G.26054 **Sent. n. 110/2024**

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna

composta dai seguenti magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Valeria Mistretta	Consigliere
Gaetano Berretta	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, iscritto al n.26054 del registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale contro i Signori

VIRDIS Marco, nato a Cagliari il 19 giugno 1968, residente a Selargius (CA) in Via Montanaru, n. 49 (C.F. VRDMRC68H19B354K), rappresentato e difeso, in forza di procura in atti, dall'Avv. Matilde Mura del Foro di Cagliari (matildemura@pec.it), con domicilio eletto in Cagliari, Via Ancona n. 3, presso lo studio legale del difensore;

MURA Fernando, nato a Lanusei (NU) il 3 gennaio 1964, residente a Cagliari in Via Giudicessa Benedetta, n. 22 (C.F. MRUFNN64A03E441D), rappresentato e difeso, in forza di procura in atti, dagli Avv.ti Laura Opilio (laura.opilio@legalmail.it) e Filippo Profili (filippoprofili@pec.it), entrambi del Foro di Roma, con domicilio eletto in Roma, Via Depretis n. 86, presso lo studio legale dell'Avv. Laura Opilio;

LAI Paola, nata ad Arzana (NU) il 23 ottobre 1953, residente a Cagliari in Via

Luigi Einaudi, n. 50 (C.F. LAIPLA53R63A454Y), rappresentata e difesa, in forza di procura in atti, dall'Avv. Sergio Segneri del Foro di Cagliari (sergiosegneri@legalmail.it), con domicilio eletto in Cagliari, Via Sonnino n. 84, presso oo studio legale del difensore;

PASSINO Paolo, nato a Cagliari il 2 novembre 1950, ivi residente in Via del Risorgimento n. 109 (C.F. PSSPLA50S02B354A), rappresentato e difeso, in forza di procura in atti, dall'Avv. Francesco Caput del Foro di Cagliari (avvocatofrancescocaput@pec.it), con domicilio eletto in Cagliari, Via Cherubini n. 16, presso lo studio legale del difensore;

TERRANA Tiziana, nata a Termini Imerese (PA) il 3 settembre 1976, residente a Monserrato (CA) in via Riu Mortu n. 62/A (C.F. TRRTZN76P63L112U), rappresentata e difesa, in forza di procura in atti, dall'Avv. Giulia Atzori del Foro di Cagliari (giulia.atzori@pec.it), con domicilio eletto in Cagliari, Piazza Marghinotti n. 1, presso lo studio legale del difensore;

Visto l'atto di citazione depositato dalla Procura Regionale in data 16.11.2023.

Letti gli atti e i documenti di causa.

Uditi, all'udienza dibattimentale del 18.2.2025, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Annalisa Lombardini, il Giudice Relatore, Cons. Gaetano Berretta, il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale, dott. Pellegrino Marinelli, l'Avv. Matilde Mura per il convenuto VIRDIS Marco e, su delega dell'Avv. Laura Opilio, per il convenuto MURA Fernando, l'Avv. Sergio Segneri per la convenuta LAI Paola e l'Avv. Giulia Atzori per la convenuta TERRANA Tiziana.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato il 16.11.2023, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio amministratori e dipendenti del Comune di Quartu Sant'Elena (CA) – segnatamente i Sig.ri VIRDIS Marco, dirigente *ad interim* del Settore Ambiente dal 16 maggio 2016 al 10 gennaio 2018, MURA Fernando, dirigente del Settore Ambiente, *ad interim* dal 10 gennaio 2018 al 5 dicembre 2018 e in qualità di titolare dal 5 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019, LAI Paola, Segretario Generale e Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dal 12 gennaio 2015 al 31 dicembre 2019 oltre che dirigente *ad interim* del Settore Affari Legali dal 21 gennaio 2016 al 31 dicembre 2019, DELUNAS Stefano, Sindaco dal 9 luglio 2015 al 21 novembre 2020, PASSINO Paolo, Assessore all'Ambiente da novembre 2016 ad aprile 2017 e TERRANA Tiziana, Assessore all'Ambiente da aprile 2017 a dicembre 2020 – per sentirli condannare, con imputazione a titolo di colpa grave, al risarcimento di un asserito pregiudizio erariale che sarebbe stato subito dall'amministrazione comunale in conseguenza dell'intervenuta reiterata illegittima proroga, dal febbraio 2017 all'aprile 2021, del contratto d'appalto del servizio di igiene urbana (somma complessiva di euro 1.661.263,33, addebitata con articolata ripartizione tra i diversi succitati soggetti coinvolti nella gestione dell'appalto).

