

Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto 13 dicembre 2017, n. 146

Mancato controllo delle forniture e danno erariale per il Comandante della Polizia locale

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. G30297 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di:

A. B., nato a Padova il (...) 1966, residente a Albignasego (PD), (omissis), c.f. (omissis), rappresentato e difeso, per mandato a margine della memoria difensiva di costituzione, dall'Avv. Giovanni Attilio De Martin del Foro di Padova, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Luca Fonte in Venezia-Mestre, Via Torino n. 65 int. 23;

Visti gli atti di causa,

Sentiti all'udienza pubblica del 18 ottobre 2017 il relatore Ref. Daniela Alberghini, il Pubblico Ministero nella persona del Procuratore dr. Paolo Evangelista e l'Avv. Giovanni Attilio De Martin nell'interesse del convenuto, come da verbale d'udienza.

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

Con atto di citazione depositato in data 11 novembre 2016 la Procura regionale conveniva in giudizio il dr. B. A. nella cessata qualità di Comandante della Polizia Locale del Comune di Abano Terme per ivi sentirlo condannare al pagamento in favore del Comune di Abano Terme della somma complessiva di euro 4.671,23 o, comunque, al pagamento di quella somma maggiore o minore ritenuta dalla Sezione, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio.

La notizia danni risulta pervenuta alla Procura regionale in data 15.12.2015 sub specie di denuncia di danno con nota prot. n. 47474 a firma del Segretario generale del Comune di Abano Terme.

Sulla base della ricostruzione operata dalla Procura viene attribuita al dr. A. una condotta connotata da colpa grave per aver attestato, nella qualità di Comandante pro tempore della Polizia Locale del Comune di Abano Terme, nel provvedimento di liquidazione della fattura n. 221 del 6.12.2013 emessa dalla ditta B. s.n.c. la regolarità e la corrispondenza ai requisiti qualitativi e quantitativi rispetto ai termini e alle condizioni pattuite di una fornitura di vestiario per gli agenti.

Da verifiche effettuate dalla medesima Polizia locale in un momento successivo, invece, è emerso che la merce effettivamente consegnata sarebbe stata in quantità inferiore rispetto a quella descritta nella citata fattura n. 221 oggetto di attestazione di conformità e, precisamente, il valore del materiale non fornito sarebbe pari ad euro 4.671,23 (su complessivi 17.999,86 euro corrispondenti all'importo totale della fattura).

Al dr. A. viene quindi contestata, oltre alla violazione delle norme generali correlate al proprio incarico istituzionale, la violazione, nello specifico, dell'art. 59 comma 2 del regolamento di contabilità del Comune di Abano Terme che, appunto, prevede, quale condizione per la liquidazione del pagamento, l'attestazione di conformità della fornitura che, nel caso de quo, sarebbe stata rilasciata senza l'effettuazione delle necessarie verifiche.

A dimostrazione della fondatezza della propria contestazione la Procura adduce una serie di elementi. In primis, la negligenza dimostrata nell'aver liquidato una fattura in cui la variazione dell'aliquota IVA intervenuta medio tempore ha comportato la variazione al ribasso (rispetto, quindi, al prezzo di aggiudicazione) dell'importo al netto delle imposte. Risulta, inoltre, una condotta complessivamente negligente nella gestione delle diverse fasi dell'appalto, essendo stata omessa la verifica della regolarità della consegna del materiale, avvenuta in più tranche, anche successivamente alla liquidazione della fattura ed in alcuni casi in assenza di documento di trasporto.

La negligente condotta del Comandante A. avrebbe violato anche l'art. 25 del Regolamento comunale per il Servizio di Polizia Locale in quanto non avrebbe assicurato la corretta funzionalità della struttura gestita.

I fatti originanti la responsabilità erariale contestata sono stati oggetto di segnalazione all'Autorità giudiziaria per i reati di cui agli artt. 476, 479 e 640 c.p. e dai medesimi è inoltre scaturito un procedimento disciplinare che, unitamente ad altri, ha condotto all'irrogazione della sanzione del licenziamento per giusta causa senza preavviso, confermata da ultimo dalla sentenza n. 464 del 21.9.2016 della Corte d'Appello di Venezia, Sezione lavoro.

In merito ai fatti contestati la Procura ha formalizzato un invito a dedurre, in relazione al quale l'intimato ha prodotto deduzioni e chiesto di essere sentito. All'audizione del 28.9.2016 l'odierno convenuto ha prodotto una memoria aggiuntiva, rappresentando preliminarmente un quadro ambientale di estrema difficoltà lavorativa, di soggezione e coercizione psicologica da parte dell'allora Sindaco Luca Claudio, nonché di situazioni di vero e proprio mobbing, di assenza di collaborazione istituzionale. Tali deduzioni sono state ritenute dalla Procura ininfluenti sulla ricostruzione fattuale, supportata da numerosi documenti relativi anche alla fase delle indagini svolte nell'ambito del procedimento penale, sì da condurre all'odierno giudizio.

