

N. 5-2008

Responsabilità amministrativa di direttore dei lavori e commissione di collaudo

Per informazioni scrivere a:
info@tecnojus.it

Sentenza n. 137/2008 del 13 marzo 2008

Corte dei Conti : Sez. 1[^] Giurisdizionale di Appello

[fonte sito della Corte dei Conti]

La sentenza affronta il tema della responsabilità amministrativa del direttore dei lavori e della commissione di collaudo; si ritiene essere meritevole di attenzione in ordine ai seguenti aspetti:

- La condanna penale del professionista (direttore dei lavori o collaudatore tecnico-amministrativo) diventa motivo di condanna dello stesso anche sotto il profilo amministrativo (danno erariale) in quanto si "trasferisce" il c.d. elemento psicologico (dolo o colpa grave), per cui il giudice contabile non sembra entrare nel merito al punto da non considerare altri elementi giustificativi a difesa;
- Il decorrere (c.d. dies a quo) dei termini prescrizionali per vizi occulti inizia dal momento in cui viene proposto il rinvio a giudizio in sede penale in quanto presuppone la configurazione oggettiva del fatto (il vizio occulto) e la configurazione soggettiva del reato (azione, elemento psicologico e nesso causale).

GRAZIE A:

e a:



▸ **Sentenza n. 137/2008 del 13 marzo 2008 - Sezione Prima Giurisdizionale di Appello**

Amministratori pubblici - Provveditorato OO.PP. - Costruzione carcere massima sicurezza - Gravi difetti di costruzione - Evasione di detenuti (foro scavato in una cella) - Responsabilità del Direttore dei lavori, geometra contabilizzatore e commissione di collaudo - Sussiste - Danno all'immagine - Sussiste [fonte: sito web della Corte dei Conti]

▸ Legge 14-1-94
n. 20

▸ *Legge 14 gennaio 1994, n. 20 - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti. (G.U. n. 10 del 14 gennaio 1994)*

Art. 1 – Azione di responsabilità

1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

1-quater. Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.

1-quinquies. Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente. La disposizione di cui al presente comma si applica anche per i fatti accertati con sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizio pendente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 248. In tali casi l'individuazione dei soggetti ai quali non si estende la responsabilità solidale è effettuata in sede di ricorso per revocazione.

2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

2-bis. Per i fatti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 324, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 423, la prescrizione si compie entro cinque anni ai sensi del comma 2 e comunque non prima del 31 dicembre 1996.

2-ter. Per i fatti verificatisi anteriormente alla data del 15 novembre 1993 e per i quali stia decorrendo un termine di prescrizione decennale, la prescrizione si compie entro il 31 dicembre 1998, ovvero nel più breve termine dato dal compiersi del decennio.

3. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

4. La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti

Oggetto di valutazione

I fatti e gli elementi del giudizio

► Responsabilità amministrativa contabile

► Il fatto in giudizio e i soggetti responsabili

► L'elemento psicologico

► I termini prescizionali richiesta risarcimento danni erariali

commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

► Oggetto di valutazione della Corte dei Conti è quella speciale responsabilità che obbliga un soggetto qualificato (in rapporto di servizio con la P.A.) a risarcire i danni eventualmente causati all'Erario per effetto di comportamenti dolosi o almeno colposamente gravi attuati nell'esercizio delle funzioni e in violazione di legge, regolamenti o prescrizioni di servizio.

In altri termini la responsabilità amministrativa-contabile è un istituto giuridico che tutela l'interesse finanziario dello Stato inteso nel suo complesso, e che coinvolge i soggetti che abbiano causato, direttamente o indirettamente, un danno erariale (patrimoniale o all'immagine) nell'esercizio di specifiche funzioni amministrative.

► *All'esame dei giudici contabili è giunta la valutazione della responsabilità amministrativa:*

- *del direttore dei lavori,*
- *del geometra contabilizzatore*
- *e della commissione di collaudo*

con conseguente condanna al risarcimento del danno erariale (patrimoniale e all'immagine della P.A.) in quanto nell'appalto relativo alla costruzione di un carcere di massima sicurezza sono stati utilizzati materiali ed eseguite forniture di qualità inferiore rispetto ai costi sostenuti dall'amministrazione, in quantità ridotte e comunque non conformi ai relativi capitolati e progetti. Inoltre nella contabilità dei lavori sussistevano macroscopici e voluti errori a tutto danno della P.A.. L'uso di materiali e prodotti da costruzione di qualità inferiore rispetto al progetto e relativi capitolati d'appalto è fatto emerso in seguito all'evasione di tre detenuti (che hanno scavato un buco sulla muratura), quindi successivamente alla riconsegna ed accettazione dell'opera, collaudo tecnico-amministrativo compreso.