L'organo requirente ha riferito di aver appreso la notizia di danno a seguito di specifica segnalazione in data 17.6.2020 e ha proceduto alla ricostruzione della fattispecie di responsabilità amministrativa sulla base delle risultanze dell'attività investigativa espletata dall'organo di Polizia Giudiziaria.

A sostegno della prospettazione accusatoria venivano riferiti i seguenti fatti.

1) Il contratto d'appalto del servizio di igiene urbana del Comune di Quartu Sant'Elena, stipulato in data 26 febbraio 2008 con l'operatore economico De Vizia Transfer S.p.A. per la durata di nove anni decorrenti dall'1 marzo 2008 - con naturale scadenza al 28 febbraio 2017 - continuava ad essere eseguito dal medesimo operatore economico, per effetto di ripetute e illegittime proroghe, fino al 26 aprile 2021.

2) Le prime quattro proroghe venivano disposte senza che fosse stata preventivamente indetta una procedura di gara finalizzata alla scelta di un nuovo contraente (la prima con determinazione dirigenziale, le successive con ordinanza contingibile e urgente), le ulteriori otto venivano adottate dopo l'indizione della procedura di gara, con ordinanza contingibile e urgente.

3) Venivano adottati, in particolare, i seguenti provvedimenti.

a. Determinazione n. 84 del 27 febbraio 2017 del dirigente del Settore Ambiente (durata della proroga: 12 mesi), con la seguente motivazione: *"[...] nelle more di approvazione della nuova gara [...]"*;

b. Ordinanza sindacale n. 11 del 27 febbraio 2018 (durata della proroga: 6 mesi), con la seguente motivazione: *"[...] non si è ancora provveduto a individuare il nuovo gestore del servizio in argomento e non è ancora stata avviata la procedura finalizzata a tale affidamento [...]"*;

c. Ordinanza sindacale n. 61 del 30 agosto 2018 (durata della proroga: 12 mesi), adottata ai sensi dell'art. 191 del D. Lgs. n. 152/2006, con la seguente motivazione: *"[…] non si è ancora provveduto a individuare il nuovo gestore del servizio in argomento e non è ancora stata avviata la procedura finalizzata a tale affidamento […]"*;

d. Ordinanza sindacale n. 47 del 30 agosto 2019 (di proroga della precedente fino al 31 gennaio 2020), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] alla data odierna sono in fase di perfezionamento gli atti consequenziali a quanto indicato nelle suddette Linee Guida, propedeutiche all'indizione del bando di gara […]"*;

e. Ordinanza sindacale n. 9 del 31 gennaio 2020 (di proroga della precedente fino al 30 giugno 2020), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] sono state dunque concretamente avviate le procedure per l'affidamento dell'appalto […]" e "[…] ragioni igienico/sanitarie […]"*;

f. Ordinanza sindacale n. 46 del 30 giugno 2020 (di proroga della precedente fino al 31 agosto 2020), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] sono state dunque concretamente avviate le procedure per l'affidamento dell'appalto […]" e "[…] ragioni igienico/sanitarie […]"*;

g. Ordinanza sindacale n. 59 del 28 agosto 2020 (di proroga della precedente fino al 31 ottobre 2020), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] sono*

in corso le procedure per l'affidamento dell'appalto per la gestione del servizio […]" e "[…] ragioni igienico/sanitarie […]";

h. Ordinanza sindacale n. 76 del 23 ottobre 2020 (di proroga della precedente fino al 31 dicembre 2020), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] sono in corso le procedure per l'affidamento dell'appalto per la gestione del servizio […]" e "[…] ragioni igienico/sanitarie […]"* ;

i. Ordinanza sindacale n. 100 del 23 dicembre 2020 (di proroga della precedente fino al 31 gennaio 2021), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] sono in corso le procedure per l'affidamento dell'appalto per la gestione del servizio […]" e "[…] ragioni igienico/sanitarie […]"*;

j. Ordinanza sindacale n. 10 del 27 gennaio 2021 (di proroga della precedente fino al 28 febbraio 2021), adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con la seguente motivazione: *"[…] sono in corso le procedure per l'affidamento dell'appalto per la gestione del servizio […]" e "[…] ragioni igienico/sanitarie […]"* ;

k. Ordinanza sindacale n. 16 del 25 febbraio 2021, adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con cui è stata disposta la proroga dell'ordinanza n. 10/2021 dal 1° marzo 2021 fino all'avvio del nuovo contratto dei servizi di igiene urbana, e comunque non

oltre il 15 aprile 2021;

l. Ordinanza sindacale n. 30 del 15 aprile 2021, adottata ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000, con cui è stata disposta la proroga dell'ordinanza n. 10/2021 dal 16 aprile 2021 fino all'avvio del nuovo contratto dei servizi di igiene urbana, e comunque non oltre il 30 aprile 2021.