Con decreto 23.11.2016 in calce all'atto di citazione il Presidente della Sezione Giurisdizionale per il Veneto ha fissato l'udienza del 10 maggio 2017 per la discussione della causa.

Con atto di costituzione e memoria difensiva depositato in data 20 aprile 2017 si è costituito in giudizio il dr. B. A..

Preliminarmente il convenuto ha esposto i fatti che avrebbero condotto il Comune di Abano Terme alla contestazione disciplinare e al deferimento all'Autorità penale, segnalando una complessa situazione di incompatibilità ambientale derivante dalla compromissione dei rapporti con il Sindaco dell'epoca, Luca Claudio, a seguito di una segnalazione di comportamenti a carico di quest'ultimo penalmente rilevanti, che in un primo momento avrebbe prodotto atteggiamenti ritorsivi dell'Amministratore nei confronti del dipendente e la vera e propria costruzione, nei confronti di quest'ultimo, di un castello di accuse (tra cui, appunto, quella oggetto del presente giudizio) in relazione alle quali il convenuto non è stato in grado di opporre la documentazione che avrebbe potuto confutarne la fondatezza in quanto allontanato dall'ufficio.

Ha sottolineato, inoltre, che i comportamenti vessatori dell'allora Sindaco sarebbero stati anche accertati in sede penale, essendo l'ex Amministratore indagato per reati contro la pubblica amministrazione.

In punto di diritto la difesa del convenuto ha eccepito la nullità dell'atto introduttivo del giudizio per violazione dei termini di comparizione, essendo stato notificato l'atto di citazione in data 7 aprile 2017.

Nel merito, è stata contestata la fondatezza della pretesa erariale per l'assenza di concreti elementi probatori, non potendo essere utilizzate le dichiarazioni assunte a S.I.T. dalla stessa Polizia locale di Abano

Terme in assenza delle garanzie processual-penalistiche ed in violazione di legge. E' stata negata, inoltre, l'esistenza stessa di un danno patrimoniale in capo all'Ente affermandosi la correttezza dei comportamenti tenuti dal dr. A. e l'inconfigurabilità, sulla base dei principi giurisprudenziali consolidati di questa Corte, della colpa grave, in quanto nel caso concreto il convenuto ha utilizzato un criterio medio di diligenza nella gestione della fornitura delle divise.

La difesa del convenuto, quindi, ha chiesto l'assoluzione del dr. B. A. da qualsivoglia addebito e, in via gradata, l'applicazione del potere riduttivo nella massima estensione.

All'udienza del 10 maggio 2017 il Collegio, accertata la nullità dell'atto di citazione per violazione dei termini a comparire, ha disposto la rinnovazione della notifica dell'atto di citazione e ha rinviato la causa all'udienza del 18 ottobre 2017 per la discussione.

La nuova notificazione della citazione è avvenuta in data 31 maggio 2017 a mezzo posta elettronica certificata nel domicilio eletto dal convenuto.

In data 25 settembre 2017 parte convenuta ha depositato una memoria difensiva ed illustrativa nella quale, ribadite le deduzioni già svolte nella comparsa di costituzione, ha chiesto in via istruttoria l'escussione di testimoni, concludendo per il rigetto della domanda. Unitamente alla memoria veniva depositata copia di un verbale di ricezione di denuncia orale proposta dal Dr. A. avanti la Guardia di Finanza, Gruppo di Padova, Nucleo operativo, in data 24 agosto 2017. La denuncia ha ad oggetto le presunte omissioni nella conduzione delle indagini, da parte di due agenti della Polizia Municipale di Abano Terme, in merito alla fornitura di cui è causa.

Il medesimo documento, unitamente alla relazione dell'Ufficiale ricevente, veniva depositato anche dalla Procura Regionale in data 21 settembre 2017.

Nella Relazione viene dato atto dell'effettuazione di attività di indagine consequenziali alla ricezione della denuncia, consistenti nell'audizione a S.I.T. di S. C., socio e legale rappresentante della B. s.n.c., ditta fornitrice del vestiario, il quale ha dapprima dichiarato di aver concluso la fornitura nel mese di novembre 2013, successivamente ha chiarito che alcuni capi non erano stati consegnati e che altri erano stati oggetto di modifiche sartoriali e perciò ripresi in carico e riconsegnati nella primavera del 2014.

Tale ultima circostanza troverebbe conferma nelle dichiarazioni rese a S.I.T. da parte di un agente, tale Scalabrin Lamberto, il quale ha dichiarato di aver restituito la divisa ricevuta (senza indicare, tuttavia, quando l'avrebbe ricevuta) perché fosse sistemata e che la medesima divisa è stata riconsegnata nei primi mesi del 2014.

