



Sent. 66/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL MOLISE

composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Marcello Iacubino	Consigliere
Luigi Di Marco	Consigliere <i>relatore</i>

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 4060 del registro di segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale per il Molise, nei confronti di:

- Alfonso LA BANCA, nato a Prata Sannita (CE) il 01.02.1953 e residente in Prata Sannita (CE) alla via Roma 59, C.F.: LBNLNS53B01G991W, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Scarano (Cod. Fisc. SCRSFN65L17B519O), del Foro di Campobasso, e con lo stesso elettivamente domiciliato in Campobasso, alla via Umberto I n. 43, con elezione di domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata scaranoavvstefano@pec.giuffre.it.

Visti l'atto di citazione, l'atto di costituzione in giudizio del convenuto e la documentazione tutta prodotta agli atti del giudizio;

Uditi all'udienza del 10 luglio 2025, svoltasi con l'assistenza del

segretario dott.ssa Donatella Petrollino, il pubblico ministero sostituto procuratore generale Stefano Brizi e l'avvocato Stefano Scarano, in rappresentanza del sig. Alfonso La Banca.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 3 febbraio 2025 la Procura regionale ha evocato in giudizio il dott. Alfonso La Banca deducendo che, nella sua qualità di Responsabile del Settore I - Affari Generali (in forza di decreto sindacale prot. n. 7985 del 21/05/2007) presso il Comune di Bojano, avrebbe omesso di attivarsi per l'escussione della polizza fideiussoria n. 57412524 del 14.11.2005 (Aurora Assicurazioni), prestata a titolo di cauzione definitiva a garanzia della corretta esecuzione dell'appalto del servizio di nettezza urbana affidato dall'amministrazione comunale al Consorzio CO.E.M., poi risolto per inadempimento dell'affidatario.

Secondo la Procura, tale inerzia avrebbe determinato la perdita del diritto all'incameramento della cauzione per intervenuta prescrizione, con danno quantificato in € 57.090,91. Il convenuto, responsabile del contenzioso presso il Comune di Bojano, avrebbe mantenuto un comportamento inerte omettendo di chiedere alla compagnia di assicurazione il pagamento della polizza fidejussoria a garanzia dell'adempimento contrattuale, impedendo in tal modo, anche successivamente, al Comune di Bojano di escutere la polizza.

Dalla documentazione in atti emerge che il Comune aveva affidato all'impresa appaltatrice il servizio di igiene urbana, prevedendo, a

garanzia dell'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali, la costituzione di una cauzione definitiva ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, mediante polizza fideiussoria.

Nel corso dell'esecuzione del contratto, a fronte di contestazioni inerenti all'esatto adempimento delle prestazioni a carico della ditta affidataria, l'amministrazione comunale aveva avviato il procedimento volto alla risoluzione del rapporto e alla conseguente attivazione delle garanzie previste.

In tale fase, i provvedimenti amministrativi adottati tra ottobre e novembre 2009 – ed in particolare la determinazione n. 17038 del 21 ottobre 2009, la determinazione n. 127 del 30 ottobre 2009 entrambe dell'Ufficio III Urbanistica e Assetto del territorio, la deliberazione di Giunta comunale n. 218 del 2 novembre 2009 e il decreto sindacale n. 18261 del 9 novembre 2009 – sembravano riferire la gestione delle vicende contrattuali e delle conseguenti iniziative a tutela degli interessi dell'ente, all'Ufficio III – Urbanistica e Assetto del territorio, cui facevano capo le competenze tecniche e amministrative in materia di esecuzione dell'appalto.

Successivamente, con determinazione n. 7 del 1° febbraio 2010, adottata dal medesimo Ufficio III, l'Amministrazione aveva tuttavia disposto che le operazioni relative all'attivazione ed all'escussione della polizza fideiussoria fossero demandate all'Ufficio I, competente per il contenzioso e gli affari legali dell'Ente, all'epoca diretto dall'odierno convenuto, il dott. Alfonso La Banca.

In esecuzione di tale determinazione, il dott. La Banca, con nota prot.

n. 2770 del 18 febbraio 2010, aveva provveduto a richiedere formalmente alla compagnia assicuratrice l'introito della polizza fideiussoria, trasmettendo la documentazione amministrativa attestante la risoluzione del contratto e la decadenza dell'appaltatore.

