità rese indispensabili anche alla luce dell'interlocuzione con i Vigili del Fuoco"* e la tutela dell'interesse pubblico derivante dai profili di *"ordine pubblico"* (pag. 32).

Invero, secondo la difesa, la condotta della dottoressa Omissis non risulterebbe affetta da indici gravi di colpevolezza; i provvedimenti contestati avrebbero prodotto effetti *"per un limitato periodo di tempo del tutto compatibile con la verifica circa la persistenza delle condizioni di sicurezza per i cittadini"* e le valutazioni sul merito delle riserve rimarrebbero pur sempre valutazioni di natura tecnica rispetto alle quali sarebbe mancato ogni contraddittorio con la Omissis e con il Comune.

Alle pagg. 33 e seguenti della comparsa, la convenuta ha eccepito la erronea quantificazione del danno, deducendo la responsabilità solo parziaria della medesima Omissis e la sussistenza degli estremi della *compensatio lucri cum damno*.

Pertanto, la difesa della convenuta ha concluso chiedendo:

– in via preliminare, accertare e dichiarare l'intervenuta prescrizione dell'azione;

– nel merito, in via principale, accertare e dichiarare l'infondatezza della domanda, attesa la non configurabilità del danno erariale, del nesso causale e dell'elemento soggettivo e, in subordine, accertare e dichiarare la diversa misura del danno erariale per le ragioni compendiate nella comparsa; in ogni caso, esercitare il potere riduttivo.

8. Con atto di intervento *ex* art. 85 c.g.c., si è pure costituito in giudizio Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis con il patrocinio dell'avv. Omissis.

Dopo aver analiticamente ripercorso i fatti rilevanti ai fini dell'odierno contendere e la narrativa contenuta nell'atto di citazione, l'interveniente ha dedotto con particolare riferimento al coefficiente psicologico.

A proprio avviso, vi sarebbe stata una *"volontà lucida cosciente ed orientata tesa ad "ostacolare" la realizzazione di un'Opera Pubblica che ha evidentemente […] influito sui tempi di esecuzione costringendo P.M.R., Stazione Appaltante, a riconoscere la fondatezza di parte delle Riserve iscritte in Contabilità dall'appaltatore"* (pag. 19).

Tutto ciò troverebbe dimostrazione ulteriore nel contegno del Sindaco successivo al collaudo e alla messa in esercizio dell'infrastruttura trasportistica (segnatamente, il ricorso *ex*art. 700 c.p.c. proposto dal Comune di Omissis onde conseguire la sospensione dell'attivato esercizio del Metromare).

L'interveniente ha, quindi, richiamato, a comprova della responsabilità amministrativa della convenuta, i due procedimenti penali evocati dalla Procura contabile.

Quanto al danno erariale, l'interveniente ha evidenziato come l'incaricata Commissione di Accordo Bonario avrebbe osservato che, dalla dinamica dei fatti, la maggiore responsabilità dell'anomalo andamento dei lavori andasse ricondotta all'atteggiamento palesemente ostativo del Comune di Omissis.

La parte ha concluso chiedendo l'accoglimento delle conclusioni dedotte dalla Procura erariale.

9. All'esito dell'udienza del 12 ottobre 2022 (in vista della quale la Procura contabile e la dott.ssa Omissis hanno depositato apposite note), il Collegio – con ordinanza n. 36/2022 – ha onerato la Procura a dedurre puntualmente , con apposita memoria illustrativa, in relazione ai singoli atti e comportamenti rilevanti ai fini della responsabilità erariale, con la specifica indicazione del nesso eziologico che avrebbe legato gli stessi ai contestati danni erariali; a depositare la sentenza penale del 14.7.2022 (procedimento penale RGNR n. 1358/15, Tribunale di Omissis, Sez. penale), completa delle motivazioni; a contestualmente richiedere, con apposita istanza, a questa Sezione la fissazione dell'udienza per la definizione del giudizio in esame.

10. La Procura ha tempestivamente provveduto al deposito della sentenza, insieme ad apposita memoria.

11. Con propria memoria del 15 marzo 2023, parte convenuta ha nuovamente eccepito l'insussistenza dei contestati addebiti erariali, specie attesa la mancanza di idoneo nesso causale tra le rilevanti condotte e gli invocati eventi dannosi.