► Il giudizio di responsabilità amministrativa, come prevede la legge n. 20/94 (art. 1, comma 1), è incardinato sull'elemento psicologico della condotta: dolo o colpa grave.

Nel caso in esame l'elemento psicologico considerato è il dolo risultato dal giudizio definitivo di condanna in sede penale sia del direttore dei lavori, del geometra contabilizzatore che dei componenti della commissione di collaudo tecnico-amministrativo. In questo caso i Giudici contabili hanno operato una sorte di riferimento per relationem (il giudizio penale), ove gli imputati erano stati condannati:

- a) per frode nelle pubbliche forniture (direttore e commissione di collaudo) di cui all'art. 356 C.P., in quanto venivano accertate realizzazioni di opere e lavorazioni diverse per materiali da quelle indicate nel progetto e nei contratti relativi, con modifiche peggiorative dell'opera e con ingiustificato aggravio per l'Amministrazione;*
- b) per truffa (geometra contabilizzatore), di cui all'art. 640 del C.P. per aver posto in essere artifici e raggiri al fine di indurre gli organi di controllo in errore e quindi a giustificare e occultare i maggiori esborsi in danaro attraverso la contabilizzazione di materiali diversi da quelli posta in opera;*
- c) falsità ideologica (geometra contabilizzatore e componenti commissione di collaudo), di cui all'art. 479 C.P. per aver attestato, contrariamente al vero, nei verbali di visita al cantiere e negli atti finali di collaudo dei vari contratti, la conformità dell'opera ai contratti e progetti approvati, oltre ad aver avvallato la congruità di prezzi microscopicamente fuori mercato (anche del 600% e oltre in più rispetto ai prezzi di mercato).*

► In base alla legge (art. 1, comma 2, Legge n. 20/94) la richiesta di risarcimento del danno erariale si prescrive in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

La Corte dei Conti ribadisce nella sentenza in esame, che per il danno patrimoniale, in presenza di fatti dolosi, e come tali ritenuti naturalmente occulti, cioè volti a sottrarre alla consapevolezza e conoscenza altrui il reale stato delle cose, la prescrizione comincia a decorrere dalla scoperta del fatto dannoso

occultato.

In ragione dell'intenzionale occultamento della situazione lesiva per l'Erario da parte degli appellanti il dies a quo della prescrizione, per l'esercizio del diritto risarcitorio dell'Amministrazione danneggiata e per la parallela azione di responsabilità del Procuratore Regionale, va ricondotto al momento in cui si verifica la scoperta del fatto lesivo intenzionalmente occultato.

In ipotesi dolosa, quindi, la prescrizione decorre dal momento della reale conoscibilità dei fatti, e sul punto la giurisprudenza è ormai costante, cosicché la data che più correttamente deve prendersi a riferimento quale *dies a quo* della prescrizione deve individuarsi con la data di rinvio a giudizio, data in cui i fatti, dopo le indagini penali e l'incidente probatorio del GIP, hanno assunto i requisiti della obiettiva conoscibilità sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo e si sono concretamente delineate l'entità del danno erariale e le condotte penalmente rilevanti a carico degli imputati, suscettibili di valutazione anche ai fini del giudizio di responsabilità.

Ciò trova puntuale conferma normativa nell'art. 2935 c.c., in base al quale "*la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*".

Con riferimento alla decorrenza del termine prescrizione per il danno all'immagine, anche se i primi articoli di stampa sulla vicenda sono datati, la Corte ha ritenuto che *anche per il danno al prestigio dell'Amministrazione appare più prudente attendere che il fatto penalmente rilevante che ha dato origine al clamor fori formi oggetto, quanto meno, di decreto di rinvio a giudizio, poiché spesso una iniziativa anticipata del Procuratore Regionale rischia di non sortire utili effetti se, come a volte accade, il presunto responsabile coinvolto nelle indagini penali non venga poi neppure rinviato a giudizio. Per tali considerazioni reputa questo Giudicante che anche per il danno all'immagine il dies a quo del termine prescrizione vada ancorato ad un evento certo che conferisca, per così dire, il crisma della attendibilità alla impostazione accusatoria e che, nella fattispecie, è il rinvio a giudizio.*

In ogni caso l'indicato termine prescrizione può risultare interrotto dalla costituzione di parte civile dell'Amministrazione (nel caso di specie il Ministero dei Lavori Pubblici) nel processo penale.

