

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Pasquale Daddabbo Presidente

dott. Giovanni Natali Primo Referendario, relatore

dott. Andrea Costa Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 37903** del registro di Segreteria, a
istanza della Procura regionale, nei confronti di:

Elio AIMOLA, nato a Foggia il 6.6.1954 (MLALEI54H06D643G) e ivi
residente al Corso Roma n. 88, elettivamente domiciliato in Foggia al Corso
Roma n. 115 presso lo studio dell'Avv. Nicola Zingrillo che lo rappresenta e
difende (zingrillo.nicolalibero@avvocatifoggia.legalmail.it);

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

uditi, nell'udienza del 17.9.2025 svolta con l'assistenza del Segretario
dott. Francesco Gisotti, il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto
Procuratore Generale dott. Pierlorenzo Campa e l'Avv. Nicola Zingrillo per il
convenuto.

Ritenuto in

FATTO

G. 37903

1. – Con atto di citazione depositato il 12.5.2025, ritualmente notificato il successivo 13.5.2025 unitamente al decreto presidenziale di fissazione dell'odierna udienza, la Procura regionale ha chiesto la condanna del sig. Aimola al pagamento, in favore del Comune di Vico del Gargano (FG), della somma di € **490.622,90**, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

2. – Dagli atti di causa risulta quanto segue.

2.1 – A seguito di appalto concorso indetto dal Comune, la ditta A.S.P.I.C.A. Srl risultava aggiudicataria del servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e conferimento rifiuti urbani e assimilati e servizi complementari, della durata di anni 9 (1.10.2005 - 30.9.2014) per un canone annuo di € 749.576,19; gli impegni delle parti venivano formalizzati con contratto rep. n. 121 del 21.7.2005.

Il capitolato speciale d'appalto (CSA) contemplava l'obbligo per l'appaltatore, tra l'altro, di utilizzare il *«personale già dipendente del Comune di Vico del Gargano e attualmente addetto ai servizi di igiene urbana, elencato nell'allegato "C" (n. 9 unità) che andrà ad aggiungersi a quello assunto direttamente dalla ditta aggiudicataria per formare l'organico degli addetti ai servizi di cui al presente capitolato. Il personale interessato, sentite le OO.SS. e previa autorizzazione dell'Amministrazione, sarà messo a disposizione dell'Impresa appaltatrice per essere utilizzato per lo svolgimento dei servizi, mediante l'istituto giuridico del Comando. Le competenze di tale personale, che resterà in capo al Comune, saranno a totale carico dell'Amministrazione Comunale»* (art. 46).

2.2 – Con note del 7.6.2006, 9.5.2007 e 4.7.2007 indirizzate al Comune e rimaste priva di riscontro, la A.S.P.I.C.A. lamentava l'inadempimento della

G. 37903

stazione appaltante in ordine al personale da mettere a disposizione ai sensi della previsione contrattuale richiamata.

2.3 – Il 31.7.2008 la A.S.P.I.C.A. Srl cedeva a SI.ECO Spa il ramo d'azienda relativo all'espletamento dei suddetti servizi.

Al fine di garantirne il regolare espletamento, la nuova ditta assumeva unità lavorative e impiegava i propri dipendenti anche oltre l'ordinario orario di lavoro; la situazione di carenza di personale si aggravava a seguito del collocamento in quiescenza e delle assenze per malattia di alcuni dipendenti comunali, non sostituiti, nonché a causa delle controversie insorte tra l'Amministrazione e i propri dipendenti in comando presso l'appaltatore circa il mancato pagamento di indennità e lavoro straordinario; controversie concluse con la decisione dei dipendenti comunali di prestare il proprio servizio soltanto nell'orario mattutino (6 - 12), in difformità dalle previsioni del contratto collettivo per il personale dipendente delle imprese esercenti servizi di igiene ambientale, applicabile alla stregua dell'art. 24 del contratto di appalto.

2.4 – Con determinazione n. 248 dell'8.7.2010 il responsabile dell'Ufficio tecnico comunale (arch. Aimola) – richiamate le n. 40 note inviate alla SI.ECO (dal 9.6.2009 al 24.6.2010) per contestare le reiterate inadempienze agli obblighi contrattuali nonché le penali e riduzioni conseguentemente applicate (€ 181.952,00) – disponeva: *i)* la decadenza del contratto d'appalto; *ii)* la continuazione, in via temporanea e in regime di somma urgenza, del servizio in via diretta con l'utilizzo delle attrezzature, dei materiali e dei mezzi presenti ancora in cantiere e con lo stesso personale; *iii)* l'incameramento della cauzione prestata dall'appaltatore dichiarato decaduto.

G. 37903

2.5 – Nell’agosto 2010 la SIECO conveniva in giudizio il Comune di Vico del Gargano per: *i)* accertare e dichiarare «*il gravissimo inadempimento*» dell’ente locale alle obbligazioni del contratto di appalto; *ii)* previa disapplicazione dei provvedimenti amministrativi di risoluzione in suo danno, dichiarare la risoluzione giudiziale del contratto per gravissimo inadempimento del Comune; *iii)* condannare quest’ultimo al risarcimento dei danni subiti, quantificando la pretesa risarcitoria in complessivi € 2.789.077,67.

2.6 – Costitutosi in giudizio, il Comune chiedeva il rigetto delle domande e, in via riconvenzionale, l’accertamento della risoluzione del contratto di appalto per grave inadempimento della SIECO con condanna di quest’ultima al pagamento di € 181.952,40, pari all’importo delle penali per il mancato conseguimento degli obiettivi della raccolta differenziata negli anni 2009 e 2010 nonché delle riduzioni del canone per lo stralcio del servizio di raccolta della frazione umida e di altri servizi complementari.