12. All'udienza del 5 aprile 2023 le parti si sono riportate ai rispettivi atti, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

DIRITTO

13. Secondo l'ordine di esame delle questioni di cui all'art. 101, comma 2, c.g.c. (*in parte qua* ricognitivo dell'art. 276 c.p.c.), deve anzitutto ammettersi l'intervento spiegato dal Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis – PMR s.r.l. consortile, che ha chiesto l'accoglimento delle conclusioni formulate dalla Procura Regionale (pag. 25 dell'atto di intervento: *"Piaccia all'Ecc.ma Corte adita: accogliere le conclusioni rese dalla Procura Regionale in Atto di Citazione come "trascritte" in apertura del presente atto di intervento con ogni consequenziale statuizione di legge"*).

Come è, infatti, noto, l'art. 85 d.lgs. n. 174/2016 dà cittadinanza al solo intervento adesivo dipendente, non essendo gli interventi principale e adesivo autonomo (o litisconsortile) di cui all'art. 105, comma 1, del codice del rito civile compatibili con il diritto esclusivo all'azione di cui la Procura contabile è titolare.

Ferma la necessità che l'intervento sia suffragato da un interesse meritevole di tutela (che ricorre allorché l'interveniente subisca un pregiudizio al soccombere della parte adiuvata), l'atto deve essere notificato alle parti e depositato presso la Segreteria della Sezione.

Consta, nel caso di specie, l'interesse dell'Amministrazione a intervenire; interesse che si fonda sui dedotti pregiudizi che sarebbero discesi dal contegno di parte convenuta (in termini, Sez. III App., sent. n. 86/2020, che richiama Sez. Riunite, sent. n. 1/2003; Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 91/2020).

Non sono state, inoltre, veicolate domande nuove, invariato essendo il *thema decidendum*, e appaiono regolarmente osservati gli adempimenti prescritti dall'art. 85 c.g.c..

14. Occorre, quindi, delibare l'eccezione di prescrizione estintiva tempestivamente formulata da parte convenuta in sede di comparsa di costituzione e risposta del 22 settembre 2022.

Secondo la dott.ssa Omissis (pagg. 14-15 della comparsa di costituzione e risposta), avendo la Procura ricondotto gli eventi dannosi alle soluzioni transattive del novembre 2014 e del giugno 2016 ed essendo stato l'invito a dedurre notificato soltanto in data 20 dicembre 2021, sarebbe decorso il termine quinquennale di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994.

L'eccezione è infondata.

Come si evince, infatti, dalla sentenza Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342 (procedimento RGNR n. 1358/15), agli atti, Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis – PMR s.r.l. consortile si è ritualmente costituita parte civile nel menzionato procedimento penale, contraddistinto dagli estremi RGNR n. 1358/15, invocando i danni riconducibili alla condotta asseritamente ostruzionistica dell'allora Sindaco e corrispondenti agli oneri economici corrisposti alla Società Omissis.

Ora, come da consolidata impostazione della giurisprudenza contabile, la costituzione di parte civile dell'Amministrazione danneggiata ha valenza interruttiva della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale con effetto permanente (ossia per l'intera durata del processo penale, ai sensi dell'art. 2945, comma 2, c.c.).

Essendo, del resto, l'azione di responsabilità amministrativa volta a far valere la medesima pretesa risarcitoria invocata in sede penale, la prescrizione rimane interrotta per l'intera durata del processo penale, purché la p.a. abbia inequivocabilmente manifestato la propria volontà di chiedere il risarcimento del danno nei confronti dello stesso destinatario dell'azione di responsabilità esperita dalla Procura contabile.

Come ha, infatti, anche di recente statuito questa Corte: *"La giurisprudenza contabile è univoca nel ritenere che la costituzione di parte civile interrompa il termine di prescrizione, con effetto permanente, ai sensi degli artt. 2943 e 2945, comma 2, c.c. (Corte dei conti, sez. Terza d'Appello, sentenza n. 19/2007, n. 330/2007; Prima d'Appello n. 29/2007; Terza d'Appello n. 73/2007; Seconda d'Appello n. 137/2006; Sezione Prima n. 65/2007, n. 184/2007; Sezioni Riunite n. 8/2004/QM). L'effetto interruttivo permanente della prescrizione, garantito dalla costituzione di parte civile opera, infatti, quando il processo penale è "instaurato per i medesimi fatti per i quali si è agito in sede di responsabilità amministrativa" (cfr. Corte conti, sez. I appello,*

2.3.2015 n. 200)" (Sez. II App., sent. n. 367/2022).

Dalla pronuncia penale *ex actis* (Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342) emerge chiaramente l'*intentio* dell'allora Agenzia Mobilità Provincia di Omissis di chiedere, nei confronti della dott.ssa Omissis (destinataria dell'odierna azione di responsabilità) il ristoro proporzionale ai danni riconducibili agli stessi atti e comportamenti dedotti in questa sede dal P.M. contabile.