All'udienza del 18 ottobre 2017 la Procura ha preso posizione in merito alla documentazione da ultimo prodotta, precisando che ciò è avvenuto su richiesta della parte, ma che si tratta di documenti che non intaccano il quadro accusatorio. La Procura, quindi, richiamati i punti cardine di tale impianto, ha sottolineato che le dichiarazioni su cui si fonda la difesa del convenuto non sono attendibili in quanto provenienti da soggetto (il fornitore), coindagato in sede penale e quindi interessato, oppure in quanto documentalmente smentite da altre in atti (in particolare, quella resa dall'agente Scalabrin). La Procura, infine, si è opposta all'ammissione della prova per testi dedotta dal convenuto, sottolineando come le dichiarazioni del personale della Polizia Municipale in atti non sono state oggetto di querela di falso né in ordine alle medesime sono state proposte denunce per calunnia.

La difesa del convenuto ha invece sottolineato il valore dell'ultima produzione documentale in quanto comprovante un complessivo quadro ambientale, ampiamente descritto nelle memorie, all'interno del quale la gestione della fornitura si colloca come strumento di ritorsione nei confronti del convenuto, come sarebbe dimostrato dalle modalità di acquisizione delle prove che hanno corredato la denuncia di danno e che delineano una condotta non tenuta dal convenuto, che ha liquidato a gennaio 2014 una fornitura completamente eseguita il 23 novembre 2013.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La questione odiernamente sottoposta all'esame del Collegio ha ad oggetto l'accertamento della responsabilità, a titolo di colpa grave, del convenuto nella gestione di una procedura d'appalto per la fornitura di capi di vestiario per la Polizia Municipale di Abano Terme avvenuta tra il mese di agosto 2013 e i primi mesi dell'anno 2014.

Come si evince dalla determina n.551 del 2 agosto 2013 a firma dell'odierno convenuto, la fornitura è avvenuta mediante Ordine di Acquisto Diretto su MEPA/Consig. Come è noto, infatti, le Amministrazioni Pubbliche possono acquistare beni e servizi direttamente dai cataloghi dei fornitori abilitati al Mercato elettronico: la pubblicazione del catalogo dei prodotti da parte del fornitore costituisce infatti una vera e propria offerta al pubblico riservata alle amministrazioni registrate al Mercato elettronico.

Uno degli strumenti di acquisto messi a disposizione su MEPA è l'ordine diretto d'acquisto (ODA), attraverso cui l'Amministrazione acquista il bene e/o il servizio, pubblicato a catalogo dal fornitore a seguito dell'attivazione di una Convenzione o dell'abilitazione al Mercato elettronico della P.A, compilando e firmando digitalmente l'apposito documento d'ordine creato dal Sistema.

Nel Mercato Elettronico della P.A. il contratto di fornitura s'intende perfezionato nel momento in cui l'ordine, conforme ai requisiti previsti dal Bando di Abilitazione e dell'offerta pubblicata dal fornitore, è sottoscritto e inviato dall'Amministrazione tramite il Portale.

Le figure che possono gestire sul Portale, con ruoli diversi, l'ordine diretto sono il "Punto ordinante" e il "Punto istruttore". Il Punto ordinante è il soggetto dotato di "potere di firma", ossia autorizzato a impegnare la spesa, e quindi firmare contratti, per conto dell'Amministrazione di appartenenza. Il Punto Ordinate deve essere in possesso della firma digitale e può effettuare tutte le attività transazionali per gli strumenti di acquisto disponibili sul sistema di e-procurement per i quali risulta debitamente abilitato.

Mediante tre diverse modalità di ricerca è possibile arrivare al catalogo delle offerte disponibili per il bene e/o il servizio d'interesse. Una volta visualizzato il catalogo prodotti, è possibile scegliere l'offerta o le offerte di proprio interesse, rispetto alle quali, con l'opzione dell'Ordine Diretto di Acquisto, è possibile creare un ordine diretto da inviare al fornitore associato al bene e/o al servizio selezionato.

L'ordine, a cui viene assegnato dal sistema un "numero ordine", viene gestito con l'inserimento di tutte le informazioni necessarie per la conclusione dell'ordine stesso (descrizione dell'Ordine; quantità richiesta per ciascun articolo inserito; dati per la fatturazione e la consegna, ecc.), che, sottoscritto digitalmente dal Punto Ordinate, viene inviato alla ditta fornitrice così individuata.

