



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**29 maggio
2017**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Danno erariale per incarichi affidati in assenza dell'impegno di spesa
- ❖ Lo scioglimento per condizionamento mafioso di un Consiglio comunale deve basarsi sull'analisi di un insieme di elementi considerati nel complesso e non a singoli episodi
- ❖ Anche il Sindaco può essere chiamato a rispondere della sicurezza all'interno delle scuole
- ❖ E' il danneggiato a dover provare il danno causato dal ritardo della Pubblica Amministrazione

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo
Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166
www.conord.org conord@conord.org

Danno erariale per incarichi affidati in assenza dell'impegno di spesa

Al fine di pubblicizzare una mostra di pittura tenutasi nel 2008 un Comune commissionava ad una società, concessionaria esclusiva di pubblicità per una testata giornalistica locale, alcune attività promozionali. Si apprendeva tuttavia che, nonostante l'approvazione della spesa per l'organizzazione della mostra in forza della deliberazione di G.M. n. 365 del 19.6.2008, le somme da liquidare per l'attività svolta pari a € 6.626,07, *“non erano state precedute da regolari impegni di spesa”*, circostanza poi confermata dal Collegio dei Revisori con parere del 5.11.2013. Così, in data 24.2.2011 il Comune si vedeva notificare in forma esecutiva un decreto ingiuntivo del Tribunale di Chieti dopo che i ripetuti solleciti di pagamento da parte della società erano rimasti senza riscontro. Le somme di cui l'operatore economico chiedeva il riconoscimento erano pari a complessivi € 10.416,19, così suddivisi: € 6.616,07 dovuto per sorte capitale, € 974,97 per gli interessi moratori calcolati sino al 19.3.2010, € 1.987,49 per interessi moratori calcolati al 31.12.2013, € 837,66 per spese legali. A questo punto il Comune si vedeva costretto a riconoscere il debito fuori bilancio e, conseguentemente, a trasmettere la delibera alla Corte dei conti.

Dai successivi approfondimenti richiesti dalla Procura contabile emergeva, tra l'altro, che l'impegno di spesa previsto nella delibera di giunta gravava anche su capitoli del titolo quarto della spesa relativi alle spese per servizi per conto di terzi. Sennonché, come osservato dall'organo requirente, *“le entrate per servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, e ad ogni accertamento di entrata consegue, automaticamente, impegno di spesa di pari ammontare. Nel caso della mostra organizzata dall'ente locale chietino non appare assolutamente ravvisabile la ricorrenza di un*

servizio per conto di terzi. L'erroneità di tale imputazione è di particolare gravità, incidente sul risultato di amministrazione e influenzante anche il rispetto del patto di stabilità, in violazione dei principi contabili e del disposto dell'art. 168 del TUEL”.

Si costituiva in giudizio l'imputato Responsabile del Servizio Finanziario il quale, tra le varie argomentazioni defensionali, eccepiva di essere stato collocato a riposo solamente alcuni mesi dopo la conclusione della mostra e, pertanto, non era più stato in condizioni di poter seguire materialmente la pratica, né tanto meno era stato interpellato dal Comune o dai Revisori dei conti.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo ritiene fondata, con la sent. 21.6.2017, n. 73, l'azione esercitata dal pubblico ministero in quanto sussistono tutti gli elementi costitutivi della responsabilità finanziaria.

E' infatti evidente *“il nocumento deriva dall'inutile aggravio di spesa sopportato dall'ente locale in conseguenza dell'azione giudiziaria subita ad opera di società fornitrice alla quale, pur in presenza di prestazioni riconosciute utili, non era versato alcun corrispettivo, per assenza del correlato impegno di spesa e della copertura finanziaria”*.

Inoltre l'elemento soggettivo della colpa grave è reso evidente dalla macroscopica violazione delle norme in tema di procedimento di spesa degli enti locali, così come il nesso causale è insito nella diretta e prevedibile consequenzialità tra la inusitata condotta del convenuto e l'actio intentata nei confronti del Comune, rimasto inevitabilmente soccombente.

Fermo restando ciò, le considerazioni svolte dal convenuto in ordine al concorso di ulteriori fattori che contribuivano all'aggravamento del danno e discendenti dal collocamento in quiescenza del convenuto inducono il Giudice ad esercitare, in congrua misura, il potere di riduzione dell'addebito, così limitando il quantum al cinquanta per cento circa degli oneri contestati e da ritenersi

definitivamente accertati in € 1.900,00.