Come, infatti, si legge nel corpo della detta sentenza: *"Il difensore della parte civile si è associato alle conclusioni del P.M. e con riferimento agli effetti civili del processo si è riportato alle conclusioni scritte depositate in udienza […] riassunte come segue: – per il delitto di cui all'art. 340 c.p., condanna in solido tra gli imputati al risarcimento del danno da liquidarsi in separata competente sede giurisdizionale, concedendosi una provvisionale immediatamente esecutiva non inferiore a 10.000 euro anche quale ristoro morale del danno da reato e risarcimento (*in parte qua*) degli oneri indotti alla stazione appaltante Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis Soc. Cons. a r.l. (già Agenzia Mobilità Provincia di Omissis Cons. EE.LL.) da rallentamento ed impedimento delle attività di realizzazione*

*dell'opera pubblica già sostenute e corrisposte alla appaltatrice Italiana Costruzioni; – per il delitto di cui all'art. 323 c.p. condanna dell'imputata Omissis al risarcimento del danno da liquidarsi in separata competente sede giurisdizionale, concedendosi una provvisionale immediatamente esecutiva non inferiore a 50.000 euro anche quale ristoro morale del danno da reato e risarcimento (*in parte qua *) degli oneri indotti alla stazione appaltante Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis Soc. Cons. a r.l. (già Agenzia Mobilità Provincia di Omissis Cons. EE.LL.) da rallentamento ed impedimento delle attività di realizzazione dell'opera pubblica già sostenute e corrisposte alla appaltatrice Italiana Costruzioni"* (in termini, la pag. 5 della decisione).

15. Venendo al merito degli addebiti di responsabilità, va rilevato che l'odierno giudizio si fonda sull'eziologica riconduzione, a fatto e colpa dell'allora Sindaco Renata Omissis, degli importi corrisposti nel contesto delle soluzioni transattive intervenute nei giorni 10 novembre 2014 e 29 giugno 2016.

Più in particolare, l'evento di danno si ravviserebbe:

– nell'importo scaturito dall'*"Atto di transazione relativo al contratto d'appalto per la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di realizzazione del Omissis (TRC) Omissis – 1° stralcio funzionale Omissis fs/Omissis fs (art. 239 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 ed art. 1965 c.c.) ed approvazione del cronoprogramma"*, con cui l'allora Agenzia Mobilità Provincia di Omissis e la Società Omissis hanno approvato un nuovo cronoprogramma in addizione al contratto di appalto per la progettazione esecutiva e realizzazione del TRC Omissis – 1° stralcio funzionale Omissis Fs-Omissis Fs, riconoscendo l'importo di complessivi € 635.000,00, a titolo di indennizzo per l'andamento anomalo dei cantieri (così, in particolare, la pag. 4 dell'atto di transazione, nonché la pag. 8 dello stesso accordo);

– nell'importo discendente dall'*"Accordo bonario avente natura transattiva ai sensi dell'art. 240 (co. 11 e 18) d.gs. 163/06 relativo al contratto d'appalto per la progettazione esecutiva dei lavori di realizzazione del Omissis – 1° stralcio funzionale Omissis"*, sottoscritto in data 29 giugno 2016, con cui, allo scopo di prevenire possibili conflitti conseguenti alle riserve iscritte a tutto il XVII S.A.L. dei lavori per la realizzazione del Omissis – 1° stralcio funzionale – Omissis FS – Omissis FS, l'appaltatore ha rinunciato a tutte le richiamate riserve a fronte dell'espresso riconoscimento al medesimo di un indennizzo quantificato in complessivi € 1.618.879,42 (in termini, segnatamente, la pag. 9 dell'accordo bonario).

Secondo l'impostazione della Procura, gli importi stabiliti in sede di transazione sarebbero riconducibili alla condotta della Omissis, che avrebbe sistematicamente posto in essere *"atti e comportamenti in contrasto con gli obiettivi condivisi in seno all'Accordo di programma per la realizzazione del TRC"* (pag. 3 della citazione introduttiva del presente giudizio).

Nonostante l'Accordo di programma avesse impegnato gli Enti interessati – incluso il Comune di Omissis – ad assumere ogni iniziativa utile a favorire la tempestiva istituzione del Omissis (si veda, in particolare, la pag. 9 dell'Accordo: *"In ottemperanza al Piano Territoriale Regionale, al Piano Regionale Integrato dei Trasporti, al Piano Territoriale Infraregionale, al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e agli strumenti urbanistici comunali, i Comuni di Omissis e Omissis e la Provincia di Omissis si impegnano ad effettuare ogni azione ed adottare ogni deliberazione indispensabile, od anche solo utile, per favorire il completamento del TRC"*), la citata Amministrazione comunale, nella persona del Sindaco Omissis, avrebbe frapposto impedimenti al regolare andamento dei lavori per il completamento dell'infrastruttura trasportistica per cui è controversia.

