

**RESPONSABILITA' CONTABILE: Funzionari comunali - Appalto di rimozione di materiale alluvionale che si era accumulato presso lo stabilimento balneare - Assegnazione di lavori di urgenza non correttamente eseguiti - Responsabilità solidale - Sussistenza - Dolo intenzionale e dolo eventuale.**

**Corte dei Conti, Sez. giurisd. Liguria, 12 maggio 2021, n. 74**

- in *Urb. e appalti*, 1, 2022, pag. 107 e ss., con commento di Enrico Amante, *In tema di accertamento del dolo eventuale nell'illecito erariale*.

*Sussiste la responsabilità solidale dei funzionari comunali che, con concorrenti condotte caratterizzate sotto il profilo soggettivo l'una da dolo intenzionale l'altra da dolo eventuale, hanno caudato un danno erariale all'Amministrazione di appartenenza affidando ad impresa privata, in violazione delle regole di settore, lavori di somma urgenza non correttamente eseguiti.*

#### F A T T O

1. Con atto di citazione, regolarmente notificato, il Procuratore Regionale, a seguito dell'invio della deliberazione consiliare 29.07.2010, n. 33 con cui il Comune di Taggia aveva proceduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi € 841.543,23 aventi titolo in nove interventi di somma urgenza conseguenti alle plurime precipitazioni metereologiche verificatesi nei primissimi giorni del mese di gennaio 2010 e della successiva contestazione degli addebiti, ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione l'Ing. Stefano Sciandra e il Geom. Alessandro Tardio, chiedendone la condanna, in via solidale, al pagamento della somma di € 164.090,32 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

2. La citazione ha per oggetto un appalto di rimozione di materiale alluvionale che si era accumulato presso lo stabilimento balneare "omissis", a seguito delle precipitazioni metereologiche di cui sopra, materiale che aveva danneggiato le due tubazioni di scarico a mare, con la conseguente necessità di una nuova condotta e di non lievi interventi di ripristino. I lavori, fatti dall'impresa "omissis" e pagati sulla base di un certificato di ultimazione dei medesimi inesistente, non erano stati fatti a regola d'arte e avevano creato una situazione di potenziale pericolo per la navigazione e l'attività di balneazione al 3 punto da costringere il Comune di Taggia ad appaltare a diversa impresa l'opera di smantellamento della nuova condotta, affiorante in spiaggia e con sbocco a profondità insufficiente, e ad agire in giudizio contro gli odierni convenuti e contro la Ditta omissis, ottenendo un decreto di sequestro conservativo su beni mobili, immobili e crediti di quest'ultima, per la somma complessiva di € 160.000.

3. La Procura attrice ha prodotto l'intera documentazione amministrativa relativa all'appalto oggi in contestazione, gli atti del procedimento penale instaurato nei confronti degli odierni convenuti per i delitti di falsità materiale e ideologica in atto pubblico e delitto colposo di pericolo (conclusosi con la sentenza n. 235/2019 del Tribunale di Imperia di proscioglimento per intervenuta prescrizione) e quelli del procedimento disciplinare nei confronti del Geom. Tardio.

4. I due convenuti si sono costituiti in giudizio, producendo puntuali deduzioni difensive.

5. L'Ing. Sciandra, dopo avere ricordato di non avere svolto alcun ruolo nel procedimento, essendo stato assente dall'ufficio dal 31 maggio al 27 ottobre 2010 per omissis, precisa che il certificato di regolare esecuzione deve essere necessariamente redatto dal Direttore dei lavori p.t., nella specie il Geom. Tardio; non è fondata l'eccezione di quest'ultimo di non avere la competenza necessaria poiché, proprio sulla base della medesima, gli erano state conferite ad interim, con decreto sindacale 10.06.2010 n. 3, le specifiche mansioni di Responsabile del Servizio dei lavori pubblici con l'attribuzione della relativa indennità di posizione ammontante a € 7.746,95 annui; tali mansioni, peraltro, gli erano già state conferite in passato con la percezione della relativa indennità di posizione. 4 Pertanto, chiede il rigetto della domanda pubblica; in via meramente subordinata, chiede che la medesima sia accolta nei limiti della responsabilità eventualmente rilevata in giudizio, con esclusione della solidarietà passiva.