2.7 – Con sentenza n. 215 del 23.1.2018 (confermata in appello) il Tribunale di Foggia, rilevato – sulla base delle risultanze della CTU – che:

- «*il Comune ha espressamente riconosciuto la predetta carenza del personale comunale rispetto alla previsione di cui all’art. 46 del Capitolato Speciale d’Appalto (cfr. note del nn. prot. 6550/08, 12518/08, 6122/09, 12287/09), ma non vi ha mai posto adeguato e completo rimedio, limitandosi a corrispondere all’appaltatore la somma complessiva di euro 87.226,04 iva inclusa a (solo) parziale copertura dei notevoli costi sostenuti dalla Sieco per l’assunzione e l’impiego di propri dipendenti in sostituzione del personale comunale non disponibile (cfr. relazione integrativa di c.t.u.)*»;

G. 37903

- «alla stregua di una necessaria valutazione comparativa ed unitaria delle inadempienze reciprocamente denunciate dalle parti, va rilevata la prevalenza, nell'economia complessiva del rapporto di appalto, della violazione degli obblighi contrattuali gravanti sul Comune ai sensi dell'art. 46 del Capitolato Speciale d'appalto.

Il Comune ha infatti ha omissso di sostituire il proprio personale collocato in quiescenza (come invece espressamente prescritto dall'art. 46 citato) ed ha altresì omissso di corrispondere ai propri dipendenti – quelli effettivamente impiegati nello svolgimento dell'appalto – le dovute indennità e il compenso per lavoro straordinario (oneri a carico del Comune trattandosi di personale in comando presso l'appaltatore), con il conseguente limitato impiego di detti dipendenti nelle sole ore del mattino (06 – 12) anziché per l'intero orario di lavoro previsto dal contratto collettivo per le imprese esercenti servizi di igiene ambientale (contratto collettivo applicabile ai sensi degli artt. 24 del contratto di appalto e 46 del capitolato speciale d'appalto).

La predetta grave inadempienza ha inevitabilmente inciso, sin dall'inizio del rapporto di appalto, sul regolare espletamento del servizio, ponendosi, rispetto alle carenze imputate all'appaltatore, come violazione preponderante nell'economia complessiva del contratto, non solo dal punto di vista cronologico ma anche sotto il profilo causale, stante la dipendenza di gran parte di quelle carenze dall'originario inadempimento addebitabile all'amministrazione»;

- non risulta adeguatamente provata, come richiesto dall'art. 136 d.lgs. 12.4.2006, n. 163 (vigente *ratione temporis*), la significativa incidenza delle inadempienze lamentate dall'appaltatore sulla gestione del servizio;

G. 37903

- le note di contestazione inviate dal Comune alla ditta non risultano corredate dei rapporti di servizio della Polizia Municipale, come prescritto dall'art. 50 del CSA; inoltre, con la citata determinazione n. 209/2010 il Comune ha assegnato alla SI.ECO per le controdeduzioni un termine di tre giorni, inferiore a quello minimo (15) previsto dall'art. 136 d.lgs. n. 163/2006, norme che *«non si esauriscono in sterili formalismi ma costituiscono un vincolo ed un limite sostanziale al potere di supremazia speciale riconosciuto all'amministrazione committente»*;

accoglieva la domanda principale e, per l'effetto, accertava l'illegittimità della risoluzione operata dal Comune, disponeva la risoluzione del contratto di appalto per grave inadempimento dell'ente locale e condannava quest'ultimo a pagare in favore della ditta attrice € 450.238,03 a titolo di risarcimento danni, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché a rimborsare alla controparte le spese di lite, spese generali e di CTU.

2.8 – Con deliberazione consiliare n. 54 del 28.9.2018 il Comune procedeva, ex art. 194, comma 1, lett. a), del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (Tuel), al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 215/2018 del Tribunale di Foggia per complessivi € 490.622,90, secondo il seguente piano di rateizzazione: i) € 200.000,00 alla scadenza del 30.9.2018 (pagamento effettuato con mandato n. 2382 del 9.10.2018); ii) € 145.311,45 alla scadenza del 28.2.2019 (pagamento effettuato con mandato n. 453 del 28.2.2019); iii) € 145.311,45 alla scadenza del 28.2.2020 (pagamento effettuato con mandato n. 435 del 4.3.2020).

2.9 – Tale delibera veniva trasmessa alla Procura con nota del 4.10.2018, giusta la previsione dell'art. 23, comma 5, della l. 27.12.2002, n. 289.

G. 37903

3. – All’esito dell’attività istruttoria, il 20.3.2025 la Procura ha notificato al sig. Aimola un invito a dedurre ai sensi dell’art. 67 del d.lgs. 26.8.2016, n. 174 (c.g.c.).

L’invitato, oltre a chiedere e ottenere l’accesso agli atti, ha presentato deduzioni difensive in data 16.4.2025, ritenute tuttavia dalla Procura non idonee a superare i motivi dell’addebito.

Ad avviso dell’Attore pubblico, il pagamento della somma € 490.622,90 rappresenta un danno erariale (indiretto) per il Comune di Vico del Gargano, di cui dovrebbe essere chiamato a rispondere, a titolo di colpa gravissima, l’arch. Aimola: egli, infatti, nella qualità di responsabile del V Settore dell’Ufficio tecnico comunale, avrebbe *«incautamente e improvvidamente»* firmato la determinazione n. 248/2010 da cui è conseguita la successiva condanna definitiva del Comune al risarcimento del danno oggetto del presente giudizio.

