



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA BASILICATA**

dr. Vincenzo Maria PERGOLA                      Presidente  
dr. Rocco LOTITO                                      Consigliere  
dr. Federico LORENZINI                            Consigliere Relatore  
ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 9040 del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale, nei confronti di:

DE RUGGIERI Raffaello (C.F. DRGRFL35R24F052X), nato a Matera il 24/10/1935, rappresentato e difeso dall'Avv. Vincenzo Caputi Jambrenghi ed elettivamente domiciliato nel suo studio legale in via Abate Eustasio n.5 a Bari;

MONTEMURRO Giuseppe Maria (C.F. MNTGPP56S10F052O), nato a Matera il 10/11/1956, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente tra loro, dagli Avv. ti Arturo Cancrini e Massimo Nunziata, con domicilio digitale esclusivo eletto presso la casella pec dell'avv. Arturo Cancrini: [arturo.cancrini@avvocato.pe.it](mailto:arturo.cancrini@avvocato.pe.it);

visto l'atto introduttivo del giudizio, esaminati tutti gli altri atti e documenti della causa;

uditi, nella pubblica udienza del 14 maggio 2024, con l'assistenza del Segretario del Collegio, Dott. ssa Angela Micele, il Consigliere relatore, Dott. Federico Lorenzini, il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Regionale, Dott.ssa Ilda Coluzzi, gli Avv. ti Vincenzo Caputi Jambrenghi e Gaetano Esposito su delega dell'avv. Cancrini che hanno concluso come da verbale.

Premesso in

### **FATTO**

Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura Erariale conveniva in giudizio l'avv. Raffaello De Ruggieri e l'ing. Giuseppe Maria Montemurro “ [ ... ] per quivi sentirli condannare - salvo diverso avviso del Collegio - al pagamento in favore del Comune di Matera della somma di € 289.549,61, ovvero della diversa somma che sarà accertata in corso di causa, il tutto aumentato degli interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio (queste ultime, comunque, in favore dell'Erario), come per legge [ ... ] ”.

Ad avviso dell'Organo Inquirente il danno sarebbe stato determinato dai costi delle numerose proroghe contrattuali dell'affidamento della gestione del servizio di igiene urbana del Comune di Matera disposte nel periodo 2018-2019 con ordinanze ex art.50 del TUEL dal Sindaco Ruggieri, questo in luogo dei ribassi che si sarebbero diversamente ottenuti se ci si fosse rivolti al mercato. In particolare, le ordinanze venivano controfirmate dal dirigente del settore manutenzione urbana, ing. Montemurro che, quindi, procedeva con i successivi atti di impegno e liquidazione.

Specificamente, l'importo del danno veniva quantificato nel differenziale - pari al 2,787% - tra quanto il Comune aveva pagato per le annualità 2018-2019 applicando il ribasso del 2,2% alla base di gara del contratto del 2014 e quanto avrebbe pagato con il maggior ribasso del 4.987% ottenuto una volta espletata la gara sul medesimo servizio. Il pregiudizio erariale veniva addebitato ai predetti in via solidale ed a titolo di dolo eventuale in quanto, nella consapevole predisposizione di una procedura illegittima di proroghe negoziali attraverso lo stratagemma delle ordinanze ex art.50 del tuel e art.191 del d.lgs.152/2006, avevano accettato il rischio di procurare un danno all'erario, ed in via subordinata a titolo di colpa grave, nella misura del 65% in capo all'ing. Montemurro, in quanto dirigente responsabile del procedimento e titolare del potere gestionale e nella misura del 35% in capo all'allora Sindaco avv. Ruggieri. Acclarato il rapporto di servizio e la dannosità del fatto nei termini suesposti, l'antigiuridicità della condotta dei convenuti sarebbe consistita nell'insussistenza dei presupposti per l'emissione reiterata di provvedimenti *extra ordinem* a contenuto atipico deputati a fare fronte a situazioni effettivamente emergenziali e non certo per *“supplire all'omissione degli uffici che - nonostante il recedente contratto prevedesse una proroga di un anno per consentire la nuova gara di appalto - non vi hanno inspiegabilmente provveduto né durante l'anno di proroga, né nei successivi 4 anni”*, con il risultato di sottrarre per lungo tempo una possibilità competitiva al mercato. Peraltro, *medio tempore*, l'Ente *“avrebbe dovuto bandire una gara ponte per garantire il servizio sino alla completa conclusione delle procedure amministrative di costituzione dell'Ambito e di espletamento della gara, anziché invocare un*

*potere extra ordinem e mascherare un'attività ordinaria in attività emergenziale"* (pag.28).