Lo scioglimento per condizionamento mafioso di un Consiglio comunale deve basarsi sull'analisi di un insieme di elementi considerati nel complesso e non a singoli episodi

Con la sentenza numero 3170 del 2017 il Consiglio di Stato è tornato ad esprimersi sulla legittimità del decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento di un Consiglio comunale per condizionamento mafioso ai sensi dell'articolo 143 del TUEL, articolando in modo dettagliato e preciso la motivazione.

La norma in questione prevede che i Consigli comunali siano sciolti quando, anche in seguito ad accertamenti, emergano elementi univoci, concreti, e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti dell'amministrazione con associazioni criminali di tipo mafioso o simile, oppure la presenza di forme di condizionamento degli amministratori, tali da portare ad un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi compromettendo il buon andamento o l'imparzialità delle Amministrazioni locali, oltre a pregiudicare il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, o che arrechino una grave e perdurante crisi della pubblica sicurezza.

La sentenza in commento è quella con cui il Tar Lazio ha respinto il ricorso proposto dagli amministratori decaduti, facendo propria nella motivazione la relazione della Commissione prefettizia.

Nella sua decisione il Consiglio di Stato nel confermare la decisione di primo grado, che in maniera obiettiva affermava l'esistenza di un condizionamento di tipo ambientale derivante dalla presenza accertata di associazioni mafiose dall'alta

pericolosità capaci di incidere sulla libertà decisionale degli organi elettivi fino a comprometterla, si concentra poi nell'analizzare analiticamente ogni singola contestazione, esaminando tutti i rilievi mossi dalla Commissione che provavano il condizionamento degli Amministratori da parte delle cosche mafiose.

La finalità della norma contenuta nell'articolo 143 del decreto legislativo numero 267/2000 non è repressiva nei confronti degli eletti, ma è di salvaguardia per l'Ente pubblico di fronte alle pressioni e all'influenza della malavita, da questo punto partono i magistrati nella loro disamina.

Per poter rendere operativa la norma, vi deve essere a monte un potere straordinario, che può essere esercitato solo dopo l'accertamento dell'esistenza di elementi tali da poter dimostrare che gli organi in carica dell'Amministrazione sono condizionati dalle associazioni mafiose, al punto da esserci un vero attentato all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Nella sentenza vengono quindi passati in rassegna i fatti che considerati uno per uno possono sembrare poco rilevanti, ma che tutti insieme danno un quadro che ha portato alla scelta straordinaria di sciogliere il Consiglio comunale.

In conclusione, dalla sentenza si evince che gli elementi sintomatici del condizionamento criminale debbano essere caratterizzati dalla concretezza, univocità e rilevanza.

Come concretezza si intende che devono essere sostenuti dalla presenza di un obiettivo e documentato accertamento della loro esistenza e storicità; per univocità si intende invece la chiarezza riguardo agli scopi che la normativa in oggetto vuole prevenire; come rilevanza infine ci si riferisce all'idoneità degli elementi per compromettere il regolare svolgimento delle funzioni e la regolare vita amministrativa dell'Ente locale.

Anche il Sindaco può essere chiamato a rispondere della sicurezza all'interno delle scuole

La Corte di Cassazione ha confermato, con la sentenza n. 32358/2017, la condanna di un sindaco per violazione della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro per avere, quale datore di lavoro, omesso di verificare che la scuola materna comunale venisse sottoposta a regolare manutenzione tecnica e per non aver conseguentemente eliminato i difetti rilevati tali da pregiudicare la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Il primo cittadino aveva presentato ricorso per cassazione eccependo la mancanza di motivazione della sentenza del tribunale in ordine all'avvenuta individuazione, da parte del Comune, del responsabile del servizio scuole, nella persona di un dirigente comunale.

Infatti, ad avviso della difesa, il dirigente comunale sarebbe l'unico responsabile delle omissioni oggetto di contestazione, in ossequio al principio della separazione dei ruoli tra organi politici e organi di gestione, di cui all'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000.

Su questo specifico punto di diritto la suprema Corte concorda con la difesa del ricorrente poiché dalle norme vigenti (art. 107, TUEL e art. art. 2, comma 1, lett. b), secondo periodo, del D.Lgs n. 81/2008) nonché dalla giurisprudenza della stessa Corte si evince chiaramente che, negli enti locali, per "datore di lavoro" si deve intendere "il dirigente" a cui spettano poteri di gestione, ivi compresa la titolarità di autonomi poteri decisori in materia di spesa (Sez. 3, n. 47249 del 30/11/2005, Rv. 233017).