Nel caso in esame, risulta che la gestione dell'ordine (a cui è stato assegnato il n. 833782) è stata seguita dal convenuto (che, infatti, negli atti di gara è Punto Ordinate: si veda, in proposito, la scheda riepilogativa

dell'ordine MEPA allegata alla succitata determina di affidamento della fornitura), a cui va quindi ascritta la responsabilità della indicazione dei dati inseriti ed in particolare la quantità e la tipologia dei beni oggetto della fornitura che, nel loro complesso, ne hanno determinato il valore.

L'esame dell'offerta (a cui è stato attribuito il n. 12, anch'essa allegata alla citata determina) evidenzia che oggetto della fornitura era il vestiario per 18 agenti, con uguale dotazione individuale (i materiali ordinati sono tutti in 18 unità o multipli di 18).

Solo in data successiva all'affidamento della fornitura, il convenuto –che, a termini di Regolamento comunale sui contratti e di legge, in quanto responsabile del relativo servizio (artt. 106 e 107 TUEL), era responsabile anche del procedimento- ha trasmesso al personale della Polizia municipale una scheda che riporta nella prima colonna l'elenco dei materiali oggetto dell'offerta, nella seconda colonna l'indicazione della taglia ed una terza colonna nella quale indicare eventuali sostituzioni o diverse tipologie di vestiario (si veda la mail del 23 agosto 2013 indirizzata alla vice Aufiero), con l'avvertimento, in calce, che l'accoglimento di richieste di sostituzioni o fornitura di altri materiali non oggetto dell'offerta era subordinato alla duplice condizione della compensazione del costo e della disponibilità del prodotto.

Dall'esame delle schede compilate dagli agenti e acquisite agli atti –non oggetto di specifica contestazione- si evince innanzitutto che non tutti gli agenti hanno richiesto l'intera fornitura e, secondariamente, che la maggior parte degli agenti ha chiesto cambi e/o sostituzioni di uno o più capi con altri (ad esempio, del tipo di giubbino, oppure scarpe al posto di pantaloni, ecc.). Lo stesso convenuto ha indicato la divisa da cerimonia in sostituzione di altri e diversi capi di vestiario.

Sovvengono, a questo punto, due prime osservazioni. In primo luogo, data la modalità di scelta del sistema di fornitura (Ordine Diretto di Acquisto, si tratta di una fornitura di beni sotto soglia in economia), non si comprende perché il convenuto non abbia provveduto, prima di avviare la procedura di affidamento, ad operare la doverosa ricognizione delle effettive e concrete necessità di fornitura della massa vestiario, anziché ricorrere ad una richiesta di offerta sulla base di una del tutto teorica fornitura "standard", nei fatti poi oggetto di significative e numerose variazioni.

Ciò avrebbe consentito, indubbiamente, oltre che il rispetto delle procedure, una più efficiente compilazione dell'ordine con la richiesta di fornitura del solo materiale di vestiario ed accessori effettivamente necessario, evitando il ricorso a sostituzioni e cambi di materiale che non solo avrebbero (come in effetti hanno) portato a ritardi nella concreta e piena disponibilità del vestiario da parte degli agenti, ma anche e soprattutto comportato ulteriori (ma necessarie) verifiche sulla corretta contabilizzazione del materiale sostituito e cambiato, con indubbio aggravio di tempo e (sotto tale ultimo profilo) perdita di efficienza dell'attività.

In secondo luogo, se, come si è detto, nella procedura per ordine diretto d'acquisto quest'ultimo si configura come accettazione dell'offerta contenuta nel catalogo del fornitore, il contratto di fornitura si perfeziona nel momento in cui l'ordine viene acquisito a sistema dall'aggiudicatore con i contenuti dell'offerta accettata (art. 49 delle "Regole del Sistema di e-procurement della Pubblica Amministrazione" di Consip s.p.a.). Nel caso in esame l'offerta comprendeva anche eventuali modifiche sartoriali che si fossero rese necessarie sui capi di vestiario fornito, ma non prevedeva sostituzioni dei materiali oggetto dell'offerta con altri di equivalente valore economico. V'è quindi da dubitare che tali sostituzioni/cambi potessero ritenersi ammissibili in sé, evidentemente comportando una sostanziale modifica dell'oggetto della fornitura e, quindi, non verificabile la convenienza economica, in comparazione con altre disponibili in

MEPA, dell'offerta modificata "a posteriori" (ben essendo possibile, in ipotesi, che per i materiali forniti in sostituzione altri fornitori offrirono prezzi a catalogo inferiori).

A prescindere, comunque, da tale aspetto della questione, è indubbio che la sostituzione dei capi di vestiario abbia comportato, in capo al responsabile del procedimento per l'assegnazione della fornitura, odierno convenuto, un maggiore onere di controllo sulla medesima.