► Il giudicato e i danni considerati posti in risarcimento

► Il processo penale e le prove acquisite nel corso del presente giudizio hanno dimostrato che gli appellanti contribuirono in maniera determinante alla realizzazione di una struttura carceraria che presentava numerose difformità rispetto ai lavori previsti in contratto.

E' stato contestato in primo grado agli odierni ricorrenti di aver causato un notevole indebito esborso di somme all'Amministrazione statale, attraverso la falsa attestazione, in varie relazioni a perizie di variante, nei libretti delle misure, nei sommari, nei registri, negli altri atti contabili (per quanto riguarda il geometra contabilizzatore), nei verbali di visita al cantiere e negli atti finali di collaudo (per quanto riguarda, oltre il direttore dei lavori, i componenti della Commissione di collaudo) della corrispondenza sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo dei lavori con quelli previsti; attraverso la falsa attestazione della congruità dei prezzi, in realtà enormemente superiori a quelli di mercato, e la falsa dichiarazione di conformità delle modalità di calcolo degli stessi.

Di fronte al giudicato penale dibattimentale la sussistenza dei fatti materiali sopra descritti, e quindi la condotta penalmente rilevante degli appellanti e la commissione degli stessi fatti da parte dei ricorrenti fanno stato anche nel giudizio amministrativo per le responsabilità finanziarie, come dispone l'art. 651 c.p.p.....Le considerazioni che precedono inducono questo organo giudicante a confermare il verdetto di piena responsabilità degli appellanti già pronunciato in primo grado, e a condividere le considerazioni sulla natura dolosa dell'elemento soggettivo, che del resto discende inevitabilmente dalle condotte di reato o comunque penalmente rilevanti realizzate dai ricorrenti. I fatti materiali acclarati in sede penale fanno stato nel giudizio di responsabilità e dimostrano che le falsificazioni contabili si sono effettivamente verificate, che i prezzi dichiarati congrui erano in realtà enormemente gonfiati, che le difformità delle opere rispetto al capitolato si sono realizzate, che i verbali di collaudo attestavano una corrispondenza di materiali e di lavorazioni che non trovava riscontro nei progetti e nei contratti. Inoltre le risultanze delle perizie espletate hanno confermato che,

indubbiamente, si è verificata una difformità fra il previsto e l'eseguito, che in molti casi è stato fornito un aliud pro alio, e che di tali evidenti difformità è mancato qualunque tipo di riscontro da parte dei collaudatori con corrispondente ingente danno per l'Amministrazione finanziatrice.

Al direttore dei lavori, al geometra contabilizzatore e ai componenti della commissione di collaudo, conseguentemente al giudizio di responsabilità amministrativa per dolo e colpa grave, sono stati condannanti al pagamento del risarcimento:

- del danno patrimoniale;
- del danno all'immagine.

▶ Nota sul danno all'immagine

▶ La natura di questo tipo di danno consente di prescindere sia dalla reale effettuazione di spese per il ripristino del bene immateriale leso o dalla loro programmazione (Sez. Lazio, n. 1723 del 11.4.2001; n. 3945 del 5.11.2001) sia dall'analitica dimostrazione dei costi sopportati o sopportabili per la reintegrazione del bene leso, essendo sufficiente fornire anche solo un principio di prova (Sez. II centr., n. 338/2000) e ben potendo il prudente apprezzamento del giudice fondarsi su circostanze ed elementi disparati (Sez. II, n. 130 del 17.4.2002).

Tale tipo di danno presuppone l'esplicazione di una condotta che abbia causato la reiterata violazione dei doveri di servizio e abbia comportato una lesione all'immagine dell'ente. Nella fattispecie la scoperta del fatto, il risalto dato allo stesso dalla stampa, i procedimenti giudiziari protrattisi per anni nei confronti degli appellanti hanno determinato, secondo quanto comunemente è percepito, un discredito per l'amministrazione di appartenenza.

Quanto all'affermata necessaria dimostrazione di specifiche spese dirette al ripristino del bene giuridico leso, si osserva che pur non essendo mancata, in passato, una giurisprudenza della Corte dei conti che ha ritenuto "necessaria la specifica dimostrazione di spese per il ripristino del bene immateriale dell'Amministrazione", quella più recente, oramai consolidata, non ritiene necessaria la suddetta dimostrazione, in maniera più coerente con quanto sostenuto dalla Suprema Corte e dalla stessa giurisprudenza civile di merito che, nel caso di danno all'immagine subito da persone giuridiche, distingue il danno evento, costituito dalla lesione all'immagine ed alla reputazione, dalle conseguenze patrimoniali negative che, eventualmente, ne sono conseguite.