16. Come ha precisato la Procura erariale in sede di *"Memoria del Pubblico Ministero in ottemperanza all'ordinanza n. 36/2022/R e istanza di nuova udienza* ex *art. 99, c. 10, c.g.c. per la prosecuzione del giudizio di responsabilità n. 45928"*, i *"fatti e comportamenti"* dell'odierna convenuta che avrebbero dato luogo alla posta risarcitoria di cui all'art. 3 dell'accordo del novembre 2014 e alla riserva n. 8 richiamata nell'atto sarebbero:

– l'irruzione in cantiere del Sindaco, il 17 giugno 2014, che avrebbe determinato l'interruzione dei lavori per ragioni di sicurezza, non essendo ammessa la presenza di terzi non autorizzati all'interno del cantiere;

– l'ordinanza contingibile e urgente 17 giugno 2014, n. 68, con cui il Sindaco ha ordinato all'impresa esecutrice la sospensione dei lavori del TRC nel tratto del territorio comunale di via Portovenere almeno sino al 30 giugno 2014;

– l'introduzione in cantiere della Omissis, il giorno 27 giugno 2014, con conseguente interruzione dei lavori di realizzazione dell'opera pubblica (pagg. 3-6 della memoria difensiva).

17. Come pure ha precisato la Procura in memoria, i *"fatti e comportamenti"* da cui sarebbe derivata la posta risarcitoria di cui all'art. 3 dell'accordo bonario del giugno 2016 e la riserva n. 11 richiamata nell'atto risulterebbero:

– la mancata collaborazione del Comune, nella persona del Sindaco *p.t.*, che avrebbe omesso di rilasciare le ordinanze per la chiusura del traffico o le deroghe alle norme regolamentari in materia di orari di cantiere e di rumori (pag. 7 della memoria difensiva);

– il provvedimento del 3 maggio 2015 con cui la Polizia Municipale del Comune di Omissis avrebbe ordinato l'arretramento delle recinzioni di cantiere entro cinque giorni;

– la nota del 22 maggio 2015 con cui il Sindaco del Comune di Omissis avrebbe limitato l'efficacia dell'ordinanza n. 254 del 18.5.2015 della Polizia Municipale di regolamentazione della viabilità;

– i fatti del 21 maggio 2015 (meglio individuati alle pagg. 10-11 dell'atto di citazione);

– l'impedimento che il Sindaco avrebbe frapposto, il 25 maggio 2015, all'avvio delle attività, come descritto nella relazione del Direttore dei lavori del 26 maggio 2015.

18. Movendo dalla disamina dei fatti che avrebbero dato luogo alla prima posta di danno (l'irruzione fisica del 17 giugno 2014; l'ordinanza contingibile e urgente 17 giugno 2014, n. 68; l'introduzione in cantiere della Omissis del 27 giugno 2014), consta la mancanza *ex actis* di idonea prova del nesso eziologico che li avvincerebbe agli invocati pregiudizi (gli oneri discesi dall'atto di transazione del novembre 2014).

Premesso che l'onere della prova del nesso causale grava, in via esclusiva, sulla Procura contabile (artt. 2697 c.c.; 86 c.g.c.), non emerge agli atti adeguata dimostrazione del legame che avvincerebbe – secondo le ricostruzioni mutuate dalla giurisprudenza penale e civile (dalla più rigorosa teoria della *"condicio sine qua non"* ai più impiegati criteri della regolarità causale, della causalità adeguata o del *"più probabile che non"* di cui alla sentenza Cass., Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 581) – le singole condotte enucleate nell'atto di citazione e nella successiva memoria del P.M. (depositata in esecuzione

dell'ordinanza n. 36/2022) al danno erariale che sarebbe disceso dalla soluzione transattiva del 2014.

Occorre, infatti, anzitutto, evidenziare che l'atto di transazione, concordato e sottoscritto da soggetti altri e distinti dalla Omissis (l'allora Agenzia Mobilità Provincia di Omissis e la Società Omissis) trova fondamento nel combinato disposto degli articoli 239 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e 1965 c.c. (pure richiamati nell'intestazione del documento vergato dalle parti); si fonda – secondo una nota impostazione della letteratura – su una valutazione dell'interesse pubblico concreto rimessa, in via esclusiva, ai paciscenti, che, al ricorrere di una *res litigiosa et dubia*, compongono un contrasto attraverso il meccanismo delle reciproche concessioni.