In particolare, sulla base degli atti versati nel giudizio civile, il comportamento serbato nella vicenda in esame dall’arch. Aimola denoterebbe una condotta contraria ai più elementari principi di correttezza e buon andamento dell’Amministrazione: in ragione della funzione rivestita, egli sarebbe stato perfettamente a conoscenza della circostanza che il Comune non aveva fornito alla SIECO il personale necessario per consentirle di espletare il servizio in modo efficiente; ciononostante, con superficialità, avrebbe sottoscritto la citata determinazione n. 248/2010 di decadenza del contratto di appalto, ponendo così le condizioni affinché si verificasse il fatto dannoso.

4. – Il convenuto si è costituito con memoria depositata il 28.7.2025, deducendo quanto segue.

G. 37903

4.1 – In primo luogo, è stata eccepita la prescrizione dell'azione erariale: il Comune è stato evocato in giudizio nel 2010 e, qualora avesse rilevato possibili profili di danno erariale nella sua condotta, avrebbe dovuto estendere il contraddittorio nei suoi confronti così da: *i)* interrompere i termini di prescrizione sia istantaneamente (*ex art. 2943 c.c.*) sia per l'intera durata del processo (*ex art. 2945, comma 2, c.c.*); *ii)* consentirgli di esercitare il diritto di difesa nell'immediatezza dei fatti; *iii)* rendergli opponibile la sentenza del Tribunale di Foggia. Pertanto, la conoscenza o conoscibilità del danno erariale risalirebbe a oltre 5 anni prima del 29.9.2023.

4.2 – In secondo luogo, non sussisterebbe alcun illecito giuscontabile.

La SI.ECO non avrebbe adempiuto agli obblighi contrattuali e non avrebbe garantito il rispetto degli obiettivi imposti dalla normativa regionale e statale in tema di raccolta differenziata; in relazione a ciò, la risoluzione del contratto sarebbe stata una scelta doverosa e comunque rientrante nel novero delle opzioni affidate alla discrezionalità della PA. Tale circostanza troverebbe riscontro nella CTU resa nel processo civile che, oltre a confermare gli inadempimenti della ditta appaltatrice e a escludere un nesso causale tra la lamentata carenza di personale e gli stessi adempimenti, avrebbe dato atto del considerevole aumento della percentuale di raccolta differenziata nelle successive gestioni comunali del ciclo dei rifiuti.

Inoltre, la cessazione dal servizio dei dipendenti comunali per pensionamento o sopraggiunta inidoneità al servizio, la loro mancata sostituzione per il sopravvenire di norme che impedivano l'assunzione di nuovo personale, l'impossibilità di integrare il corrispettivo oltre al costo storico dei dipendenti cessati e il legittimo rifiuto del Comune di farsi carico degli straordinari

G. 37903

sarebbero tutte circostanze idonee a escludere la configurabilità di un danno erariale.

In ogni caso, quand'anche tale danno potesse ritenersi sussistente, lo stesso non sarebbe a lui riconducibile: a partire dall'atto di indirizzo del 25.6.2009, il Comune si sarebbe impegnato a monetizzare sotto forma di corrispettivo il venir meno delle risorse umane cessate; sicché, se ciò non è avvenuto, in tutto o in parte, la responsabilità non potrebbe ricadere sul responsabile dell'Ufficio tecnico ma eventualmente sui responsabili degli uffici finanziari.

D'altro canto, a fronte di una vicenda così controversa, di un documentato costante impegno attraverso molteplici atti sottoscritti in un lasso di tempo contenuto, di un altrettanto documentato impegno a coordinare un migliore controllo del servizio a tutela dei contribuenti di Vico del Gargano, non sarebbe configurabili la colpa "gravissima" invocata dal requirente.

Ciò posto, il convenuto ha chiesto di: *i)* in via principale, dichiarare l'inammissibilità della domanda per prescrizione *ex art. 1* della l. 14.1.1994, n. 20; *ii)* in via graduata, rigettare la domanda; *iii)* in via ulteriormente subordinata, esercitare il potere riduttivo.

5. – All'udienza del 17.9.2025 la Procura ha replicato alle eccezioni sollevate dal sig. Aimola e insistito per l'accoglimento della domanda; la difesa del convenuto ha illustrato la memoria e insistito per il rigetto della domanda.

6. – La causa è stata quindi trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. – In via preliminare deve essere disattesa l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa del convenuto.

G. 37903

1.1 – La fattispecie di cui si controverte rientra nelle ipotesi di c.d. danno erariale indiretto, che si realizza quando l'amministrazione abbia subito un esborso verso terzi a causa di una condotta antigiuridica del proprio dipendente; detto esborso, integrante una *deminutio patrimonii*, costituisce il presupposto della responsabilità amministrativa del dipendente pubblico (o del soggetto comunque legato alla P.A. da un rapporto di servizio).

1.2 – In materia di azione di responsabilità amministrativa per danno erariale è stato chiarito che «*I canoni giuridici che attengono all'individuazione del termine d'esordio della prescrizione devono essere individuati coniugando la norma generale contenuta nell'art. 2935 c.c. (che ne fissa l'esordio con "il giorno in cui il diritto può essere fatto valere") con quella speciale recata dall'art.1, comma 2, della l. 14 gennaio 1994 n.20.*

Ai sensi del predetto comma 2 dell'art. 1 della l. n.20 del 1994 nei confronti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, "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".