Si costituiva in giudizio l'avv. Raffaello De Ruggieri - Sindaco di Matera per il periodo in contestazione - che concludeva per “ [ ... ] *il rigetto della domanda risarcitoria ....: - per infondatezza della domanda, le ordinanze contingibili e urgenti non avendo alternative nella fattispecie; - per assenza assoluta dell'elemento psicologico, dolo se pur eventuale, nel comportamento del Sindaco di Matera avv. De Ruggieri; - per assenza assoluta di danno erariale; - in subordine, per integrale compensatio lucrum cum damno [ ... ]*”. In sintesi, ivi si affermava la piena legittimità dei provvedimenti adottati, emessi per fare fronte a situazioni potenzialmente emergenziali per la salute pubblica ed il decoro urbano derivanti dal mancato espletamento del servizio di smaltimento dei rifiuti, altresì respingendosi l'affermata inefficienza ed inerzia amministrativa nella gestione del procedimento. A tal proposito venivano enucleati una serie di ostacoli oggettivi, tra i quali: - la predisposizione di una nuova modalità organizzativa del servizio di gestione della raccolta e smaltimento rifiuti articolata in sub-ambiti ATO da concordare e rimessa alla potestà regionale; - la sopravvenuta precauzione adottata dal consiglio comunale e dalla conferenza dei sindaci affinché la commissione di gara fosse costituita da esperti indicati da ANAC, fatto che implicava un ritardo procedurale vista la perdurante assenza dell'Albo degli esperti e il successivo interpello nazionale per figure esterne; l'impossibilità di procedere all'aggiudicazione alla ditta prima classificata per sopravvenuto fallimento; l'impossibilità di procedere alla stipula con la seconda classificata in ragione di ricorsi al

TAR, con doverosa attesa dell'esito delle impugnative; - necessità di provvedere alla stipula con notaio esterno ecc.

Eccepiva, altresì, che le 9 ordinanze contestate del 2018-2019 erano riferite a periodi successivi alla pubblicazione del bando di gara del 18.5.2017 e *“trovano fondamento nell'obbligo dell'amministrazione di adottare ogni misura idonea a garantire lo svolgimento del servizio di igiene urbana senza soluzione di continuità al fine di evitare l'insorgenza di rischi per la salute dei cittadini [ ...]”*; queste, poi, avevano previsto l'aggiornamento del corrispettivo in ragione del (solo) indice ISTAT (pag.23). La gara ponte, invece, non sarebbe stata procedibile in quanto avrebbe comportato il rispetto delle procedure “sopra soglia”, implicando la medesima tempistica della gara principale, già bandita ed in corso di espletamento per l'intero *“Sub-Ambito 1”*, il che avrebbe comportato la stessa necessità di dovere emettere ordinanze sindacali per assicurare i servizi nelle more del relativo espletamento. Da ultimo veniva contestata la formulazione di un danno ipotetico e privo dei requisiti della certezza, attualità e concretezza sia alla luce dei ribassi in situazioni omogenee, sia non potendosi assumere a parametro il ribasso proposto da una ditta non aggiudicataria dell'appalto e per di più fallita.

Si costituiva in giudizio l'ing. Giuseppe Maria Montemurro che concludeva con richiesta di *“ [ ...] rilevare l'infondatezza dell'addebito mosso [ ... ]e, per l'effetto, rigettare l'accusa del Requirente e, in via graduata, ridurre l'addebito nell'esercizio del potere riduttivo”*.