6. Il Geom. Tardio, al contrario, dopo avere precisato che la scelta della Ditta omissis deve essere imputata al solo Sciandra, evidenzia che il medesimo aveva, di fatto, continuato a svolgere le funzioni di Direttore dei lavori e di Responsabile del procedimento seguendone personalmente tutte le fasi ed egli era stato costretto a sottoscrivere i vari atti sottopostigli dal medesimo, come peraltro era già più volte accaduto in passato, senza avere la forza di opporsi per omissis. La circostanza di non avere mai potuto intraprendere un «adeguato percorso formativo tale da poter supportare l'assunzione di responsabilità apicali specie in Enti (come il Comune di Taggia) in cui il dipendente, munito di posizione organizzativa, esercita tutte le funzioni dirigenziali» è stata espressamente riconosciuta – seppure in sede disciplinare – dallo stesso Comune di Taggia. Il danno patrimoniale subito, peraltro, sarebbe stato evitabile se l'Amministrazione comunale, messa in allarme dal Cons. omissis che nel corso di una seduta consiliare aveva evidenziato la totale difformità dei lavori posti in essere, non avesse comunque provveduto a liquidare il compenso con mandato di pagamento del 16 settembre 2010. Pertanto, chiede che la domanda attorea sia rigettata per inammissibilità e, comunque, manifestamente infondata per totale carenza dei presupposti di fatto e di diritto; subordinatamente, in via istruttoria, chiede l'assunzione di numerose prove testimoniali, con puntuali capitoli di prova per ciascuno dei medesimi. 5

7. In sede di discussione orale, il P.M. dopo essersi opposto alla richiesta di assunzione di prova testimoniale, ha insistito per le richieste formulate nell'atto di citazione. Anche i difensori hanno ribadito le argomentazioni già esposte negli atti già depositati. Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio ritiene di non accogliere la richiesta istruttoria, formulata dal Geom. Tardio, di assunzione di prove testimoniale, essendo già esaustive ai fini della decisione le sommarie informazioni testimoniali (s.i.t.) contenute negli atti del processo penale svoltosi e che verranno prese in esame più volte.

2. Nel merito, ragioni di chiarezza espositiva impongono una breve ricostituzione della complessa vicenda.

3. A seguito di violente mareggiate verificatesi nei giorni 1 – 2 gennaio 2010, che avevano cagionato la rottura di due tubazioni di scarico a mare, il Comune di Taggia provvede, con verbale di somma urgenza del 12 gennaio successivo sottoscritto dal Geom. Tardio delegato per tale adempimento dal Capo Servizio Ing. Sciandra, ad affidare immediatamente i relativi lavori di riparazione all'impresa "omissis", con autorizzazione postuma del Demanio competente, intervenuta solo il 15 marzo successivo; ciò in quanto la prima richiesta di rilascio della medesima, sottoscritta dall'Ing. Sciandra il 21 gennaio, non indicava la tipologia e la modalità di esecuzione degli interventi e la successiva richiesta, completa, era stata inviata nei primi giorni di marzo.

Il 27 maggio successivo il Tardio, nella sua qualità di Direttore dei Lavori certifica l'avvenuto ripristino delle condotte di sfioro a mare e la riparazione dei relativi manufatti di pressa e prelievo.

Nel corso della seduta del Consiglio comunale del 29 luglio 2010, convocata per procedere al riconoscimento del relativo debito fuori bilancio, quantificato in € 153.360,00, il omissis, dopo avere sottolineato la pessima esecuzione dei lavori comportanti una situazione di perdurante pericolo, sottolinea la palese violazione dell'art. 191 TUEL e la circostanza, assai anomala, dell'assenza di un contratto tra il Comune e l'appaltatore.