Sulla base del riferito quadro fattuale, la Procura Regionale contestava ai vertici amministrativi e burocratici dell'ente territoriale che avevano esercitato poteri decisionali – sia di indirizzo politico, sia gestionali - nell'ambito della vicenda negoziale, di aver gravemente omesso di assumere le necessarie condotte previste dall'ordinamento per l'attivazione delle procedure per la selezione del nuovo operatore, atteso che il contratto stipulato in data 26 febbraio 2008 con la De Vizia Transfer S.p.A. era venuto a scadenza il 28 febbraio 2017 e non poteva formare oggetto di proroghe se non per il tempo strettamente necessario alla definizione delle già avviate procedure concorsuali.

La Procura Regionale evidenziava che sulla base dell'orientamento giurisprudenziale consolidatosi nella vigenza del D.Lgs. n.163/2006 – applicabile *ratione temporis* al contratto d'appalto – la possibilità di prorogare il rapporto negoziale in scadenza era ammissibile soltanto in presenza di specifici presupposti, segnatamente la circostanza che la proroga avesse ad oggetto contratti ancora in corso di esecuzione, che la sua durata non eccedesse il tempo strettamente occorrente alla conclusione delle procedure per l'individuazione di un nuovo operatore (sicché la proroga doveva essere stata disposta "in pendenza di gara") e che le ragioni della mancata

conclusione della nuova gara non trovassero fondamento nell'inerzia della Stazione Appaltante e fossero perciò alla stessa non riconducibili.

Nel caso di specie, le strette condizioni di ammissibilità della proroga, individuate dalla giurisprudenza nel vigore del D. Lgs. 163/2006, non sarebbero ravvisabili, atteso che le prime quattro proroghe venivano disposte senza che fosse stata precedentemente indetta una gara per l'individuazione del nuovo appaltatore e che il regime di proroga si sarebbe irragionevolmente protratto dal marzo 2017 sino all'aprile 2021, ben oltre il tempo normalmente occorrente per progettare, bandire, svolgere e aggiudicare una nuova procedura di affidamento del servizio.

Un ulteriore profilo di illiceità dell'azione amministrativa sarebbe ravvisabile, secondo la Procura Regionale, nel ricorso, per disporre la seconda e la terza proroga, alle ordinanze sindacali contingibili e urgenti previste dall'art. 191 del D. Lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), secondo il quale tali ordinanze sarebbero ammissibili per *"consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti"*, e non per derogare alle norme sull'evidenza pubblica. Detta illegittimità sarebbe stata rappresentata dallo stesso Ministero dell'Ambiente con nota del 13 ottobre 2018, avente ad oggetto l'ordinanza n. 61 del 30 agosto 2018.

L'organo requirente procedeva quindi alla ricostruzione delle condotte illecite che avrebbero determinato l'indebito protrarsi dell'appalto tramite l'analisi della posizione dei singoli soggetti ai quali veniva ricondotta causalmente la fattispecie pregiudizievole.

1) VIRDIS Marco, dirigente *ad interim* del Settore Ambiente dal 16

maggio 2016 al 10 gennaio 2018.

Nonostante il contratto d'appalto fosse prossimo alla scadenza, il dott. VIRDIS avrebbe omesso, dall'atto del suo insediamento sino al novembre 2016 (circa sei mesi), di assumere le doverose iniziative finalizzate ad acquisire gli indirizzi politico-amministrativi del Sindaco, della Giunta e dell'Assessore all'Ambiente, e non avrebbe quindi predisposto gli atti per l'indizione della procedura concorsuale finalizzata alla selezione del nuovo operatore economico.