In particolare, dopo avere ampiamente richiamato nella parte in fatto la complessità dei rapporti tra la Regione ed i vari Comuni nella stipula delle

Convenzioni ATO, le tempistiche trascorse nelle interlocuzioni con ANAC oltre che l'impatto dei contenziosi amministrativi intercorsi nell'affidamento e contrattualizzazione del servizio, in diritto assumeva alcune conclusioni. In primo luogo affermava la piena legittimità delle ordinanze sindacali ex art.50 del tuel in quanto atte a garantire lo svolgimento del servizio di igiene urbana senza soluzione di continuità e poste al fine di evitare l'insorgenza di rischi per la salute dei cittadini e pregiudizi per l'igiene pubblica, altresì sottolineando il fatto che i provvedimenti in contestazione, afferenti al 2018-2019, si riferivano a periodi successivi alla pubblicazione del bando di gara, risalente al 18.05.2017, a riprova del fatto che la loro interposizione fosse atta a garantire il servizio di pubblica necessità senza soluzione di continuità.

In secondo luogo sottolineava la non percorribilità della soluzione dell'indizione di una gara ponte in quanto questa avrebbe implicato: - il rispetto delle procedure "sopra soglia" anche per la "gara ponte" con le stesse tempistiche della gara principale già bandita ed in corso di espletamento; - la conseguente necessità di dovere, comunque, emettere ordinanze sindacali per garantire i servizi in essere nelle more dell'espletamento anche della "gara ponte"; - gli inevitabili maggiori costi per spese tecniche, procedure di gara ecc.. Non si pretermetteva, altresì che, laddove rispondente alle esigenze richiamate, la soluzione della "gara ponte" era stata intrapresa, ad esempio per il Comune di Irsina, in ragione del contenuto importo a base d'asta dei servizi da assicurare, fatto che aveva consentito il più celere espletamento di una gara negoziata ad inviti (pag.31).

Contestava inoltre la configurazione, nella fattispecie, di un danno erariale

come sostenuto dalla Procura per cui, se si fosse proceduto con una “gara ponte” si sarebbe potuto ottenere un costo del servizio di igiene urbana inferiore con un ribasso pari a quello offerto dalla ditta Tradeco nella medesima gara del Sub Ambito. Diversamente: - la ditta Tradeco non era risultata aggiudicataria dell'appalto in quanto fallita; - il ribasso della ditta Tradeco non era in linea con quelli offerti dalle altre concorrenti nella medesima gara; - il ribasso della ditta affidataria CNS era in linea con quelli offerti dalle altre concorrenti nella medesima gara. Le realtà di Cerveteri e Rocca Di Papa, poi, non avrebbero avuto nessun elemento in comune con Matera ed il relativo Sub Ambito. A riprova, tra gli altri elementi differenziali, la presenza a Matera di un importante centro storico, l'unicità dei “*Rioni Sassi*” e la sua complessa orografia, la specificità dei servizi di igiene urbana connessi al ruolo di “*Capitale europea della cultura*” per il 2019 ed ai relativi straordinari flussi turistici, gli importi posti a base d'asta, con differente ed inferiore costo unitario del servizio, nel caso di Matera di € 136,63 per abitante/anno, per Cerveteri pari ad € 181,06 e per Rocca Di Papa per € 152,33, la diversa densità di abitanti per kmq nel caso di Matera, fatto che implicherebbe una maggiore onerosità del servizio da svolgersi su un territorio più vasto ed a minor concentrazione di utenze ecc.

Disconosceva, inoltre, l'elemento soggettivo della fattispecie, anche sotto il profilo della colpa grave, altresì eccependo l'intervenuta decorrenza della prescrizione per ogni contestazione afferente alle ordinanze precedenti il 10.7.2018, tenuto conto della data di notifica dell'invito a dedurre. Da ultimo invocava, l'esercizio del potere riduttivo visto il carattere estremamente articolato della vicenda.