A breve distanza temporale dall'invio di tale richiesta, è insorto il giudizio civile tra il Comune e l'impresa appaltatrice, avente ad oggetto, tra l'altro, la verifica dell'adempimento delle obbligazioni contrattuali e la legittimità delle determinazioni assunte dall'Amministrazione. Tale giudizio si è protratto per più anni ed è stato definito con sentenza n. 632/2016 (passata in giudicato) con la quale il Tribunale di Campobasso, nel rigettare le richieste della ditta attrice, ha escluso la sussistenza di un danno risarcibile in capo al Comune, rigettando le domande riconvenzionali proposte dall'Ente.

La Procura regionale ha ritenuto che la mancata prosecuzione dell'azione di escussione della cauzione, successivamente alla prima richiesta del febbraio 2010, abbia determinato un danno erariale per perdita della possibilità di incasso della garanzia, imputando tale pregiudizio al convenuto che, sebbene collocato in quiescenza in data 29/12/2010, dal 04/01/2011 risultava affidatario dell'incarico ex art. 110 TUEL di Responsabile del Primo Settore - Affari Generali fino al 05.10.2015.

Si è costituito il convenuto con memoria del 20 giugno 2025, deducendo che la propria condotta si è svolta in conformità agli atti di indirizzo e organizzazione dell'Ente, che l'attivazione della garanzia era stata tempestivamente avviata e che la sopravvenienza del

contenzioso civile rendeva non esigibile, sotto il profilo giuridico, un'ulteriore iniziativa nei confronti del garante, in quanto l'accertamento dell'inadempimento dell'appaltatore costituiva l'antecedente logico e giuridico dell'operatività della polizza.

Ha quindi chiesto, in via preliminare, l'accertamento dell'inammissibilità della domanda per difetto di attualità e concretezza del danno, la prescrizione dell'azione risarcitoria, nonché la non corrispondenza tra il titolo di responsabilità delineato in citazione e quello successivamente prospettato (con deduzione di una sostanziale *mutatio libelli*). Nel merito ha contestato la sussistenza della condotta omissiva ascritta, la ricorrenza del nesso di causalità e l'elemento soggettivo della colpa grave, evidenziando inoltre l'intervento di condotte successive di altri uffici/responsabili e la rilevanza del contenzioso civile quale fattore oggettivo che rendeva non esigibile l'immediata attivazione verso il garante.

All'udienza del 10 luglio 2025 è comparso l'avvocato Stefano Scarano il quale, dopo la requisitoria del rappresentante della procura erariale che ha confermato la domanda introduttiva, ha insistito per l'accoglimento delle proprie conclusioni con rigetto della domanda attorea, con ogni conseguenza in ordine di spese, diritti ed onorari.

Considerato in

DIRITTO

1. Occorre in primo luogo riservare alcune considerazioni in ordine all'eccezione di inammissibilità della domanda per mancanza dei caratteri dell'attualità e concretezza del danno, in quanto collegato

ad una pretesa perdita definitiva del diritto verso il garante non dimostrata e, comunque, oggetto di ricostruzioni divergenti, anche alla luce della perdurante vigenza della polizza risultante da riscontri del 2023.

L'eccezione si salda in modo stretto con il merito perché presuppone una presa di posizione in ordine alla asserita prescrizione del diritto civilistico verso il garante a far data dal febbraio 2020 quale evento lesivo del diritto ad ottenere l'escussione, la concreta configurabilità di una perdita irreversibile della garanzia e l'incidenza del contenzioso civile e delle condotte successive di altri uffici sull'eventuale definitività della perdita.

Per tale ragione, ritiene il collegio, la relativa questione viene scrutinata unitamente alla prescrizione e al merito, secondo l'ordine logico che segue.

2. In relazione all'eccezione di prescrizione formulata dal convenuto, la Procura ha sostenuto la tempestività dell'azione sul presupposto che il danno si sarebbe verificato alla data del maturarsi della prescrizione civilistica del diritto del Comune verso l'assicuratore, individuata nel febbraio 2020 (a distanza di dieci anni cioè dall'ultimo atto compiuto dall'odierno convenuto rappresentato dalla richiesta di escussione di cui alla determinazione n. 2770 del 18/02/2010) tenendo anche conto della sospensione legale dei termini di cui all'art. 85, comma 4, del d.l. n. 18/2020.