Con la Determinazione 5.08.2010, n. 959 il Tardio, dopo avere richiamato nelle premesse un supposto certificato di regolare esecuzione dei lavori, da lui redatto, in cui risulta che i medesimi sono stati fatti «a regola d'arte ed in conformità alle prescrizioni contrattuali». ordina il pagamento della somma di € 153.360,00 alla ditta omissis.

Con la successiva determinazione 11.10.2010, n. 1187, emanata a seguito della richiesta di accesso all'intera pratica del omissis che ne avrebbe riferito in Consiglio comunale, Tardio è costretto ad

attestare l'assenza del certificato di regolare esecuzione dei lavori, menzionato nella precedente determinazione di pagamento «per mero errore materiale».

Nella seduta consiliare del 18 ottobre il omissis, con un'interpellanza al Sindaco, sottolinea la gravità dei fatti succedutisi, sottolineando come la presenza del certificato di regolare esecuzione dei lavori costituisca il presupposto necessario per procedere al loro pagamento che, in realtà, non era dovuto.

A seguito di successivi sopralluoghi che hanno ulteriormente evidenziato come il sopravvenuto affioramento delle tubazioni di scarico, non correttamente 7 ancorate al suolo marino, costituisca un concreto pericolo per i bagnanti e per la sicurezza della navigazione, il Comune di Taggia incarica, in data 3 febbraio 2011, l'Ing. omissis di redigere una consulenza tecnica sui lavori effettuati, con un compenso di € 6.744,00.

La relazione evidenzia gravissime irregolarità, tra cui: – la contabilizzazione di ventidue rivestimenti per giunzioni in presenza di tredici saldature da effettuare;

– la contabilizzazione di quattordici blocchi prefabbricati in presenza di solo cinque utilizzati, peraltro di differente tipologia rispetto a quelli previsti;

– la contabilizzazione di un lavoro di fornitura e posa di una valvola antiriflusso che in realtà non risulta mai essere stata posizionata; – mancata rimozione della tubazione preesistente;

– posa della tubazione di scarico su un tracciato diverso da quello previsto, non interrato né protetto;

– qualità dell'acciaio costituente la tubazione di qualità decisamente inferiore rispetto a quella prevista nel progetto;

– scarsa protezione della condotta.

Tali irregolarità imporranno lo smantellamento totale dei lavori, effettuato da un'impresa diversa.

A questi fatti segue un procedimento penale nei confronti degli odierni convenuti, nel quale il Comune di Taggia si costituisce parte civile, sostenendo spese processuali per € 3.986,32; detto procedimento sfocerà in un proscioglimento per prescrizione e due procedimenti disciplinari, conclusi favorevolmente per lo Sciandra e sfavorevolmente per il Tardio, cui sarà comminata la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio ora per allora 8 (nel frattempo era andato in pensione) con privazione della retribuzione per undici giorni.

3. La Sezione ritiene dimostrata la colpevolezza di entrambi i convenuti a titolo di dolo.

4. Del tutto evidente la responsabilità del Geom. Tardio che, in qualità di Direttore dei Lavori ha firmato quasi tutti gli atti, soprattutto i certificati di regolare esecuzione dei lavori e la determinazione di adempimento dell'obbligazione pecuniaria, richiamando una certificazione

inesistente senza la quale gli uffici competenti non avrebbero potuto dare corso all'ordinativo di pagamento

Non possono essere accolte le giustificazioni addotte, relative, a) ad una imposizione dello Sciandra che già in passato lo aveva fatto oggetto di forti pressioni perché si «andasse incontro alle esigenze delle ditte appaltatrici per lavori difformi e pretese non giustificate» (pag. 33 della comparsa di costituzione e risposta), b) alla circostanza di avere solamente firmato documentazione predisposta da altri, peraltro confermata dall'Assessore ai Lavori pubblici p.t. del Comune di Taggia (verbale s.i.t. omissis).