Come emerge dallo stesso, letterale, tenore della scrittura, le parti (altre dalla Omissis) sono addivenute all'accordo al precipuo *"scopo di prevenire possibili conflitti conseguenti all'anomalo andamento dei lavori per la realizzazione del Omissis FS"* (pag. 6 dell'atto di transazione); e lo hanno fatto a fronte di articolate e composite valutazioni di opportunità, occasionate da un reticolato di fatti di varia natura (si veda, segnatamente, la pag. 3 del documento, ove le parti si danno reciprocamente atto della sopravvenuta necessità di apportare varianti, attribuire all'impresa appaltatrice opere complementari e porre rimedio alle difficoltà esecutive verificatesi in corso d'opera – *"dato atto che in corso d'opera si è reso opportuno apportare varianti (espressamente previste dal d.lgs. 163/06 di competenza della stazione appaltante) e attribuire all'impresa appaltatrice ulteriori opere complementari a norma dell'articolo 57, comma 5, lett. a) del surrichiamato d.lgs. 163/06) e si sono però verificate anche difficoltà esecutive che hanno prodotto un anomalo andamento dei lavori"*).

La logica delle reciproche concessioni si evince dal combinato disposto degli articoli 2 e 3 dell'accordo: a fronte dell'impegno dell'appaltatore a completare i lavori sulla prima e seconda tratta entro e non oltre il 31 dicembre 2015 e della rinuncia a tutte le riserve iscritte sul registro di contabilità (art. 2), la committente ha offerto il complessivo importo di € 635.000,00 (art. 3); la stessa non è sindacabile, se non nelle ipotesi di arbitrarietà o irragionevolezza (ad es., Sez. Toscana, n. 100/2020: *"la scelta di addivenire ad una transazione è soggetta a sindacato nei limiti della rispondenza della stessa a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa"* e Sez. Abruzzo, n. 238/2021: *"Non si tratta di sindacare il potere discrezionale connaturato all'istituto della transazione, né le valutazioni in merito al possibile esito del giudizio, ma l'arbitrarietà e l'irragionevolezza dei contenuti della transazione, per aver quantificato il risarcimento in un importo palesemente illogico e contraddittorio e, per questi motivi, fonte di responsabilità amministrativa"*), invero non sussistenti nel caso di specie.

Lo specifico vaglio delle singole condotte indicate dalla Procura non può che confermare la riferita impostazione.

L'ordinanza contingibile e urgente n. 68/2014 trova, invero, giustificazione nei fatti storici compendiati nel tessuto motivo della pronuncia penale Trib. Omissis, Sez. Unica Penale, n. 1342/2022.

Quest'ultima sentenza fa, infatti, chiaro riferimento alle rilevanti difficoltà che si erano frapposte alla corretta e rapida esecuzione dell'opera, richiamando – con specifico riferimento alla mattinata del 17 giugno 2014 – la *"situazione di particolare tensione"* che *"si era venuta a determinare […] presso un'area di cantiere già impiantata – invero, un paio di mesi prima –, estesa fra via Portovenere e viale Omissis (quest'ultima costituente la prosecuzione della prima, volgendo verso Sud), per la lunghezza lineare di circa due chilometri"* (pag. 11 della decisione, che richiama *inter alia* la testimonianza di D'Andrea Roberto – *"Il 17 giugno del 2014 la mattina […] avvenne una invasione di cantiere che provocò la sospensione dei lavori. Nella stessa giornata arrivò un'ordinanza sindacale, la numero 68 che ordinava la sospensione dei lavori per motivi di ordine pubblico"*

).

L'ordinanza contingibile dell'allora Sindaco (peraltro, come evidenzia la stessa sentenza penale, entrata in carica pochissimi giorni prima – segnatamente, l'8 giugno 2014) ha rappresentato una possibile, non irragionevole, risposta al disordine che si era venuto a determinare; lungi dall'apparire arbitraria o meramente ostruzionistica, la disposta sospensione dei lavori ha affondato le radici nelle ragioni di ordine pubblico indicate in motivazione (il provvedimento fa un circostanziato riferimento a *"un forte assembramento di persone contrarie alla prosecuzione dell'attività, in particolare alla rimozione dei pini"* che avrebbe dato luogo all'*"intervento delle forze dell'ordine che hanno tentato di riportare la situazione alla normalità, verificatasi solo allorché la ditta Italiana Costruzioni ha sospeso i lavori, mandando via gli operai"*).

L'assai circoscritto orizzonte di tempo nel cui ambito il provvedimento ha avuto efficacia non può che avvalorare l'irrilevanza causale del primo rispetto agli oneri economici discesi dalla soluzione transattiva del 2014.