Il convenuto ha di contro contestato l'impostazione attorea, facendo tra l'altro rilevare la presenza del contenzioso civile insorto quasi subito e

idoneo a giustificare la sospensione di ulteriori iniziative a carico del garante; e, soprattutto, l'intervento di condotte successive di altri soggetti, che renderebbero illogica l'imputazione del danno al convenuto cessato dal servizio nel 2015, in quanto incidenti sia sul *dies a quo*, sia sul nesso eziologico, dalle stesse inesorabilmente reciso.

Tuttavia, pur essendo decisiva, la questione non può essere risolta in modo avulso dal merito, in quanto l'individuazione del momento di "verificazione del danno" dipende dalla qualificazione giuridica della cauzione e dalla concreta azionabilità del diritto verso il garante alla luce del rapporto principale e del contenzioso civile.

Pertanto, anche in questo caso, l'esame viene svolto unitamente al merito, ferma la priorità logica delle questioni sulla sussistenza del danno e sul nesso causale.

3. Venendo al merito occorre in primo luogo rilevare l'infondatezza delle contestazioni del convenuto in ordine all'inclusione della materia del contenzioso nell'ambito delle competenze del primo settore - affari generali in epoca antecedente alla modifica dell'ordinamento degli uffici e dei servizi di cui alla delibera giuntale n. 99/2022, oltre che quelle, seppur parzialmente fondate, volte a ricostruire la titolarità dell'obbligo di escussione in capo al responsabile dell'ufficio III - Urbanistica e gestione del territorio.

Come sopra evidenziato infatti, con determinazione n. 7 del 1° febbraio 2010, adottata dal medesimo Ufficio III, l'amministrazione aveva espressamente disposto che le operazioni relative all'attivazione ed

all'escussione della polizza fideiussoria fossero demandate all'Ufficio I, competente per il contenzioso e gli affari legali dell'ente, all'epoca diretto dall'odierno convenuto, il dott. Alfonso La Banca. E proprio in esecuzione di tale determinazione, il dott. La Banca, con nota prot. n. 2770 del 18 febbraio 2010, aveva provveduto a richiedere formalmente alla compagnia assicuratrice l'introito della polizza fideiussoria, trasmettendo la documentazione amministrativa attestante la risoluzione del contratto e la decadenza dell'appaltatore.

4. Quanto all'aspetto centrale dell'esigibilità del diritto all'escussione della polizza assicurativa da parte del convenuto, occorre premettere che la cauzione definitiva prestata dall'appaltatore è preordinata a garantire l'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali e a coprire gli oneri derivanti dal mancato o inesatto adempimento, e non assume, di regola, funzione sanzionatoria autonoma o assimilabile ad una penale.

Tale qualificazione è coerente con la ricostruzione della stessa Procura, che collega l'incameramento della cauzione stessa al presupposto dell'inadempimento e della risoluzione del contratto, richiamando le determinazioni comunali adottate anche in applicazione dell'art. 19 del capitolato.

In questo quadro, l'azionabilità del diritto all'escussione non può essere esaminata in astratto e non può prescindere dalle vicende proprie del rapporto principale. La garanzia vive cioè nella misura in cui vi sia un titolo sostanziale che giustifichi, in concreto, la pretesa del beneficiario.

A tal fine assume rilievo dirimente la sentenza del Tribunale di Campobasso n. 632/2016, passata in giudicato, con la quale sono state rigettate le domande riconvenzionali proposte dal Comune nei confronti dell'appaltatore.

Il giudice civile ha escluso la sussistenza di ulteriori danni risarcibili, rilevando che i pregiudizi derivanti dalle singole inadempienze risultavano già compensati mediante l'applicazione delle penali contrattuali e il conseguente risparmio di spesa. Ha inoltre accertato l'assenza di prova di ulteriori danni, anche con riferimento alla raccolta differenziata, trattandosi di un servizio attivato in via sperimentale e influenzato da molteplici variabili non imputabili in via esclusiva all'appaltatore. È stata altresì esclusa la prova di danni connessi all'affidamento provvisorio del servizio e alla mancata esecuzione di servizi complementari.