Orbene, le Sezioni riunite di questa Corte hanno fissato, da tempo, il principio ermeneutico secondo cui il "fatto dannoso" "è costituito dal binomio condotta-evento" per cui "la fattispecie dannosa si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo" e "prima del pagamento vi è solo una situazione di danno potenziale che, proprio perché tale, può anche non attualizzarsi per vicende successive" (sentenza n.7/2000/QM).

L'organo nomofilattico ha ritenuto, con percorso logico assolutamente coerente e conforme al tenore letterale della disposizione oltre che alla ratio

G. 37903

della medesima, che essendo l'azione di responsabilità amministrativa diretta a far valere il diritto al ristoro di un danno pubblico, essa possa essere esercitata solo a partire dal momento in cui si sostanzia in termini di esborso causalmente collegato ad un comportamento illecito [...]

In tale prospettiva, le Sezioni riunite, con la sentenza n. 5/2007/QM hanno ribadito che “Nel caso di danno connesso ad erogazione di una somma di denaro, la prescrizione comincia a decorrere dall'effettivo pagamento e, pertanto, nell'ipotesi di sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo, tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o ad un'unica manifestazione di volontà, è da ogni singolo pagamento che decorre il dies a quo della prescrizione”.

Detto orientamento, riferito all'ipotesi di illeciti erariali in cui sono contestati danni diretti, è stato esteso dall'organo nomofilattico, dopo una prima pronuncia di segno opposto (sentenza n.3/2003/QM, che aveva individuato il dies a quo nella data del passaggio in giudicato della sentenza o dell'esecutività della transazione), stante il perdurante contrasto in seno alle sezioni di appello, anche all'ipotesi di danno indiretto affermando che “il dies a quo della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato” (sentenza n.14/QM/2011)» (Corte dei conti, Sez. II giur. centr. app., sent. 6.4.2022, n. 137).

1.3 – Facendo governo delle richiamate coordinate ermeneutiche, è incontestato che il primo pagamento da parte del Comune di Vico del Gargano, in esecuzione del piano di rateizzazione previsto con la delibera C.C. n. 54/2018 adottata ex art. 194, comma 1, lett. a), Tuel, sia avvenuto con mandato del 9.10.2018 e che la costituzione in mora del sig. Aimola da parte

G. 37903

del Comune sia intervenuta con pec del 29.9.2023 e poi con notifica tramite UNEP del Tribunale di Foggia del 9.10.2023.

Pertanto, alla luce dell'art. 66, comma 1, c.g.c. (*«Con l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67, comma 8, ovvero con formale atto di costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile, il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta»*), deve escludersi la maturazione del termine prescrizionale contemplato dall'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994.

2. – Nondimeno, la domanda non può essere accolta per le ragioni di seguito esplicitate.

2.1 – Per la Procura l'arch. Aimola, sebbene a conoscenza del fatto che il Comune non avesse fornito alla SIECO il personale necessario per espletare il servizio, avrebbe adottato *«con superficialità e protervia»* la determinazione n. 248/2010, dichiarativa della decadenza del contratto di appalto, ponendo così le condizioni – per effetto del contenzioso scaturitone innanzi al G.O., della condanna del Comune al risarcimento dei danni patrimoniali lamentati dalla SIECO e del conseguente riconoscimento del debito fuori bilancio – per il verificarsi del danno erariale indiretto per cui è causa.

2.2 – Nella disamina della vicenda sottoposta al Collegio appare decisivo verificare la possibilità di ritenere integrato, in capo all'odierno convenuto, l'elemento della colpa grave, costituente il coefficiente psicologico che – in alternativa al dolo – deve connotare le condotte costituenti illecito amministrativo-contabile.

2.3 – Di recente la giurisprudenza di questa Corte ha evidenziato che *«[...] la nozione di colpa grave è tuttora sintetizzabile nella definizione datane dalle*

G. 37903

Sezioni riunite di questa Corte, nelle sentenze n. 56/A del 10 giugno 1997 e n.

23/a del 21 maggio 1998, che la hanno qualificata come “(...) l’evidente e

marcata trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che sia

ex ante ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere di ufficio e si

concretizzi nell’inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso

concreto o in una marchiana imperizia, superficialità e noncuranza, e non

sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico

compito d’ufficio” (citata in Sez. App. Sicilia, n. 27 del 2023).

Il giudice, quindi, per accertare l’eventuale sussistenza della colpa grave è

tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando, da un lato, il

fondamento normativo della regola a contenuto cautelare, che esprime – in

termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità - la misura della condotta

sulla quale il legislatore ha riposto l’affidamento per prevenire ed evitare il

rischio del danno e, dall’altro, in concreto, il grado di esigibilità della

condotta normativamente prevista, in ragione delle condizioni concrete nelle

quali è stato adottato il comportamento (Sez. III App. n. 248 del 2019; Sez. II

App., n. 637 del 2015).

Sulla base di tale doppia valutazione, devono essere ritenute affette da colpa

grave quelle evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di

regole di condotta, che siano “ex ante” ravvisabili e riconoscibili per dovere

d’ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, si

concretizzano nell’inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso

concreto ovvero in una marchiana imperizia o in una irrazionale imprudenza.

Rimeditata ormai da tempo la tradizionale concezione psicologica della colpa,

quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, la giurisprudenza è

G. 37903

approdata ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce

in un giudizio di rimproverabilità per una condotta anti-doverosa, che era

possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte

(frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato

evento, in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta.