Al contrario, la piena conoscenza di tale modus operandi avrebbe dovuto spingerlo a maggiore cautela, non potendo egli ignorare la responsabilità che andava ad assumersi, avallando con la sua firma, senza neppure leggerne il contenuto, atti che comportavano un ingente esborso di spesa.

In altre parole, il Tardio, per garantirsi la tranquillità personale e non avere problemi di sorta, aveva preferito chiudere gli occhi, disinteressandosi completamente degli effetti delle proprie condotte, ivi compreso lo sperpero di 9 pubblico denaro, nascondendosi dietro la propria supposta incompetenza, fatta valere anche in sede difensiva.

Non si può non rilevare come la medesima, peraltro, non gli abbia impedito di accettare, in passato e durante il periodo di omissis dello Sciandra, il conferimento di mansioni superiori con attribuzione della relativa Posizione Organizzativa e conseguente indennità economica.

In questo modo egli ha assunto volontariamente la posizione di Organo di vertice, ancorché temporaneo di una struttura complessa come il Settore dei lavori pubblici, con le inerenti obbligazioni di garanzia e di controllo e le relative responsabilità giuridiche (civile, penale e, in questo caso, amministrativo – contabile), compresa – naturalmente - quella relativa a tutti gli atti e documenti sottoposti alla sua attenzione e sottoscrizione, che necessariamente avrebbero richiesto una lettura attenta e consapevole

È facile comprendere come l'accoglimento dell'opposta impostazione comporterebbe una facile e completa deresponsabilizzazione per ogni impiegato pubblico, il quale avrebbe gioco facile a giustificarsi di volta in volta, per eventuali danni cagionati dalle proprie condotte, allegando "pressioni" poste in essere da Superiori gerarchici, le quali, qualora presenti, dovrebbero essere puntualmente denunciate anche davanti all'Autorità giudiziaria.

Del tutto privo di fondamento l'assunto difensivo del concorso colposo nella causazione del danno al Comune di Taggia, che non avrebbe dovuto procedere al pagamento alla ditta omissis dopo la denuncia della difformità dei lavori fatta dal omissis nel corso della seduta consiliare del 29 luglio (pag. 58 della comparsa di costituzione e risposta).

La responsabilità del pagamento, infatti è proprio di Tardio che, otto giorni dopo quella seduta, sottoscrisse, in qualità di Capo Servizio dei Lavori 10 pubblici, la determinazione dirigenziale n. 959 in cui, attestando falsamente che i lavori erano stati fatti «a regola d'arte», dispose di «procedere contestualmente all'impegno, alla liquidazione ed al pagamento alla ditta omissis ..... della somma di € 153.360,00» (la grassetatura e la sottolineatura sono presenti nel documento originale); soltanto quando apprende che il omissis sta per denunciare pubblicamente la realtà dei fatti, egli, nella prima seduta consiliare utile, cercherà di correggersi con la determinazione 11.10.2010, n. 1187 in cui darà atto che «per mero errore materiale, nella citata determina tra gli atti contabili è stato richiamato anche il certificato di regolare esecuzione dei lavori che allo stato attuale non risulta ancora emesso».

5. L'Ing. Sciandra, dal canto suo, nega ogni responsabilità, facendo presente la sua assenza dal servizio, omissis, nel periodo intercorrente tra il 31 maggio e il 27 ottobre 2010. Non essendo presente nei giorni di perfezionamento del concreto danno erariale, costituito dall'effettivo pagamento illegittimo in favore dell'impresa appaltatrice disposto dal solo Tardio, secondo la diesa, non può essergli imputato altro che, eventualmente, un errore nella contabilizzazione dei materiali utilizzati dalla ditta per il ripristino delle tubature.