Ai sensi, infatti, dell'art. 59, comma 2, del Regolamento di contabilità del Comune di Abano Terme "la liquidazione della spesa è effettuata da chi ha adottato la correlativa determinazione ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato, per l'acquisizione di beni e servizi, della regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini e alle condizioni pattuite.". Il successivo comma 6 prevede, poi, che "per ogni altra cessione o prestazione, il titolo di spesa sul quale si basa la liquidazione è munito della separata attestazione del dipendente competente che l'esecuzione abbia rispettato, qualitativamente e quantitativamente, le condizioni, i modi e i termini convenuti".

La normativa primaria all'epoca vigente (D.Lgs 163/2006 e D.P.R. 207/2010, artt. 312 e ss.) imponeva, d'altro canto, al responsabile del procedimento (e/o al direttore dell'esecuzione del contratto, ove nominato) di procedere, prima di avviare l'iter del pagamento, alla verifica di conformità della fornitura o, quantomeno, ad attestarne la regolare esecuzione.

Tali attività, poi, dovevano essere documentate in atti formali (certificato o attestazione) dai quali risultassero gli estremi del contratto e degli eventuali atti aggiuntivi; l'indicazione dell'esecutore, il nominativo del direttore dell'esecuzione, il tempo prescritto per l'esecuzione delle prestazioni e le date delle attività di effettiva esecuzione delle prestazioni; l'importo totale ovvero l'importo a saldo da pagare all'esecutore; la certificazione di regolare esecuzione.

Tale ultima certificazione è prevista come condizione per la liquidazione del pagamento anche dal Regolamento per i Contratti del Comune di Abano Terme (art. 11).

Era quindi, non solo onere, ma vero e proprio dovere d'ufficio dell'odierno convenuto, in sede di esecuzione della fornitura della massa vestiario da parte della ditta affidataria B. s.n.c., verificarne la completezza e la rispondenza all'ordine e alle relative modifiche e, essendo intervenute le sostituzioni di determinati capi di vestiario –impregiudicata, in questa sede, ogni valutazione sulla legittimità di questa fase della fornitura-, che il relativo prezzo fosse equivalente a quello dei capi sostituiti ovvero, in caso negativo, che la fornitura non esuberasse dall'impegno di spesa assunto ovvero ancora che la fatturazione corrispondesse all'effettivo importo dei beni forniti in caso di valore della fornitura inferiore rispetto all'originario ordine.

E' di tutta evidenza che ciò avrebbe dovuto comportare in capo al convenuto, nella sua qualità di responsabile del procedimento, un'attività di controllo puntuale e documentata, che, però, non è stata affatto eseguita, difettando agli atti dell'Ente alcun riscontro documentale, contrariamente a quanto previsto dalle (all'epoca) vigenti disposizioni normative di rango primario e secondario. Anzi, la prova della mancata effettuazione del controllo sistematico si rinviene, per tabulas, nelle premesse dell'atto di liquidazione della spesa a firma dell'odierno convenuto ove, appunto, si legge che sarebbe stata eseguita, invece, una mera verifica a campione.

Ma neppure di detta, asserita, verifica a campione è stata rinvenuta traccia documentale alcuna –come risulta dalla denuncia di danno e dalla documentazione acquisita nell'ambito del procedimento penale: lo

stesso convenuto non ha mai formalmente smentito la circostanza, essendosi limitato a porre il dubbio sulla completezza della documentazione rinvenuta successivamente alla sua sospensione dall'impiego-, benché, in ogni caso, non avrebbe potuto dirsi idonea ad attestare la regolarità della fornitura, a maggior ragione –come si è detto-, a fronte di sostituzioni, cambi, modifiche in misura percentuale assolutamente rilevante sul monte complessivo della massa vestiario oggetto della fornitura.

Non solo. Proprio in ragione della natura e della tipologia di verifica a cui il convenuto avrebbe dovuto assolvere, quest'ultima non avrebbe potuto essere posta in essere se non a fornitura definitivamente completata e, quindi, solo successivamente agli interventi sartoriali di adattamento (compresi nell'originaria offerta del fornitore), ai cambi di taglia e alle sostituzioni (interventuti successivamente al perfezionamento del contratto).