Secondo detta concezione normativa, occorre avere, altresì, riguardo, come

parametro soggettivo della valutazione, alle caratteristiche dell'agente, le cui

condotte devono conformarsi, più che al tradizionale e astratto riferimento al

“bonus pater familias”, al parametro dell’“homo eiusdem professionis et

condicionis”, ovvero al modello di soggetto che svolge paradigmaticamente

una determinata attività.

Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità

amministrativo-contabile, di riscontrare la sussistenza della colpa grave,

occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, condotto ex ante ed in

concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e

quella richiesta dalla norma, cui il soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo

oggettivo del grado della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del

caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello, nel senso dianzi

specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa).

Definito in tal modo il parametro di riferimento del titolo soggettivo della

colpa grave, occorrerà accertare, in concreto e con una valutazione ex ante,

rispetto alla condotta concretamente realizzata, secondo il noto criterio della

c.d. “prognosi postuma”, il grado di esigibilità della condotta “virtuosa”

comandata, in ragione delle condizioni concrete dell'agire (Sez. II App., nn.

662 del 2014, 619 del 2015 e 637 del 2015; Sez. III App., nn. 155 del 2019; 7

G. 37903

del 2021, nonché, da ultimo, Sez. App. Sicilia n. 20 del 2023)» (Corte dei conti, Sez. III giur. centr. app., sent. 11.6.2024, n. 172).

2.4 – Tanto premesso, dall’esame del compendio probatorio offerto dalle parti emergono diversi elementi che portano a escludere la sussistenza di un comportamento gravemente colposo da parte del sig. Aimola.

2.5 – Sul punto, giova precisare che, se da un lato, la valutazione rimessa a questo Giudice in ordine alla sussistenza di una fattispecie di responsabilità erariale non può certamente dirsi condizionata da previe pronunce di altri plessi giurisdizionali, dall’altro, nel caso in esame, la sentenza del Tribunale di Foggia n. 215/2018 (confermata in appello) ha – come ricordato in narrativa – disposto la risoluzione del contratto di appalto per grave inadempimento del Comune e condannato quest’ultimo al risarcimento del danno sulla base di una *«valutazione comparativa ed unitaria delle inadempienze reciprocamente denunciate dalle parti»*, rilevando *«la prevalenza, nell’economia complessiva del rapporto di appalto, della violazione degli obblighi contrattuali gravanti sul Comune»*.

S’intende con ciò evidenziare fin d’ora (l’argomento verrà ripreso al § 2.7) come lo stesso G.O. abbia dato atto di inadempienze imputabili alla SIECO, sia pure ritenendo prevalenti quelle dell’ente locale.

2.6 – Ciò posto, per ciò che concerne la questione della mancata sostituzione del personale comunale, messo a disposizione dell’impresa e cessato dal servizio durante l’espletamento dello stesso, la cui conoscenza viene indicata dall’attore pubblico come elemento da cui emergerebbe una condotta imprudente del convenuto, è opportuno richiamare l’art. 46 (*«Personale per l’espletamento del servizio»*) del CSA che prevedeva che:

G. 37903

- il servizio sarebbe stato svolto dal *«personale dipendente comunale addetto al servizio N.U. e dal personale dipendente dalla ditta cessante, oltre*

che dai nuovi assunti»; in particolare, si trattava di n. 17 unità, di cui un autista e n. 8 operatori ecologici dipendenti del Comune, n. 6 unità provenienti dall'impresa cessante e n. 2 unità da assumere dalla ditta aggiudicataria;

- *«Nel caso in cui, nel corso del rapporto, il personale dipendente del Comune sia collocato in quiescenza - a qualsiasi titolo - il Comune provvederà alla sostituzione di tali unità».*

Specificando il contenuto delle clausole richiamate, lo stesso art. 46 stabiliva:

i) per la ditta appaltatrice, l'obbligo di utilizzare il personale dipendente del Comune all'epoca addetto ai servizi di igiene urbana, elencato nell'allegato "C" (n. 9 unità), che avrebbe integrato quello assunto direttamente dalla ditta aggiudicataria per formare l'organico degli addetti ai servizi del capitolato; ii) per il Comune, l'obbligo di mettere il personale interessato, sentite le OO.SS., a disposizione dell'impresa appaltatrice mediante l'istituto giuridico del comando e con competenze a totale carico della stessa Amministrazione comunale.

2.6.1 – Con delibera G.C. n. 790 del 25.5.2009 il Comune, premesso che:

- *«le norme attualmente vigenti e sopravvenute dopo la data di indizione della gara di appalto inibiscono al Comune di provvedere alla indizione delle selezioni pubbliche per la sostituzione del personale che è stato collocato in quiescenza e già dipendente del Comune di Vico del Gargano, avendo già provveduto l'Ente con apposite deliberazioni e da ultima la n. 51/2009 alla programmazione triennale del fabbisogno di personale ed indetto le procedure selettive»;*

G. 37903

- *«al fine di garantire l'esecuzione dei servizi con l'organico fisso richiesto dal capitolato occorre provvedere a trasferire alla ditta gestore dell'appalto gli importi relativi ai costi annui per ciascuna unità che è stata collocata in quiescenza dal Comune di Vico del Gargano»;*

- *«pertanto dovrà essere formulato apposito indirizzo ai Funzionari responsabili del Settore Personale, del Settore Economico Finanziario e del Settore 3° - Ufficio Tecnico Comunale, ognuno per la propria competenza»;*
deliberava all'unanimità di «manifestare l'indirizzo di trasferire a favore della Ditta SIECO il corrispettivo del trattamento economico annuo per la sostituzione con personale proprio in luogo del personale dipendente del Comune, quest'ultimo collocato in quiescenza, al fine di poter consentire alla Ditta l'utilizzo delle n. 17 unità a tempo pieno per la erogazione dei servizi, con integrazione eventuale del costo annuo del servizio qualora il CCNL Enti locali e il CCNL Imprese private differisca. Quanto sopra al fine di evitare problemi nel corretto e preciso svolgimento del servizio appaltato, che possano imputarsi in parte eventualmente alla mancanza del personale comunale».