Va, infatti, rimarcato che l'ordinanza, gravata innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale, è stata sospesa – con decreto presidenziale T.a.r. per l'Emilia-Romagna, 18 giugno 2014, n. 305 – sin dal giorno successivo alla sua adozione; e la Omissis ha sollecitamente conformato l'azione del Comune al deliberato del T.a.r. emettendo l'ordinanza 20 giugno 2014, n. 70 di revoca di quella precedentemente adottata.

Neppure può dirsi che le due introduzioni in cantiere contestate dalla Procura (e il ricorso, pure evocato dalla Procura, interposto dal Comune avverso le deliberazioni di cui al verbale del Comitato del 2 luglio 2014) abbiano avuto efficacia causale sia rispetto all'interruzione del cantiere sia – *maiori causa* – rispetto alla posta di danno erariale.

Mancano, infatti, univoci elementi che inducano a ritenere che l'introduzione *ex se*dell'allora Sindaco nel cantiere abbia comportato l'interruzione dei lavori di realizzazione dell'opera.

Manca, comunque, adeguata prova che gli importi corrisposti in esecuzione della transazione del 2014 siano eziologicamente riconducibili alle fisiche discese in campo della Omissis (o alle altre circostanze enucleate da parte attrice).

19. Anche in relazione ai fatti da cui sarebbe scaturita la seconda posta risarcitoria (la mancata collaborazione del Comune, che avrebbe omesso di rilasciare le ordinanze per la chiusura del traffico o le deroghe alle norme regolamentari in materia di orari di cantiere e di rumori; il provvedimento del 3 maggio 2015 della Polizia Municipale del Comune di Omissis; la nota del 22 maggio 2015; i fatti del 21 maggio 2015; l'impedimento frapposto dal Sindaco il 25 maggio 2015), deve riscontrarsi il difetto di idonea rilevanza causale rispetto alla contestata posta risarcitoria.

Occorre ribadire, anche con riferimento all'accordo bonario del 2016, che si è al cospetto di una scrittura concordata da soggetti distinti dalla convenuta nel contesto di reciproche concessioni non suscettibili di sindacato (siccome non arbitrarie né irragionevoli).

Come la transazione, così l'accordo bonario rientra nel novero delle tecniche di risoluzione alternativa delle liti in materia di commesse pubbliche; presuppone valutazioni in punto di interesse pubblico concreto rimesse alla discrezionalità – sindacabile soltanto in caso di deviazioni o divaricazioni della

scelta di transigere o dei suoi contenuti rispetto ai fini istituzionali (Sez. II App., sent. n. 287/2019) – dell'Amministrazione che addiviene all'accordo.

Il tenore della scrittura riflette la precipua finalità delle reciproche concessioni, *ex professo*individuata nello *"scopo di prevenire possibili conflitti conseguenti alle riserve iscritte a tutto il XVII S.A.L. dei lavori per la realizzazione del Omissis – 1° stralcio funzionale – Omissis FS – Omissis FS"* (pagg. 8-9 dell'accordo); concessioni il cui sinallagma si rinviene nel combinato disposto degli articoli 2 e 3: *"L'appaltatore rinuncia a tutte le riserva iscritte a tutto il XVII S.A.L. sul Registro di Contabilità in materia di maggiore onerosità del contratto in qualsiasi modo collegate a problematiche inerenti ad andamenti anomali dei lavori, ritardi nelle disponibilità delle aree di cantiere, sospensioni parziali, comportamenti e/o atteggiamenti ostili da parte di terzi, ritrovamenti e/o sorprese impiantistiche, geologiche, ambientali e tecnologiche di ostacolo alla normale esecuzione delle opere stesse, e quant'altro possa essere stato inteso quale fonte di ritardo dei lavori imputabile direttamente od indirettamente alla Stazione Appaltante"* (art. 2, pag. 9), a fronte del *"riconoscimento all'Appaltatore, ai fini transattivi, di un indennizzo quantificato concordemente dalla Commissione istituita ai sensi dell'art. 240 d.lgs. 163/2006 in € 1.618.879,42"* (art. 3, pag. 9).

