DOLO ERARIALE E LAVORI DI SOMMA URGENZA

Posted on 3 Luglio 2021 by Ilvio Pannullo

Category: Le responsabilità contabili

La Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria della Corte dei conti descrive il diverso atteggiarsi dell'elemento psicologico del dolo in capo ad un Dirigente responsabile del Servizio "Lavori Pubblici" e in capo ad un Responsabile del procedimento (nonché Direttore dei lavori) in un caso di lavori eseguiti, illegittimamente, in somma urgenza.

Con la sentenza 74/2021 la Sezione giurisdizionale ligure condanna il Dirigente responsabile del Servizio "Lavori Pubblici" e il – da questo – delegato Responsabile unico del procedimento, nonché titolare di posizione organizzativa e Direttore dei lavori in discorso, in quanto giudicati responsabili di aver illegittimamente aggiudicato in somma urgenza un contratto di appalto avente ad oggetto la rimozione di materiale alluvionale che si era accumulato a seguito di copiose precipitazioni metereologiche e che aveva danneggiato due tubazioni di scarico a mare, con la conseguente necessità di realizzare una nuova condotta e di non lievi interventi di ripristino.

I lavori, pagati sulla base di un certificato di ultimazione dei medesimi in realtà inesistente, non erano stati eseguiti a regola d'arte e avevano creato una situazione di potenziale pericolo per la navigazione e l'attività di balneazione, al punto da costringere la civica Amministrazione 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 i propri dipendenti, convenuti in sede erariale.

La Sezione giurisdizionale regionale, scrutinando anche il substrato probatorio del connesso procedimento penale versato agli atti del giudizio di responsabilità dalla Procura regionale e superando le inverosimili ricostruzioni degli eventi operate dai convenuti, ricostruisce gli apporti causali dei medesimi nella fattispecie amministrativa portata alla sua attenzione, gradando il criterio di imputazione soggettiva del fatto ai soggetti citati in giudizio in modo diverso in ragione delle materiali condotte dagli stessi poste in essere.

Così, la condotta del Dirigente responsabile del Servizio, in quei giorni in congedo per motivi di malattia, ma invero presente ciononostante negli Uffici del Comune, evidentemente finalizzata a concludere il più rapidamente possibile la procedura di affidamento dei lavori, la loro esecuzione e i conseguenti pagamenti, facendo firmare gli atti più rilevanti al delegato Responsabile unico del procedimento (nonché Direttore dei lavori e titolare di posizione organizzativa nell'ambito del medesimo Servizio) era giudicata come premeditatamente studiata nei particolari e caratterizzata dalla precisa intenzione di far assicurare illegittimi guadagni a imprese amiche, peraltro già ampiamente note quali aggiudicatrici di appalti comunali.

La condotta, invece, del Responsabile unico del procedimento, caratterizzata da una sostanziale assenza di qualsivoglia valutazione critica di quanto gli veniva ordinato dal superiore gerarchico, pur essendo a questo espressamente tenuto in ragione della posizione rivestita nell'ambito del procedimento in discorso, era giudicata assai più superficiale in quanto invero mirante al raggiungimento del prossimo collocamento in pensione senza maturare *medio tempore* eccessivi problemi: disinteressandosi dunque degli effetti della propria condotta, il Direttore dei lavori aveva nella sostanza accettato la probabilità di cagionare un danno al bilancio comunale, avendo invero bene compreso il *modus operandi* del proprio superiore, come peraltro ammesso durante la fase istruttoria.

Il Giudicante ravvisa così, in punto di fatto, due condotte diverse caratterizzate da un diverso atteggiarsi del dolo, anche se convergenti nel medesimo evento finale: dolo intenzionale nel primo caso, dolo eventuale nel secondo.