In altri termini, il Comune, stanti, da un lato, i vincoli (legali) alla spesa per il personale, sopravvenuti alla stipula del contratto, che impedivano di procedere con nuove assunzioni, e, dall'altro, i vincoli (negoziali) che imponevano la sostituzione del personale comunale addetto al servizio e *medio tempore* cessato, decideva di mettere a disposizione della SIECO le economie registrate, a ristoro dei maggiori costi del personale assunto dalla stessa ditta per sostituire quello comunale andato in pensione.

Si è trattato, dunque, di un atto di indirizzo politico con cui l'organo esecutivo

G. 37903

ha inteso fornire agli uffici indicazioni circa le modalità – alternative a quelle originariamente convenute – con cui adempiere alle obbligazioni scaturenti dal contratto di appalto.

Nel 2018 il G.O., pronunciandosi sull’articolata vicenda giuridica che fa da sfondo all’odierno giudizio (e la cui complessità è segnalata, a tacer d’altro, dal ricorso a una CTU), ha ritenuto che la scelta così operata dal civico ente si fosse tradotta in un inadempimento agli obblighi dal medesimo assunti con il contratto d’appalto; tuttavia, nel luglio 2010, allorquando il sig. Aimola adottò la determinazione n. 248 di decadenza del contratto d’appalto, la circostanza che il Comune fosse inadempiente ai propri obblighi contrattuali relativi alla sostituzione del personale cessato poteva ritenersi tutt’altro che incontrovertibile, avuto riguardo ai citati vincoli di finanza pubblica – sopravvenuti alla stipula del contratto – in tema di spesa per il personale e al conseguente atto di indirizzo politico elaborato dalla giunta.

2.6.2 – Quanto poi alla mancata corresponsione, ai dipendenti comunali comandati ai fini dello svolgimento del servizio, delle indennità e del compenso per lavoro straordinario, con conseguente limitato impiego di dette risorse nelle sole ore del mattino, secondo la citata CTU *«nel progetto dei servizi la concessionaria non ha previsto alcun ricorso agli straordinari, basando l’intera organizzazione dei servizi di raccolta, trasporto e avvio allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, sull’utilizzo ordinario del personale. Lo stesso articolo 11 del c.s.a., all’ultimo capoverso, relativamente ai pagamenti, precisa che “Non si darà luogo a pagamenti per attività straordinarie se non preventivamente autorizzate da parte del Comune”»* (p. 40).

G. 37903

Inoltre, *«avendo riconosciuto alla società appaltatrice il danno patrimoniale patito in termini di “costo ordinario”, non appare corretto riconoscere un danno patrimoniale patito in termini di “costo straordinario”. Infatti, il lavoro straordinario tanto si è reso necessario, in quanto è venuto meno il lavoro ordinario [...] Pertanto, a parere dello scrivente, è da disconoscersi il risarcimento degli straordinari richiesti in quanto si andrebbe ad operare una duplicazione del risarcimento stesso»* (pp. 40-41).

In ogni caso, al fine di escludere la responsabilità dell'odierno convenuto, appare dirimente la circostanza che l'elaborazione e l'esecuzione della scelta in esame non abbiano mai interessato il sig. Aimola.

2.7 – Ai sensi dell'art. 9 (*«Revoca dell'appalto»*) del CSA, oltre che nei casi espressamente contemplati dallo stesso Capitolato, il Comune aveva *«il diritto di dichiarare senz'altro la decadenza della Ditta dall'appalto»* al ricorrere di alcune ipotesi ivi elencate, tra cui *«abituale negligenza e deficienza del servizio conseguenti a frequenti e gravissime infrazioni, che, debitamente accertate e contestate, compromettano il servizio stesso a insindacabile giudizio dell'Amministrazione Comunale in particolare: incorra in più di dieci applicazioni di penalità nel periodo di un mese oppure in più di venti nel periodo di novanta giorni»* (lett. c), nonché, alla stregua della clausola di chiusura della disposizione in esame, *«per ogni altra inadempienza, qui non contemplata, a termine dell'Art 1453 del Codice Civile»* (lett. i).

L'art. 49 (*«Rapporto giornaliero e comunicazione di servizio»*) del CSA stabiliva poi l'obbligo per il concessionario del servizio di consegnare giornalmente al Comando di Polizia municipale *«un apposito rapportino, su modello da stabilire in accordo tra le parti»*, indicante l'elenco del personale

G. 37903

presente, i servizi da svolgere oltre a eventuali comunicazioni e/o osservazioni;

al contempo, riservava all'Amministrazione comunale *«la facoltà incondizionabile ed insindacabile, di accertare il verificarsi di irregolarità ed inadempienze in questo senso, in qualunque momento della giornata effettuando ispezioni o sopralluoghi in contraddittorio col Concessionario o suo rappresentante [...]»*.