Risulta ampiamente comprovato per tabulas che la fornitura venne, invece, eseguita in più tranches, alcune delle quali successive alla liquidazione della fattura e, quindi, al presunto controllo a campione della congruità quali-quantitativa della fornitura medesima:

-il vestiario relativo ad un agente venne consegnato in data 9 ottobre 2013 direttamente al convenuto e all'agente medesimo recatisi presso la sede della fornitrice (si vedano, sul punto, le concordi dichiarazioni del fornitore, del convenuto e dell'agente interessato), senza che però venisse compilato e consegnato un documento di trasporto, rendendo con ciò impossibile ricostruire l'esatta consistenza della prima parte della fornitura;

-altra parte della merce venne consegnata a fine mese di novembre 2013 (il giorno 21) dal fornitore presso la sede del Comando di Polizia Municipale di Abano Terme: anche tale circostanza è incontestata; tuttavia, sulla base delle acquisizioni svolte in sede di indagini penali, ed in particolare le dichiarazioni rilasciate dagli agenti di P.M., risulta altresì che anche in tale circostanza non venne consegnato tutto il materiale, parte del quale venne invece consegnato alcuni mesi dopo, tra il marzo e l'aprile 2014 e parte non venne mai consegnato;

-esiste una nota della ditta fornitrice del 10 marzo 2014 con la quale viene comunicato il ritardo nella restituzione delle uniformi ritirate per le modifiche di sartoria a causa di problemi organizzativi del laboratorio di sartoria. Agli atti del Comune, tuttavia, non esiste alcun documento dal quale risulti, a monte, l'avvenuta restituzione, da parte dell'Ente, di capi di vestiario per modifiche (e di quali modifiche si trattasse) e l'effettiva consistenza della fornitura ancora in sospeso (ad es. una nota di reso, un elenco dei capi con l'indicazione del motivo del reso, o documentazione equivalente), circostanza confermata dal legale rappresentante della ditta fornitrice in sede di S.I.T. del 10 aprile 2014 (sulla cui valenza probatoria si dirà più oltre);

-alcuni capi di vestiario vennero restituiti, infatti, per l'adattamento su misura e altri per cambio tipologia di merce: agli atti del Comune risultano i documenti di trasporto emessi dalla fornitrice (n.44 e 45 del 10 aprile 2014) all'atto della riconsegna, dai quali emerge, peraltro, che non tutti i capi consegnati erano stati oggetto di modifiche sartoriali ed erano a completamento della fornitura;

-con nota 15 aprile 2014 a firma del legale rappresentante della ditta fornitrice, indirizzata al Comune di Abano Terme, la ditta ha ammesso, non avendo ricevuto la scheda vestiario di un agente, di non aver mai provveduto a consegnare il relativo materiale e, quindi, si è rivolta all'Ente per chiedere se quest'ultimo preferisse il completamento della fornitura o l'emissione di nota di credito;

-con nota 23 gennaio 2015, su richiesta del Comune, il legale rappresentante della ditta fornitrice ha dichiarato di aver consegnato (pur non fornendo indicazioni circa la data in cui ciò è avvenuto) al Comandante, odierno convenuto, l'intera massa vestiario di cui alla scheda d'ordine, comprensiva, quindi, della divisa da cerimonia indicata in sostituzione di parte della dotazione personale, mentre il convenuto, per il tramite del proprio legale, con nota 27 gennaio 2015 ha affermato di non esserne mai stato in possesso;

-nonostante ciò, la ditta ha emesso in data 6 dicembre 2013 la fattura n. 221, che riporta nella descrizione i contenuti dell'originario ordine diretto d'acquisto, senza tener conto delle variazioni successivamente intervenute, facendo riferimento ad un documento di trasporto, il n. 227 del 6 dicembre 2013, che non è stato rivenuto agli atti del Comune (ed acquisito solo in data 1.4.2014 previa richiesta alla ditta). La data del DDT, peraltro, non coincide con alcuna delle tranche di consegna dei materiali: il legale rappresentante della ditta ha riconosciuto, infatti, che la bolla venne compilata "pro forma" sulla base dell'ordine d'acquisto e non del materiale effettivamente consegnato, che tale documento non venne consegnato ad alcuno (ed infatti la copia in possesso della ditta non riporta alcuna sottoscrizione per avvenuta consegna), ma venne abbandonato sul tavolo dell'odierno convenuto, in quel momento assente (circostanza che non può non suscitare dubbi, dal momento che non sembra credibile che un soggetto terzo abbia libero accesso all'ufficio del Comandante in sua assenza, senza potersi e/o doversi rapportare, per la sottoscrizione, ad altro personale presente presso il Comando).

Allorchè, quindi, l'odierno convenuto con atto n. 3 in data 23 gennaio 2014 provvede a liquidare la fattura n.221 del 6 dicembre 2013, dichiarando la regolarità della fornitura, ciò fece con inescusabile superficialità e negligenza rispetto ai propri doveri d'ufficio, infatti:

-la descrizione dell'oggetto della fattura -riproduttore l'originario ordine di acquisto- non era corrispondente alla fornitura così come modificata sulla base delle richieste degli agenti, circostanza indiscutibilmente nota al convenuto;

-mancava il documento di trasporto relativo alla fattura (che, ai sensi del regolamento comunale di contabilità, avrebbe dovuto essere allegato alla documentazione attestante l'avvenuta consegna), né risulta che il convenuto, accortosene, abbia provveduto a cercarlo o a farsene consegnare una copia;