Da tali statuizioni discende che, nel rapporto obbligatorio principale tra Comune e impresa appaltatrice, non è risultato accertato alcun credito risarcitorio in favore dell'ente. Ne consegue che la cauzione definitiva, avente natura di garanzia dell'adempimento e non funzione sanzionatoria o punitiva, non avrebbe potuto legittimamente tradursi in una entrata dovuta per l'amministrazione.

Difetta pertanto, già sul piano oggettivo, un danno erariale attuale e concreto riconducibile alla mancata escussione della polizza fideiussoria, restando esclusa ogni configurabilità di un pregiudizio meramente ipotetico o virtuale.

5. Ed anche a voler ritenere la sussistenza di un diritto del

Comune a coltivare l'escussione verso il garante, la responsabilità del convenuto presupporrebbe che l'inerzia ad egli ascritta sia causa diretta ed esclusiva (o, comunque, causalmente rilevante secondo il criterio della regolarità causale) dell'evento lesivo.

Il corredo probatorio in atti, peraltro in parte richiamato anche dalla requirente, dimostra invece che, almeno nel 2018 altri responsabili dell'ente ebbero contezza della necessità di procedere all'incameramento e non si attivarono, interponendo così condotte omissive ulteriori e autonome nel percorso causale.

In particolare, la nota istruttoria del 4 luglio 2018 (indirizzata al Sindaco e, per conoscenza, anche ad altri vertici dell'Ente diversi dal La Banca, ormai cessato dall'incarico) costituisce, sul piano logico e giuridico, un elemento che rende insostenibile l'imputazione al convenuto del mancato esercizio di un diritto che altri soggetti avrebbero ancora potuto coltivare.

Ne discende che il nesso eziologico tra la condotta omissiva attribuita al convenuto e il presunto evento lesivo risulta, quantomeno, gravemente indebolito, se non reciso, dalla sopravvenienza di condotte omissive autonome di altri soggetti titolari delle competenze gestorie, soprattutto in presenza di una perdurante possibilità di interlocuzione con la compagnia.

6. In ogni caso, il requisito soggettivo della colpa grave non può ritenersi integrato nel caso in esame.

Il convenuto ha formalmente richiesto, utilizzando il termine "confisca" relativo alla garanzia reale, il pagamento alla società garante

con nota n. 2770 del 18 febbraio 2010, e pochi mesi dopo è insorto il contenzioso civile, con conseguente cautela nel successivo svolgersi dei rapporti, definito solo con sentenza del 2016.

In definitiva, anche a voler prescindere dalle rilevanti criticità riscontrate sugli elementi della responsabilità erariale rappresentati dall'attualità del danno e dal nesso causale, la condotta attribuita al convenuto non supera la soglia della grave negligenza richiesta per la responsabilità amministrativa.

7. Le considerazioni che precedono conducono pertanto al rigetto della domanda attorea per difetto degli elementi costitutivi dell'illecito erariale. L'eccezione di prescrizione dell'azione, oltre che quella relativa alla asserita *mutatio libelli* formulata in udienza dal difensore del convenuto, restano assorbite dall'infondatezza nel merito della pretesa. Le spese legali sostenute dal convenuto, costituitosi con difesa tecnica, sono poste a carico dell'amministrazione comunale di Bojano secondo il principio della soccombenza ex art. 31 del d.lgs. 174/2016 e s.m. e sono liquidate in euro 4.400,00 oltre IVA, CPA e rimborso forfettario come per legge.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, definitivamente pronunciando, rigetta la domanda attorea e per l'effetto condanna il Comune di Bojano alla refusione delle spese legali che sono liquidate in euro 4.400,00, oltre IVA, CPA e rimborso forfettario come per legge, in favore del sig. Alfonso La Banca.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di

competenza.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del giorno
10 luglio 2025.

Il Magistrato estensore
Luigi di Marco

(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maurizio Stanco

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 23 dicembre 2025

F.to Il Responsabile della Segreteria

Teresa Ciarallo
(firmato digitalmente)