Infine, in base all'art. 50 (*«Vigilanza, inadempienze e penalità»*) del CSA:

«Fatti salvi i controlli spettanti ad altri Enti ed Amministrazioni Pubbliche previsti dalla normativa vigente, l'Amministrazione Comunale, a mezzo di propria struttura ed agenti accertatori, eserciterà il controllo sulla osservanza dei patti previsti dal presente Capitolato e sul regolare espletamento dei servizi.

Gli agenti municipali faranno risultare da appositi rapporti ciascuna infrazione, notificandone copia al concessionario e al Responsabile del Servizio.

L'inosservanza degli obblighi contrattuali, accertata dagli uffici competenti, sarà notificata entro 24 ore al Concessionario e al responsabile del Servizio, a mezzo Messo Comunale, presso il suo domicilio così come specificato Art. 11 del presente Capitolato [...]

Il Funzionario Comunale Responsabile del servizio avrà la facoltà di ordinare e far eseguire d'ufficio, in danno dell'impresa, i lavori necessari per regolare l'andamento del servizio, qualora l'impresa, appositamente diffidata, non ottemperi nel termine assegnatole dall'Amministrazione Comunale [...]

Nel caso che le inadempienze di cui all'articolo precedente siano per numero, frequenza e gravità tali da rendere impossibile la prosecuzione del contratto,

G. 37903

l'Ente appaltante potrà deliberare la revoca dell'appalto, come previsto Art.

9 del presente Capitolato, provvedendo direttamente alla continuazione del

servizio, dopo aver redatto apposito verbale di consistenza e senza pregiudizio

per eventuali rifusioni di danni».

2.7.1 – La decadenza del contratto di appalto di cui alla determinazione

n. 248/2010 fu pronunciata poiché, a fronte delle molteplici note di

contestazione (da giugno 2009 a giugno 2010) «*notificate o trasmesse a mezzo*

r.a. alla Ditta Concessionaria» e degli «*innumerevoli rapporti*» del Comando

di Polizia municipale, la SIECO aveva «*perseguito nelle inadempienze di*

contratto» con particolare riferimento alla capacità di conseguimento degli

obiettivi di raccolta differenziata.

Tale circostanza trova conferma nelle conclusioni della CTU disposta dal

Tribunale di Foggia e posta a base della sentenza n. 215/2018, in cui si

evidenzia, da un lato, che «*la società appaltatrice non ha rispettati gli*

obbiettivi e i parametri fissati nel contratto di appalto con particolare riguardo

alla raccolta della frazione umida e alla raccolta differenziata» e, dall'altro,

che «*non è possibile imputare sotto il profilo causale, i risultati negativi*

conseguiti dalla società appaltatrice, raccolta differenziata, alle inadempienze

del comune concernenti la fornitura di personale» (p. 42).

Lo stesso CTU, nella sua relazione, ha affermato che:

- «*Dalla documentazione prodotta in atti si evince che il servizio di raccolta*

della frazione umida non è stato mai attivato. Quanto alla raccolta

differenziata, l'art. 51 del Capitolato Speciale d'Appalto per l'affidamento di

Servizi di Igiene Urbana prevedeva che qualora conclamate deficienze nel

servizio di raccolta differenziata non avessero consentito il raggiungimento

G. 37903

degli obbiettivi di raccolta differenziata fissati all'art. 24 del D.lgs. n. 22 del 05.02.1997 e dalle norme vigenti in corso d'appalto, il concessionario potesse applicare, tra l'altro, una penale di importo non inferiore a € 5.000,00 in ragione di anno [...]»;

- «I dati statistici sulla Raccolta differenziata pubblicati dalla Regione Puglia per il Comune di Vico del Gargano, allegati alla presente relazione (all. 8), evidenziano una percentuale del 13,10 % per il 2008, del 9,76 % per il 2009 e del 10,50 % per il 2010. Dette percentuali risultano ben al di sotto di quanto richiesto dal citato art. 24. È evidente che non sono stati rispettati gli obbiettivi e i parametri fissati nel contratto di appalto [...]» (pp. 25-26).

*In definitiva, non v'è dubbio che, a fronte di numerosi inadempimenti della S.I.E.CO, la decadenza/risoluzione del contratto si presentasse *ex ante* come una scelta doverosa e in ogni caso rientrante nel novero delle opzioni praticabili dal Comune per la tutela delle proprie ragioni.*

2.8 – Infine, quanto alle violazioni procedurali che avrebbero connotato le contestazioni formulate dal Comune (a firma del sig. Aimola in qualità di responsabile del Settore V dell'Ufficio tecnico) circa gli inadempimenti imputabili alla S.I.E.CO, la sentenza del Tribunale di Foggia ha rilevato che *«le note di contestazione inviate dal Comune alla Sieco non risultano corredate dei rapporti di servizio della Polizia Municipale come invece prescritto dall'art. 50 del Capitolato Speciale d'appalto e che, con la determinazione n. 209/2010, il Comune ha assegnato alla Sieco per le controdeduzioni un termine di appena tre giorni inferiore a quello minimo di 15 giorni previsto dall'art. 136 dlgs. 163/2006. Ed è appena il caso di osservare che le predette norme procedurali non si esauriscono in sterili formalismi ma*

G. 37903

costituiscono un vincolo ed un limite sostanziale al potere di supremazia speciale riconosciuto all'amministrazione committente».