Ebbene, così motivata, la sentenza in commento si aggiunge all'orientamento maggioritario della giurisprudenza contabile, come peraltro alla prevalente dottrina, che ravvisano nella responsabilità amministrativa una *matrice* civilistica, giudicando il suo presupposto pur sempre rinvenibile nell'obbligo di risarcire "*qualunque fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto*", e che, tuttavia, in un caso, è cagionato ad un soggetto pubblico e trova la propria disciplina prevalentemente nella L. n. 20 del 1994, nell'altro, invece, è cagionato ad un soggetto privato e trova la propria disciplina prevalentemente nell'art. 2043 c.c.

L'unica differenza tra le due discipline - ad avviso del citato orientamento maggioritario - va ravvisata nel fatto che, descrivendo un'ipotesi più circostanziata e caratterizzata da esigenze diverse rispetto a quelle generali, nel caso del soggetto pubblico, l'*autore* del danno è un soggetto in rapporto servizio, anche in senso strutturale o funzionale, con una pubblica amministrazione, il *soggetto danneggiato* è un ente pubblico ed il *rapporto giuridico* che lega l'autore del danno all'ente pubblico ha natura pubblica.

Da siffatta impostazione dogmatica discende il rifiuto di una ricostruzione autonoma e separata in sede contabile dei criteri soggettivi di imputazione del fatto al soggetto: il dolo, così ragionando, anche nella sua forma di dolo eventuale, coincide dunque con la nozione penalistica descritta dall'art. 43 c.p. configurandosi dunque *solo* a fronte di danni previsti e voluti come conseguenza della propria azione.

Tuttavia, il tema del dolo nella giurisprudenza contabile non ha conosciuto un'unica interpretazione, essendo possibile individuare – fino ad oggi - almeno tre diverse posizioni:

a) un primo orientamento (si v. *ex multis* Sez. II centr. app., 29 maggio 2017, n. 340) sostiene la configurabilità del c.d. "dolo civilistico", ossia la configurabilità del dolo sulla base del solo volontario e consapevole inadempimento di uno specifico dovere di comportamento nascente dal rapporto di servizio con l'ente pubblico, con la conseguenza che per la sua configurabilità non si ritiene necessaria la prova della diretta e cosciente intenzione del soggetto di agire ingiustamente in danno delle pubbliche finanze;

b) un secondo orientamento (si v. *ex multis* Sez. I centr. app., sent., 13 marzo 2014, n. 401) sostiene invece la configurabilità del c.d. "dolo penalistico", ossia la configurabilità del dolo solo in presenza della volontarietà sia della condotta antidoverosa sia dell'evento dannoso, con la conseguenza che per la sua configurabilità sarà necessaria la prova – a carico ovviamente del Requirente contabile -

della consapevolezza e della volontarietà dell'azione (od omissione) *contra legem* tanto rispetto al parametro di legalità formale disciplinante l'esercizio della funzione amministrativa materialmente posta in essere, quanto rispetto alle relative conseguenze dannose per le finanze pubbliche;

c) un terzo orientamento, infine, sostiene invece la configurabilità del c.d. "dolo erariale" (si v. *ex multis* Sez. III centr. app., sent., 28 settembre 2004, n. 510), ossia la configurabilità del dolo in caso di consapevole violazione di *specifiche regole* che disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative e le sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche.

In conclusione, anche a voler tacere del fatto che la tesi del c.d. "dolo contrattuale" si pone, di tutta evidenza, in contrasto con la più accreditata teoria della natura extracontrattuale della responsabilità amministrativo-contabile, a seguito della recente conversione del d.l. n. 76 del 2020, l'art. 21, c. 1, della l. n. 120 del 2020 ha, come noto, aggiunto all'art. 1, c. 1, della l. n. 20 del 1994, come integrato dalla l. n. 639 del 1996, la disposizione secondo cui "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*".

Come riportato testualmente nella relazione illustrativa al d.d.l. n. 1883 (d.l. n. 76/2020 – Semplificazioni) "*la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto*".

Si può dire, pertanto, che il dibattito conosciuto dalla giurisprudenza contabile sopra succintamente riportato è stato definitivamente superato con l'intervento del Legislatore appena richiamato. I.P.

Leggi la sentenza per esteso qui