6. In realtà il comportamento tenuto dallo Sciandra è ben diverso da ciò che egli ha tentato di fare apparire nel corso dell'intero procedimento.

7. Dalla lettura degli atti processuali, infatti, emerge una gestione del tutto personalistica degli appalti pubblici, affidati spesso senza contratto a imprese con cui è in stretto contatto, quasi sempre a trattativa privata.

L'anomalia della condotta è costante ed emerge sin dalle prime battute.

In sintesi:

- delega il Tardio a predisporre il verbale di somma urgenza che sarà in pochissimi giorni redatto e controfirmato dalla Ditta omissis la quale, in questo modo può cominciare a intraprendere i lavori e a concluderli senza che verrà mai stipulato un contratto, in modo da potere ricorrere alla più agevole disciplina dei debiti fuori bilancio, nella speranza che la relativa fattura passi inosservata;
- redige tempestivamente – il 23 gennaio - una richiesta di autorizzazione all'esecuzione delle opere di ripristino, del tutto generica, al fine di avere completa mano libera nell'esecuzione della medesima e negli importi da addebitare al Comune;
- a fronte della puntuale e tempestiva risposta demaniale del 25 gennaio (due giorni) con cui si chiede la descrizione dettagliata di tutti gli interventi, delimitando quindi l'ambito di operatività, invia la seconda richiesta di autorizzazione solo il 10 marzo, mentre i lavori continuano a procedere

senza contratto e senza autorizzazione, che sarà rilasciata il 15 marzo (appena cinque giorni dopo la richiesta);

– non trasmette alla Giunta comunale il verbale di somma urgenza impedendo così alla medesima di presentarlo in Consiglio comunale nei successivi trenta giorni secondo la rigida scansione procedimentale dell'art. 191 TUEL (ed evitando così che la minoranza consiliare possa chiedere dei chiarimenti sulla scelta dell'impresa in un momento iniziale in cui le opere potevano ancora essere bloccate);

– quando la nuova tubazione comincia a creare dei problemi, staccandosi dal fondo marino poche settimane dopo la posa, comunica falsamente all'Autorità demaniale che il danneggiamento della tubazione è stato cagionato dai cingoli di un escavatore che aveva erroneamente agganciato lo sfioratore, circostanza del tutto inverosimile (verbale s.i.t. omissis, responsabile Struttura Unica Demanio Marittimo del Comune di Taggia);

– contabilizza materiali diversi per quantità e qualità da quelli effettivamente rinvenuti, con conseguente sovrapprezzo versato all'impresa;

– anche dopo omissis continua inspiegabilmente ad andare in ufficio (verbale s.i.t. di omissis, terminalista presso il Comune di Taggia; verbale s.i.t. di omissis, impiegato del Comune medesimo; verbale s.i.t. Cons. omissis);

– per l'intero periodo dell'esecuzione dell'opera fino alla conclusione del procedimento è stato l'unico interlocutore dell'Assessore dei Lavori pubblici p.t., mentendogli palesemente sulla asportazione del tubo di scarico rotto, circostanza smentita dalla consulenza tecnica dell'Ing. omissis;

– dopo l'interpellanza di omissis che denuncia l'assenza del certificato di regolare esecuzione dei lavori, cerca di mettere a tacere la cosa dichiarando a terzi che il certificato esisteva ed era detenuto dall'Impresa omissis (verbale s.i.t. omissis)

Tali comportamenti, unitariamente considerati, consentono di ritenere provata, al di là di ogni ragionevole dubbio, la volontà dell'Ing. Sciandra di approfittare dell'occasione messagli a disposizione dagli effetti dell'improvvisa mareggiata per chiamare un'impresa amica e fargli fare dei lavori con sovrapprezzo facendo apparire come acquistati materiali del tutto assenti, ovvero acquistati materiali di ben diversa qualità e costo rispetto a quelli effettivamente utilizzati (e che alla prova dei fatti non terranno, con la necessità di smantellare successivamente l'intera opera) portando tutto a conoscenza degli organi consiliari il più tardi possibile allorquando tutto era stato ormai realizzato e quindi si poteva solo procedere ai pagamenti.