Nel corso del dibattimento del 14/05/2024 le parti hanno esplicitato e sviluppato gli argomenti rappresentati nei rispettivi scritti di causa, ulteriormente approfondendo aspetti di fatto e diritto ritenuti rilevanti per suffragare le opposte conclusioni. Il P.M. ha formulato istanza di CTU ex art.94 c.g.c. al fine di verificare la certezza effettiva dei ribassi nel territorio in quel periodo. Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

### **DIRITTO**

La fattispecie di responsabilità erariale sottoposta al giudizio di questa Corte afferisce alla contestazione - al sindaco ed al dirigente del settore manutenzione urbana *illo tempore* - di un'ipotesi di danno patrimoniale asseritamente cagionato disponendo, con plurime ordinanze sindacali ex art.50 del TUEL, reiterate proroghe contrattuali dell'affidamento della gestione del servizio di igiene urbana nel periodo 2018-2019, anziché cogliere le più vantaggiose condizioni economiche offerte dal mercato concorrenziale. Il danno conseguente è stato quantificato in € 289.549,61, nella misura del differenziale tra quanto il Comune aveva pagato per le annualità 2018-2019 applicando il ribasso del 2,2% ottenuto sulla base di gara del contratto del 2014 poi oggetto di plurime proroghe e quanto avrebbe corrisposto sulla medesima base d'asta con il maggior ribasso del 4.987%, diversamente conseguito una volta espletata la gara sul medesimo servizio nel 2017. In particolare, le ordinanze sindacali venivano controfirmate dal dirigente del settore manutenzione urbana, ing. Montemurro che, quindi, procedeva con i successivi atti di impegno e liquidazione e, per tale ragione,

il pregiudizio patrimoniale veniva addebitato ad entrambi: solidalmente a titolo di dolo eventuale in via principale e a titolo di colpa grave, nella misura del 35% in capo al sindaco e del 65% in capo al dirigente, in via subordinata.

Ciò premesso, in adesione al consolidato principio della *“ragione più liquida”* per cui *“deve ritenersi consentito al Giudice di esaminare un motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni antecedenti secondo l’ordine logico-giuridico (S.U. Cass. n.9936 dell’8.5.2014; id. n.23542 del 18.11.2015)”* (cfr. *ex multis* Corte dei Conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello del 04/05/2018, n.192), il Collegio reputa di procedere, anche per ragioni di economia processuale, all’esame della questione di merito dirimente soffermandosi, specificamente, sull’elemento oggettivo del contestato pregiudizio erariale (cfr. *in terminis* Sezione Lazio n. 186/2017).

A tal proposito, l’Organo Giudicante, accogliendo le eccezioni dei convenuti, ritiene che non sia acquisita la prova dell’asserito danno, per una serie di considerazioni che si vanno, di seguito, ad esporre.

In primo luogo, il pregiudizio è stato definito applicando, alla base d’asta del contratto prorogato, il ribasso del 4,987% offerto dalla ditta Tradeco per il servizio nell’ambito della gara successivamente espletata. La percentuale del 2,787% (pari al differenziale tra il 4,987% surrichiamato e quello del 2,2% del contratto prorogato) ha dato il parametro del danno contestato. A tal proposito coglie nel segno l’obiezione per cui non essendo la ditta Tradeco risultata aggiudicataria dell’appalto, in quanto *medio tempore* fallita, non potrebbe assumersi a criterio di riferimento il ribasso da questa

offerto. In effetti, il contratto non è stato assegnato a Tradeco ed ancora di più non è stato eseguito da questa, non risultando, pertanto, la controprova dell'effettiva praticabilità di quel determinato ribasso per la corretta esecuzione del servizio. A ciò si aggiunga, nondimeno, che il ribasso della ditta CNS, risultata aggiudicataria, è stato pari al 2.214% ed in linea con quelli offerti dalle altre concorrenti ATI LINEA GESTIONI 1,117% e GESENU 2,75%.

In conclusione, l'applicazione del differenziale del 2,787% a ribasso quale criterio di commisurazione del danno non è suffragato dal dato storico dell'avvenuta esecuzione dell'appalto con un ribasso al 4,987%. Ne consegue che manca, *in primis*, la prova di quel requisito di “concretezza ed attualità” richiesto “ ... nell'accertamento (individuazione e prova) del danno definito ‘da concorrenza’ per cui non vigono regole e criteri diversi da quelli che possono essere utilizzati nelle altre fattispecie di danno regolate in via generale, per cui nell'accertamento deve essere rispettato il principio della concretezza e dell'attualità [ ... ]” (cfr. *ex multis* Sez. Lazio n.186/2017; n. 128/2017). Peraltro, risulta, invece, vero proprio il contrario, ovvero che l'aggiudicataria CNS abbia praticato un ribasso del tutto in linea con quello delle proroghe del 2,2%, con ciò azzerando il dato di quel differenziale che, applicato alla base d'asta del contratto prorogato, determinava la ricostruzione dell'ipotesi di pregiudizio.