I fatti che hanno giustificato l'accordo sono – anche in questo caso – di diversa natura, spaziando dalle difficoltà esecutive all'iscrizione di riserve alle varianti in corso d'opera all'affidamento di ulteriori opere complementari all'impresa (pag. 4: *"dato atto che in corso d'opera, successivamente all'accordo transattivo del 10.11.2014 […] si sono ripresentate alcune difficoltà esecutive che hanno prodotto un anomalo andamento dei lavori tale da produrre un ulteriore sensibile ritardo sui tempi di esecuzione previsti nel cronoprogramma allegato all'atto di cui sopra e l'iscrizione di varie riserve, via via confermate e aggiornate, da parte dell'impresa esecutrice dei lavori; che si è reso inoltre opportuno apportare varianti (espressamente previste dal D.lgs. 163/06 di competenza della stazione appaltante) e affidare all'impresa appaltatrice ulteriori opere complementari a norma dell'articolo 57, comma 5, lett. a) del surrichiamato d.lgs. 163/2006"*).

Quanto alla specifica rilevanza delle singole condotte, occorre precisare quanto segue.

Con riferimento all'invocata mancata collaborazione del Comune, che avrebbe omesso di rilasciare le ordinanze per la chiusura del traffico o le deroghe alle norme regolamentari in materia di orari di cantiere e di rumori, va rilevato che provvedimenti siffatti esulano dall'alveo delle competenze del Sindaco, spettando piuttosto alla Polizia Municipale.

Per le stesse ragioni, non è dato rimproverare all'odierna convenuta l'adozione del provvedimento del 3 maggio 2015 (motivato alla luce della necessità di garantire il passaggio dei mezzi dei Vigili del Fuoco e delle ambulanze del Servizio 118 – cfr., sul punto, la stessa sentenza T.a.r. Emilia-Romagna, Sez. I, 8ottobre 2015, n. 912: *"Il Collegio ritiene di compensare le spese tenuto conto dell'esistenza in astratto di esigenze di salvaguardia della pubblica incolumità"*): non si trattava, invero di atto sindacale, ma di provvedimento emesso dal Dirigente della Polizia Municipale del Comune di Omissis, per l'effetto non imputabile – pena la deriva oggettivistica della responsabilità – alla Omissis. Quanto alla nota del 22 maggio 2015 (prot. n. 20384), la stessa è stata sì vergata dall'allora Sindaco Omissis, ma – fermo rimanendo l'assai peculiare contenuto della medesima (che invero *"ricorda"* all'allora Agenzia *"che il Comune di Omissis ha consegnato tutte le aree, rispettivamente, di ingombro e di cantiere, esattamente, come da Tavole approvate con delibera CIPE 93/2006 e, conformemente, ad esse ha disciplinato la circolazione del traffico stradale, come da ultimo con Ordinanza n. 254/15"*; sul punto,

cfr. pag. 54 della pronuncia Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342: *"[…] il reale intento da cui originava l'emissione di tale provvedimento […] non fosse [era] alcun altro se non quello di garantire la corretta attuazione […] dell'ordinanza n. 254/15 di regolamentazione del traffico urbano […] non esprimeva alcun ordine, bensì un invito […] ad astenersi dall'adozione di iniziative autonome di occupazione di porzioni di suolo pubblico non previamente autorizzate"*) – difetta in atti la prova di un adeguato nesso eziologico con la riserva risarcitoria n. 11.

Anche quanto ai fatti del 21 maggio 2015 (rispetto ai quali è intervenuta una pronuncia assolutoria in sede penale – Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342) e del successivo 25 maggio (ritenuti – da Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342 – di *"esiguo portato offensivo"* e quindi *"non punibili in ragione della loro particolare tenuità"*), mancano elementi che consentano di eziologicamente ricondurre la riserva risarcitoria n. 11 e la contestata posta di danno erariale alla loro verificazione.

Quanto detto trova, peraltro, conferma nelle chiare statuizioni contenute nella sentenza T.a.r. Emilia-Romagna, Sez. I, 24 maggio 2018, n. 414, emessa sul ricorso proposto dall'allora AMPR per conseguire il risarcimento dei danni derivanti dagli atti e contegni passati in rassegna.

Secondo il Giudice Amministrativo, in particolare, *"Parte ricorrente agisce in giudizio per ottenere la condanna del comune di Omissis alla rifusione dei danni provocati da violazione degli obblighi assunti con l'accordo di programma del Luglio 2008 per la realizzazione del Omissis […] Lamenta che il comune di Omissis abbia determinato un rallentamento nell'esecuzione, un anomalo andamento delle lavorazioni ed un colpevole aumento dei costi. Il ricorso è infondato in quanto parte ricorrente non ha provato il nesso di causalità tra la condotta del comune di Omissis e il danno lamentato"*.

Si veda, altresì, in senso analogo quanto statuito a pag. 54 della pronuncia Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342, relativa *inter alia* alle circostanze fattuali occorse nel 2015: *"[…] l'odierna istruttoria ha […] inequivocamente dimostrato che i ritardi e le correlate riserve iscritte nella contabilità di cantiere in considerazione non sono da ritenersi immediatamente riconnettibili agli accadimenti di imputazione"*.