Di qui la necessità di continuare ad andare in ufficio per controllare la situazione, nonostante omissis nel frattempo subito, comportamento, altrimenti, inspiegabile.

Le indagini disposte dalla Procura della Repubblica di Sanremo hanno peraltro accertato come egli cercasse di evitare le procedure selettive, per fare aggiudicare la maggior parte dei lavori proprio alla Ditta omissis.

Sul punto, l'assessore ai Lavori pubblici p.t. ha ricordato che, in un'occasione di un appalto di importo rilevante, aveva proceduto a revocare autonomamente la gara in cui erano già state presentate delle offerte, proprio per consentirgli l'affidamento (sempre a trattativa privata) alla Ditta omissis.

Lo stesso omissis, verificato che tale impresa si era aggiudicata in soli 18 – 24 mesi lavori un importo di lavori pubblici superiore al milione di euro, aveva chiesto più volte chiarimenti su questo punto in Consiglio comunale. E ciò può spiegare ancora di più la fretta dello Sciandra di procedere ad affidare e fare eseguire i lavori nel più breve tempo possibile, con i conseguenti pagamenti, facendo firmare gli atti più rilevanti al Geom. Tardio, che sottoscriveva tutto quello che gli veniva chiesto, senza porsi troppi problemi pur di stare tranquillo. Praticamente, due condotte diverse con due doli diversi, ma convergenti nel medesimo evento finale.

La prima, quella di Sciandra, abile e studiata nei particolari, con la precisa intenzione di far guadagnare a imprese amiche sugli appalti comunali.

La seconda, quella di Tardio, assai più superficiale, mirante a tirare avanti fino al collocamento in pensione (raggiunto qualche anno dopo i fatti di causa), senza avere problemi, disinteressandosi degli effetti della propria condotta, accettando la probabilità di cagionare danni alle casse comunali, avendo bene compreso il 'modus operandi' del suo Superiore, come ammesso durante la fase istruttoria.

Dolo intenzionale nel primo caso, dolo eventuale nel secondo.

8. Pertanto, deve essere addebitata la piena responsabilità materiale e dolosa dell'Ing. Sciandra e del Geom. Tardio per il danno complessivo subito dal Comune di Targia, equivalente alla somma di € 164.090,32 (= € 153.360,00, a titolo di corrispettivo dei lavori fatti dalla Ditta omissis + € 6.744,00, a titolo di corrispettivo per la relazione tecnica redatta dall'Ing. omissis + € 3.986,32, a titolo di spese processuali sostenute per la costituzione di parte civile nel processo penale).

Trattandosi di responsabilità dolosa, pur se con diverso titolo di dolo, può essere accolta la richiesta attorea di una condanna solidale, nella misura indicata in citazione.

Il pagamento delle spese di giudizio segue la soccombenza.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria, definitivamente pronunciando, in accoglimento della domanda attrice,

**C O N D A N N A**

SCIANDRA Stefano e TARDIO Alessandro al pagamento in via solidale, in favore del Comune di Taggia (IM), della somma di € € 164.090,32 = (centosessantaquattromilanovanta/32, con rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, a decorrere dal momento dei singoli pagamenti effettuati dal Comune medesimo e interessi legali sulla somma rivalutata;

**C O N D A N N A**

SCIANDRA Stefano e TARDIO Alessandro al pagamento, in parti eguali, delle spese processuali, liquidate in € 531,86.

Così deciso in Genova, 25 marzo 2021

Il Giudice estensore (Alessandro Benigni)

Il Presidente (Emma Rosati)

DEPOSITO IN SEGRETERIA 12/05/2021