-la fornitura non era completa, né per quanto riguardava la parte "standard" (oggetto, cioè, dell'ordine diretto d'acquisto), né per quanto riguardava la parte modificata per cambi e sostituzioni, ivi compresi gli adattamenti sartoriali (compresi, questi ultimi, nell'offerta del fornitore);

-non era stato effettuato alcun controllo né sotto il profilo qualitativo (di conformità, cioè, alle disposizioni regionali in materia di caratteristiche del vestiario degli agenti di polizia locale: D.G.R.V. n. 2689 del 2004), né quantitativo sulla fornitura rispetto all'ordine e alle sue modifiche;

-non era stato effettuato alcun controllo sull'effettiva equivalenza, in termini di valore economico, delle sostituzioni e dei cambi richiesti, né sui prezzi in concreto applicati: ciò emerge con primaria evidenza con riferimento alla differente aliquota IVA applicata alla fattura (aumentata dal 21 al 22% nel mese di settembre 2013, successivamente, cioè, all'ordine) a importo complessivo della fattura immutato, ma risulta anche per tabulas dalla comunicazione della ditta fornitrice del 14.4.2014 che ha riconosciuto, sulla base dei (ri)conteggi effettuati sulla base di una propria -ma del tutto irrituale- documentazione contabile (acquisita agli atti del procedimento penale e consistente in schede nominative per ogni singolo agente, divise in due parti: "rende" e "prende", nelle quali erano state inserite, a mano dalla stessa ditta, le

indicazioni dei capi sostituiti ed il relativo prezzo, con eventuale conguaglio in dare e avere, talora di importo elevato, pari a diverse centinaia di euro), una differenza tra il materiale fornito e quanto pagato di 54,33 euro (oltre IVA);

-l'assenza di qualsivoglia controllo ha trovato conferma, nell'immediatezza, nei riscontri effettuati dalla stessa Polizia Municipale di Abano Terme circa l'effettiva consistenza della massa vestiario fornita dalla ditta in esecuzione del più volte citato affidamento del 2 agosto 2013, di cui alla accurata ed esaustiva relazione in atti, che hanno consentito di ricostruire un minor valore della fornitura di euro 4.671,23.

Il comportamento tenuto dal convenuto, da cui è derivata una gestione dell'intero procedimento di affidamento e successiva esecuzione della fornitura del tutto farraginoso ed inefficiente, connotato da grave superficialità ed indubbia gravissima negligenza, non sembra poter trovare giustificazione alcuna, neppure alla luce del quadro "ambientale" lungamente e analiticamente descritto dalla difesa del convenuto.

Tale quadro, in termini assoluti peraltro ininfluenza in relazione ad una mera procedura di fornitura di beni in economia mediante acquisto su MEPA, non può in alcun modo dare ragione, neppure in concreto, della reiterata violazione delle norme che impongono, al responsabile del procedimento, l'adempimento di attività di carattere procedimentale (preventiva ricognizione dei fabbisogni, individuazione dei beni da acquistare, verifica della congruità dell'offerta, affidamento, verifica quali-quantitativa della fornitura e congruità rispetto all'ordine e all'offerta, liquidazione), peraltro perfettamente note al convenuto sia in relazione al ruolo direttivo (Comandante della Polizia Locale) da esso rivestito –e alla esperienza in esso maturata-, sia in relazione allo specifico ruolo di responsabile del procedimento (già rivestito in precedenti, analoghi, procedimenti di affidamento per la fornitura di massa vestiario).

Né può trovare accoglimento la doglianza, formulata dalla difesa del convenuto, relativa all'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese alla Polizia Municipale di Abano Terme dal legale rappresentante della ditta fornitrice, Claudio Sammartino, a S.I.T. nelle date del 10 e 14 aprile 2014, in data successiva, cioè, alla segnalazione, avvenuta in data 7 aprile 2014, del medesimo all'Autorità giudiziaria in sede penale. In relazione ad esse troverebbe applicazione il regime di inutilizzabilità assoluta di cui al secondo comma dell'art. 63 c.p.p., sicché non potrebbe loro attribuirsi alcun valore probatorio nel presente procedimento.