20. Ferma l'insussistenza dell'elemento oggettivo della contestata responsabilità amministrativa, difetta altresì l'elemento soggettivo della colpa grave.

Se è, infatti, vero che, ai sensi dell'art. 1 l. n. 20/1994, la colpa è, tanto quanto il dolo, criterio di imputazione della responsabilità amministrativo-contabile, perché la prima raggiunga una soglia di rilevanza tale da giustificare l'azione erariale deve risultare connotata da gravità (punto di equilibrio, quest'ultima, tra principio di responsabilità *ex* art. 28 Cost. e necessità di prevenire rallentamenti e inerzie nell'*agere* dell'Amministrazione pubblica – v. C. Cost., 20 novembre 1998, n. 371).

Tale gravità:

– postula, anzitutto, l'esistenza di una regola a contenuto cautelare atta a esprimere la misura della condotta – diligente, perita e prudente – sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di esternalità negative;

– richiede, quindi, la verifica della conoscenza o conoscibilità (prevedibilità) da parte dell'agente e le condizioni di operatività (prevenibilità, evitabilità) nelle quali sono state realizzate le condotte.

All'esito di siffatto primo stadio di valutazioni, è necessario accertare, *ex ante* e in concreto, il grado di esigibilità della condotta comandata, in ragione delle condizioni concrete dell'agire.

Tale seconda indagine presuppone, a propria volta, la verifica che:

– l'agente abbia correttamente individuato la situazione materiale che richiede l'adempimento degli obblighi di servizio a contenuto cautelare (prudenza, diligenza e perizia);

– sussistano le condizioni operative per il loro adempimento;

– non vi siano circostanze anomale che ne impediscano l'osservanza o falsino la percezione dell'agente (si vedano, *ex multis*, Sez. II App., sentt. nn. 662/2014, 619/2015 e 637/2015; Sez. III App., sentt. nn. 155/2019 e 7/2021).

Alla violazione della regola cautelare deve, in definitiva, aggiungersi l'assenza di quel minimo di diligenza, prudenza o perizia richiesto dalla specifica attività espletata.

Non consta, tuttavia, agli atti, la violazione di regole cautelari di condotta che l'allora Sindaco avrebbe dovuto osservare in forza dell'incarico espletato, trovando i contestati provvedimenti e contegni giustificazione e suffragio nelle peculiari circostanze di fatto occorse; come pure difetta quella evidente trascuratezza degli obblighi di servizio che giustificherebbe l'addebito erariale per colpa grave.

I provvedimenti che esulano dall'ambito delle istituzionali prerogative del Sindaco (si rinvia a quanto detto sopra con riguardo agli atti di competenza della Polizia Municipale) ostano all'individuazione di un nesso psichico che possa consentirne la riconduzione a fatto e colpa della convenuta.

L'esigenza di garantire l'ordine pubblico e di salvaguardare la pubblica incolumità ha, poi, dato oggettivo fondamento alle iniziative contestate dalla Procura attrice, per come statuito anche dal Tribunale penale (Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342) e dal Giudice Amministrativo (T.a.r. Emilia-Romagna, sent. 8.10.2015, n. 912).

Rileva, in particolare, quanto compiutamente riassunto alla pag. 54 della pronuncia Trib. di Omissis, Sez. Unica Penale, sent. 14.7.2022/12.10.2022, n. 1342 in cui si legge:

"[…] l'intero sviluppo dibattimentale ha chiarito […] come l'intero agire della prevenuta non fosse volto a danneggiare AMR ovvero a porre pretestuosi impedimenti alla realizzazione del TRC (peraltro, poi portata a compimento), bensì a contemperare le esigenze di esecuzione del progetto con quelle di ordine e sicurezza pubblici che parte della cittadinanza residente nelle aree di cantiere in discorso aveva insistentemente rappresentato".

21. Mancando, in definitiva, gli elementi fondanti della responsabilità amministrativa, la domanda attorea deve essere respinta.

22. Dato l'art. 31, comma 2, d.lgs. n. 174/2016 (a tenore del quale *"Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di*

appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa"), le spese processuali seguono la soccombenza e sono poste a carico del Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis – PMR s.r.l. consortile, siccome p.a. indicata in citazione come danneggiata (in termini, Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 155/2018), nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

la domanda attorea come da motivazione e liquida in favore della difesa della convenuta **Omissis**, a carico del Patrimonio Mobilità Provincia di Omissis, il compenso di € 3.000,00, oltre al 15% per spese generali e oneri come per legge.

Data di creazione
2023/08/20