2.8.1 – Nel fornire chiarimenti in ordine al riparto di competenze disegnato dagli artt. 49-50 del CSA sopra richiamati, con nota prot. n. 11854 del 19.11.2009 – indirizzata al sindaco, al comandante dei vigili urbani, al responsabile del V settore (arch. Aimola) e per conoscenza ad alcuni assessori – il Segretario generale del Comune di Vico di Gargano dichiarava quanto segue: «[...] lo scrivente, ritiene che, i componenti del Comando della Polizia Municipale abbiano l'obbligo di: a) effettuare i rilievi sulla base del rapportino ex art. 49; b) notificare ciascuna infrazione al concessionario e al responsabile del servizio anche attraverso l'uso del Messo comunale.

Il Responsabile del servizio (U.T.C.), ricevuta la notificazione dell'infrazione, dovrà provvedere a diffidare l'impresa, assegnandogli un termine per provvedere, e far eseguire in danno i lavori, come contemplato dal comma 4, necessari per regolare l'andamento del servizio.

Pertanto, da come sopra esposto, si evidenzia, come già rappresentato dalla ditta, che gli adempimenti di competenza del Comando P.M., non sono puntualmente espletati in conformità alle disposizioni del c.s.a.

La mancata effettuazione delle contestazioni alla ditta comporta evidenti danni all'Amministrazione comunale sia di tipo ambientale e sia di tipo economico.

La presente viene rimessa al Sig. Sindaco per le conseguenti valutazioni anche in ordine agli adempimenti necessari e alle procedure da avviare in ordine alle diverse ipotesi di responsabilità del Comando di Polizia Urbana».

Con il che risulta evidente che la violazione delle formalità previste dal CSA

G. 37903

per l'accertamento delle violazioni contrattuali commesse dalla ditta aggiudicataria e per la formulazione delle relative contestazioni fosse imputabile non al sig. Aimola ma al Comando di P.M.

Di ciò vi è traccia altresì nel verbale della riunione del 25.3.2010 a cui parteciparono il sindaco, alcuni assessori, l'arch. Aimola, il comandante P.M. e un consigliere comunale, finalizzata all'esame delle problematiche inerenti alla gestione del servizio.

In tale sede l'odierno convenuto, dopo aver lamentato l'assenza della «sinergia necessaria tra il responsabile del servizio e chi deve controllare a norma del c.s.a. Cioè il Comando dei Vigili Urbani», ebbe ad affermare che «Quando scrivo al Comandante e chiedo la trasmissione dei rapportini, la richiesta di trasmissione dei rapportini serve a verificare la efficienza dei servizi e ad effettuare le contestazioni per recuperare le somme percepite indebitamente per lavori non fatti, in luogo di altre funzioni. Pertanto se ciò non viene fatto sarò costretto a scrivere all'Amministrazione che non è possibile effettuare la vigilanza come affidata contrattualmente al Responsabile del servizio».

3. – Conclusivamente, a fronte:

- di un atto di indirizzo politico della giunta comunale che (in ragione di sopravvenuti vincoli di finanza pubblica) escludeva la possibilità di procedere a nuove assunzioni per sostituire il personale comunale cessato durante l'esecuzione del contratto di appalto;
- di plurimi inadempimenti della ditta aggiudicataria (acclarati poi dal giudice civile);
- della possibilità di rimproverare a soggetti diversi dal sig. Aimola (Polizia municipale) il mancato rispetto delle previsioni contrattuali inerenti al

G. 37903

controllo sull'osservanza dei patti e alle conseguenti formalità da seguire per

le contestazioni da elevare alla ditta;

non appare configurabile, alla stregua del richiamato giudizio prognostico da

condurre *ex ante* e in concreto, quella colpa grave prospettata dal Requirente

ai fini dell'affermazione della responsabilità dell'odierno convenuto.

Tutte le circostanze appena richiamate convergono, infatti, nell'escludere che

la condotta serbata dal sig. Aimola si sia connotata per una *«evidente e marcata*

trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che sia ex ante

ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere di ufficio e si concretizzi

nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto o in una

marchiana imperizia, superficialità e noncuranza».

In definitiva, il contesto giuridico-fattuale esistente all'epoca dell'assunzione

della determinazione n. 248/2010 non consente di predicare in capo al sig.

Aimola quella manifesta e inescusabile divaricazione dagli obblighi di servizio

che sola potrebbe legittimare una sua condanna a titolo di responsabilità

erariale.

4. – Dalle considerazioni fin qui svolte consegue l'assoluzione del convenuto

per difetto di prova in ordine alla sussistenza della colpa grave.

Il proscioglimento del convenuto comporta, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., la

liquidazione, a carico dell'allora amministrazione di appartenenza,

dell'ammontare dei compensi professionali per la difesa nel presente giudizio.

Per l'ammontare della liquidazione indicata in dispositivo si è tenuto conto dei

parametri dettati dal d.m. 10.3.2014, n. 55 (come modificato da ultimo dal d.m.

13.8.2022, n. 147) e delle percentuali di riduzione ivi previste in rapporto

all'effettiva attività defensionale svolta.

G. 37903

Non vi è luogo a pronuncia sulle spese di giudizio considerato il relativo esito.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia,
definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità iscritto al **n. 37903**
del registro di Segreteria, rigetta la domanda attorea e, per l'effetto, assolve il
sig. Elio Aimola, come sopra generalizzato.

Liquida, a carico del Comune di Vico del Gargano, l'ammontare dei compensi
per la difesa del convenuto nella misura di € 5.500,00 oltre spese forfettarie del
15%, IVA e CAP come per legge.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 17.9.2025.

L'Estensore

Il Presidente

(Giovanni Natali)

(Pasquale Daddabbo)

Depositata in Segreteria 18/11/2025

Il Funzionario
(Francesco Gisotti)