Al di là del fatto che tali dichiarazioni altro non fanno che riprodurre ciò che emerge anche da altri documenti provenienti dallo stesso soggetto (cfr. le succitate note a firma del Sammartino, legale rappresentante della fornitrice, fatte pervenire al Comune di Abano Terme tra il marzo e l'aprile 2014 con cui si riconosce, dapprima, il ritardo nel completamento della fornitura e successivamente se ne ammette l'incompletezza ed infine si comunica l'errore nella contabilizzazione dei resi/presi, ovviamente rilevato ex post successivamente alle numerose richieste di chiarimenti del Comune), il Collegio ritiene che regime di inutilizzabilità erga omnes richiamato sia inconferente: infatti, "in base al principio del libero convincimento, il giudice civile può trarre elementi di prova, con adeguato vaglio critico, dalle dichiarazioni "auto-indizianti" rese nel procedimento penale, atteso che la sanzione d'inutilizzabilità, posta dall'art. 63 cod. proc. pen. a tutela dei diritti di difesa in quella sede, non ha effetti fuori di essa" (Cassazione civile, sez. II, 4 giugno 2014 n. 12577)".

Nel caso in esame, peraltro, il quadro probatorio offerto dal Pubblico Ministero si fonda su una pluralità di altri elementi, a partire dalla –non contestata- assenza di documentazione attestante le consegne (dal fornitore all'Ente e dall'Ente ai singoli agenti) e le restituzioni, e di documentazione attestante le verifiche effettuate; per seguire con le concordanti dichiarazioni rese dagli agenti destinatari del vestiario oggetto

della fornitura, in merito tanto alle modalità, quanto ai tempi, al numero e alla specie dei capi ricevuti; per continuare con la documentazione fiscale relativa al completamento della fornitura (i DDT n. 44 e 45 del 2014).

Alla luce di tali, oggettive e documentali, circostanze appaiono prive di rilievo, quindi, le dichiarazioni rese a S.I.T. dal legale rappresentante della ditta fornitrice alla Guardia di Finanza di Padova in data 4 settembre 2017 (a oltre tre anni di distanza dalle precedenti), con le quali egli, peraltro senza smentire i fatti oggettivamente presi (anzi, confermandoli), si limita a dare una sorta di "interpretazione autentica" delle proprie precedenti dichiarazioni, chiarendo che, a proprio giudizio, la fornitura era da intendersi conclusa con la consegna avvenuta in data 21 novembre 2013.

Ai fini del presente giudizio, tuttavia, le convinzioni del foro interno del fornitore –peraltro, come sottolineato anche dal Pubblico Ministero, potenzialmente sorrette dall'interesse a sminuire la propria posizione nel coevo procedimento penale- non possono essere tenute in considerazione alcuna, dovendo essere presi in considerazione gli elementi oggettivi costituiti dalla condotta del convenuto che:

-in possesso della specifica professionalità e rivestendo il ruolo di Responsabile del Settore e del procedimento;

-in violazione di specifici doveri normativi di verifica (preventiva e successiva) su di esso nelle prefate qualità incombenti;

-ha provveduto a liquidare, con proprio provvedimento, la fattura emessa dalla ditta fornitrice senza averne controllato la correttezza sul piano amministrativo-contabile, avendo omesso di verificarne la correttezza dell'importo in relazione al materiale effettivamente fornito (e di quest'ultimo rispetto all'ordinativo), nonché di verificare la qualità e quantità del materiale medesimo;

-causando all'Ente un danno patrimoniale, pari alla differenza tra l'importo pagato e il minor valore della fornitura, di euro 4.671,23.

Con la propria condotta gravemente negligente, inoltre, il convenuto –come sottolineato dalla Procura attrice- " non ha garantito che l'attività amministrativa del Comando di Polizia Locale rispondesse ai criteri di economicità, di efficacia e di imparzialità, parametri tipici, caratterizzanti l'attività della Pubblica Amministrazione, in generale, in base ai parametri costituzionali immediatamente precettivi dell'art. 97 della Costituzione".

Il Collegio ritiene, pertanto, sussistenti tutti i presupposti per l'accertamento, in capo al convenuto, della responsabilità, a titolo di colpa grave, per il danno patrimoniale causato al Comune di Abano Terme per irregolarità della fornitura di vestiario per il Corpo di Polizia Municipale quantificato in euro 4.671,23, pari alla differenza tra quanto pagato ed il valore di quanto effettivamente fornito, somma sulla quale dovrà essere calcolata la rivalutazione monetario dal 14 aprile 2014, oltre ad interessi legali dalla data della sentenza.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. G30297 del Registro di segreteria, ogni contraria domanda od eccezione respinta,

- accertatane la responsabilità, condanna B. A., nato a Padova il (...) 1966, c.f. (omissis), al pagamento, in favore del Comune di Abano Terme (PD), della somma di euro 4.671,23 a titolo di risarcimento del danno

patrimoniale, oltre rivalutazione monetaria dal 14 aprile 2014 e interessi dalla data della sentenza all'effettivo soddisfo;

- le spese seguono la soccombenza e si liquidano in euro 396,70 (euro trecentonovantasei/70).

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio in esito alla pubblica udienza del 18 ottobre 2017.

Depositato in Segreteria il 13/12/2017