La lesione della reputazione degli enti pubblici è considerata autonomamente indennizzabile, indipendentemente dagli effetti patrimoniali negativi che ne derivano, risarcibili eventualmente ad altro titolo (Corte dei conti, Sez. riun. n. 10/2003/QM del 12/3/2003; Sez. I n. 82 del 2000; n. 56 del 2003 e n. 94 del 2007; Sez. II n. 298 del 2000; n. 80 del 2003 e n. 27 del 2004; Sez. III n. 242 del 2000 e n. 279 2001; Sez. Lombardia n. 1954 e n. 1696 del 2002, Sez. Lazio n. 2464 del 2002).

Ai fini della quantificazione si può fare riferimento, oltre che alle spese di ripristino già sostenute, a quelle ancora da sostenere. Il danno esistenziale è infatti pregiudizio che si proietta nel futuro e, pertanto, è consentito il ricorso a valutazioni prognostiche ed a presunzioni sulla base degli elementi che sarà onere del danneggiato fornire e la relativa liquidazione non potrà che avvenire in via equitativa. In quest'ultimo caso tale valutazione, ex art. 1226 c.c., potrà fondarsi su prove, anche presuntive od indiziarie, tra cui le conseguenze negative che, per dato di comune esperienza e conoscenza, siano riferibili al comportamento lesivo dell'immagine.

Glossario

▶ Danno patrimoniale

▶ In termini generali il danno patrimoniale è l'incisione inferta dal fatto illecito alla sfera patrimoniale attuale (danno emergente) o futuro (lucro cessante)

▶ Danno emergente

▶ Il danno emergente è la perdita subita (art. 1223 C.C.), con riferimento al patrimonio (avente ad oggetto beni e/o diritti), ovvero un danno attuale, concreto.

▶ Lucro cessante

▶ Consiste nella mancata acquisizione di beni, guadagni, vantaggi o utilità di cui il danneggiato avrebbe avuto la disponibilità se non fosse intervenuto ad impedirlo il fatto generatore di danno.

Essendo un danno riferito ad un qualche cosa che non si

è verificato e/o che non potrà realizzarsi, il criterio di determinazione non può che essere quello della ragionevole prevedibilità

▸ Danno all'immagine

▸ Nella responsabilità amministrativa rientra anche la tutela di interessi ulteriori rispetto all'integrità patrimoniale: fra questi vi è la tutela dell'immagine delle P. A., ossia la tutela della propria identità, buon nome, reputazione e credibilità, nonché l'interesse che le competenze individuate siano rispettate, le funzioni assegnate siano esercitate, le responsabilità dei funzionari siano attivate. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'immagine negativa della P.A.

Il danno all'immagine di una P. A. è una fattispecie di danno esistenziale.

Esso è, fra i danni non patrimoniali, un danno-evento e non un danno-conseguenza: oggetto del risarcimento, che prescinde dalla dimostrazione di perdite patrimoniali, è una perdita causata dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva.

Per la quantificazione del danno all'immagine si possono considerare le spese di ripristino dell'immagine sostenute e ancora da sostenere, nonché parametri diversi: tra essi non vi sono la minore acquisizione di entrate collegabile con i comportamenti censurati né il disservizio, mentre rientrano le spese promozionali in bilancio, con valore di prova presuntiva od indiziaria. L'importo della tangente ad un amministratore o dipendente pubblico non rileva automaticamente per la quantificazione del danno all'immagine, ma può concorrervi con altri elementi, quali ad es. il ruolo del percettore nell'apparato pubblico.

[Sentenza Corte dei Conti, Sezioni Riunite n. 10/2003/QM]

Codice Civile

▸ Art. 1223

▸ **Risarcimento del danno**

Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta.

▸ Art. 1226

▸ **Valutazione equitativa del danno**

Se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa.

Codice Penale

▸ Art. 356

▸ **Frode nelle pubbliche forniture**

Chiunque commette frode nella esecuzione dei contratti di fornitura o nell'adempimento degli altri obblighi contrattuali indicati nell'articolo precedente, è punito con la reclusione da un anno a cinque anni o con la multa non inferiore a lire due milioni.

La pena è aumentata nei casi previsti dal primo capoverso dell'articolo precedente.

▸ Art. 479

▸ **Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici**

Il pubblico ufficiale che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite nell'articolo 476.

▸ Art. 640

▸ **Truffa**

Chiunque, con artifizii o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a se o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire centomila a due milioni.

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da lire seicentomila a tre milioni:

1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare;

2) se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'Autorità.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o un'altra circostanza aggravante.