Tuttavia, la condizione necessaria per riconoscere tale qualità in capo al dirigente è che questo sia dotato di effettivi poteri gestionali, decisionali e di spesa (Sez. 3, n. 2862 del 17/10/2013, dep. 22/01/2014, Rv. 258374; Sez. 4, n. 34804 del 02/07/2010,

Rv. 248349).

I dirigenti possono infatti sì assumere la qualità di datore di lavoro ai sensi del D.Lgs. n. 81 del 2008, ex art. 2, lett. b), ma, in assenza di autonomi poteri gestionali, decisionali e di spesa, non possono essere ritenuti responsabili delle violazioni che sanzionano la mancata esecuzione di interventi di messa in sicurezza e di ristrutturazione degli edifici scolastici (Sez. 3, n. 6370 del 07/11/2013, dep. 11/02/2014, Rv. 258898)

Qualora, pertanto, sia l'organo politico dell'ente locale ad essere imputato di una violazione in materia, lo stesso dovrà provare l'esistenza di un soggetto dirigente dotato di competenza nel settore, nonché dei mezzi per esercitare in concreto detta competenza.

Nel caso di specie, manca tuttavia la prova dell'effettivo conferimento della qualifica dirigenziale, dell'oggetto e dei limiti di tale eventuale conferimento, nonché della disponibilità da parte del dirigente di autonomi poteri ai fini della realizzazione della regolare manutenzione tecnica e della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori scolastici.

Pertanto viene confermata la condanna inflitta al vertice politico-amministrativo dell'Ente.

E' il danneggiato a dover provare il danno causato dal ritardo della Pubblica Amministrazione

La Terza Sezione del Consiglio di Stato ha affermato il principio secondo cui il danno causato dal ritardo nell'emanazione di un provvedimento favorevole per il soggetto danneggiato, va ricondotto ai principi dell'articolo 2043 del codice civile, per cui l'onere della prova ricade rigorosamente sul danneggiato o presunto tale che dovrà dimostrare la sussistenza di tutti i

presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito, cioè la prova del danno ingiusto, la sua quantificazione e il nesso causale, il dolo o la colpa, non bastando la semplice prova del superamento del termine di legge per il rilascio del provvedimento. Questi sono i contenuti principali della sentenza numero 2446/2017 della terza Sezione del Consiglio di Stato.

I magistrati amministrativi sono dovuti intervenire sulla richiesta di risarcimento di un presunto danno subito per un illegittimo diniego alla realizzazione di un impianto fotovoltaico

Nell'istruttoria sulla domanda di autorizzazione unica, l'amministrazione pubblica, nella prima fase, aveva espresso un netto diniego, che poi però era stato annullato dal Tar competente. Con un ricorso successivo poi, il danneggiato aveva ottenuto dal giudice amministrativo una sentenza di condanna contro l'amministrazione considerata responsabile per non aver adempiuto nei termini all'obbligo di emettere il provvedimento amministrativo.

Il risarcimento del danno previsto nella sentenza del tar per il ritardo, veniva impugnato davanti al Consiglio di Stato, che con la sentenza oggetto di questo articolo, ha riformato il giudizio di primo grado con una interessante, precisa e puntuale motivazione e ricostruzione giuridica.

Il Consiglio di Stato, come era stato anticipato nella premessa dell'articolo, ha precisato che il danno causato dalla ritardata emanazione di un provvedimento favorevole ha natura extracontrattuale, per cui l'onere della prova sulla presenza di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito ricade sul danneggiato.

Secondo i magistrati quindi, chi richiede il risarcimento del danno ingiusto deve fornire la prova sia sull'ammontare che sul nesso causale.

Il danno per ritardato provvedimento, sulla

base dei contenuti della sentenza non può essere parametrato al mero superamento del termine di legge per il rilascio del provvedimento, ma occorre dimostrare puntualmente il dolo o la colpa dell'amministrazione danneggiante.

Non è quindi possibile presumere l'esistenza del danno da ritardo per il semplice fatto che sono stati superati i termini fissati per adottare il provvedimento amministrativo favorevole, ma deve essere il danneggiato a provare i presupposti sia di carattere oggettivo, che soggettivo, cioè sia la sussistenza del danno e del suo ammontare, oltre all'ingiustizia dello stesso e il relativo nesso causale, sia la presenza del dolo o della colpa nella condotta del danneggiante.