Non si possono, poi, nemmeno cogliere eventuali elementi presuntivi a favore della conclusione assunta dalla Procura Contabile, negli affidamenti intervenuti nei comuni di Cerveteri (ribasso del 7,17%) e Rocca di Papa (ribasso del 5,152%) elementi che, peraltro, per assurgere a valenza di

prova, necessiterebbero comunque dei requisiti della gravità, precisione e concordanza, nella fattispecie non riscontrabili, questo in conformità alla consolidata giurisprudenza contabile in tema di danno alla concorrenza che richiama “[ ... ] *la maggior aderenza possibile dei criteri presi a riferimento, per misurare la configurazione del danno erariale, alla concreta situazione all’esame ... [salvo] una mancata dimostrazione del pregiudizio alle casse pubbliche*” (cfr. Sez. I di Appello n.118/2021). Nella fattispecie si vengono, infatti, a confrontare, come eccepito, situazioni del tutto eterogenee, solo per citarne alcune: di dimensione demografica (Matera ha una popolazione quasi 2 volte Cerveteri e 4 volte Rocca di Papa); di superficie del territorio comunale (Matera è quasi 3 volte più grande di Cerveteri e quasi 10 volte Rocca di Papa); di densità ab/kmq, avendo Matera una densità di gran lunga inferiore a Cerveteri (quasi la metà) e a Rocca di Papa (quasi un terzo). Ma, soprattutto, Matera ha un costo unitario del servizio (euro/abitante/anno) inferiore di 44,43 euro rispetto a Cerveteri e di 15,70 euro rispetto a Rocca di Papa e questo nonostante una minor concentrazione di utenze vista la relativa densità abitativa.

In conclusione anche sotto questo aspetto, il minore costo unitario del servizio ha, inevitabilmente, ancora prima sotto il profilo logico che giuridico, una valenza preclusiva circa la semplice trasposizione di maggiori percentuali di ribasso applicate in altri comuni ma che esitano in costi finali per unità più consistenti. Questo, si ribadisce, anche a prescindere dalle numerose variabili richiamate, che in sé implicano la non comparabilità delle situazioni succitate.

Per quanto innanzi esposto, con valutazione assorbente di ogni altra, si

rigetta la domanda attorea.

Ai sensi dell'art.31 c.g.c. le spese seguono la soccombenza e, nell'ipotesi di rigetto nel merito dell'istanza attorea sono poste a carico dell'amministrazione di appartenenza. Ciò premesso, visto il d.m. 10 marzo 2014 n. 55 e s.m.i., dette spese si liquidano in € 4.500,00 a favore di entrambi i convenuti. In ogni caso è da aggiungersi IVA e CPA come per legge e fermo restando il diritto al rimborso delle spese previste dall'art. 2, comma 2, del predetto d.m.

Nulla per le spese della sentenza.

### **PQM**

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta la domanda attorea nei confronti dei convenuti sig. ri Raffaello De Ruggieri e Giuseppe Maria Montemurro;
- b) liquida il compenso spettante ai difensori, nella misura di € 4.500,00 a favore sia del convenuto De Ruggieri che per il convenuto Montemurro, da porsi a carico del Comune di Matera, in ogni caso più IVA e CPA e fermo restando il diritto al rimborso delle spese previste dall'art. 2, comma 2, del predetto d.m. 10 marzo 2014 n. 55 e s.m.i.;
- d) nulla per le spese della sentenza.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14 maggio 2024.

L'Estensore f.to digitalmente

(Federico Lorenzini)

Il Presidente f.to digitalmente

(Vincenzo Maria Pergola)

Depositata in Segreteria il 18 giugno 2024

Il Segretario del Collegio f.to digitalmente

dott.ssa Angela Micele