Premesso che in data 5 settembre 2016, l'Assessore all'Ambiente, con mail indirizzata al dott. VIRDIS, aveva impartito direttive per la definizione delle linee guida per la gestione del servizio di igiene urbana, da sottoporre all'attenzione del Consiglio comunale, il dirigente, soltanto in data 25 novembre 2016, avrebbe trasmesso al Segretario Generale e al Sindaco una prima bozza di tali linee guida, unitamente al Piano Economico-Finanziario, evidenziando l'urgenza della pratica, data l'imminente scadenza del contratto in essere.

Tale iniziativa sarebbe risultata tuttavia tardiva. Qualora la Giunta Comunale avesse immediatamente approvato le linee guida, non sarebbe stato comunque possibile aggiudicare una procedura aperta per l'affidamento (in concessione o in appalto) del servizio a un nuovo contraente, atteso che mancavano tre mesi alla scadenza contrattuale del febbraio 2017 e la documentazione di gara non risultava ancora approntata, neppure per sommi capi.

Il dott. VIRDIS, con la richiamata nota del novembre 2016, avrebbe prospettato inoltre alla Giunta Comunale l'alternativa tra concessione e

appalto del servizio e dopo aver evidenziato che la scelta della prima opzione sarebbe stata problematica per assenza di professionalità adeguate per la definizione del piano economico-finanziario, avrebbe concluso affermando che *"in difetto di diverso riscontro, la gara sarà gestita come appalto di servizi"*.

A tale affermazione non sarebbe invero seguita alcuna conseguente azione. Premesso infatti che non sarebbe intervenuto alcun riscontro da parte dell'organo di indirizzo politico, il dott. VIRDIS non avrebbe tuttavia neanche iniziato a predisporre gli atti di gara per l'aggiudicazione di un nuovo appalto di servizi, ma avrebbe semplicemente preso atto dell'ineluttabilità della scadenza del contratto e, previo interpello dell'appaltatore De Vizia Tranfer (nota del 17 gennaio 2017), avrebbe proceduto a prorogare per un anno il contratto d'appalto agli stessi patti e condizioni (Determinazione n. 84 del 27 febbraio 2017).

Tale proroga sarebbe stata illegittima, atteso che la sua formalizzazione sarebbe intervenuta in assenza dell'attivazione della nuova procedura concorsuale. Il provvedimento assunto dal dott. VIRDIS avrebbe invero sostanzialmente sostituito il necessario dato fattuale dell'indizione della nuova gara con la semplice decisione dell'amministrazione in ordine alle modalità di gestione del nuovo servizio (intervenute *in limine* con Deliberazione della Giunta Comunale n. 19 del 24.02.2017), da ritenere propedeutica alla successiva attivazione della gara d'appalto. Ad avviso dell'organo requirente, l'operazione sarebbe stata chiaramente contraria ai canoni ordinamentali per dare corso ad una proroga, da ritenere

pertanto palesemente illegittima.

Successivamente alla proroga annuale, il dott. VIRDIS non avrebbe proceduto con la dovuta tempestività a predisporre gli atti per la nuova procedura concorsuale, atteso che le proposte di deliberazione di Giunta relative alle linee guida per la gestione del servizio in regime di concessione (nel frattempo deliberata dalla Giunta) e il Piano Economico-Finanziario venivano trasmesse soltanto in data 22 giugno 2017 (circa quattro mesi dopo la proroga, disposta per dodici mesi), successivamente modificate e ritrasmesse il 28 luglio 2017. In data 30 ottobre 2017 – a meno di quattro mesi alla scadenza della proroga - il dott. VIRDIS avrebbe quindi sollecitato, tra gli altri, il Segretario Generale, il Sindaco e l'Assessore all'Ambiente a fornire un riscontro alla precedente nota del 28 luglio 2017, ottenendo risposta dal Segretario Generale in data 23 novembre 2017 (in tale nota veniva evidenziata una serie di asserite gravi criticità che avrebbero inficiato la documentazione predisposta: mancata indicazione dei fabbisogni relativi alla quantità di rifiuti da raccogliere; mancata indicazione degli obiettivi connessi alla percentuale di rifiuti differenziati da raggiungere; genericità nella descrizione dei servizi da affidare in concessione e altri).

I rilievi del Segretario Generale venivano confutati dal dott. VIRDIS con nota del 27 novembre 2017.

Nel gennaio 2018, il dott. VIRDIS veniva sostituito da un nuovo dirigente, nella persona dell'Ing. MURA Fernando.

La condotta osservata dal dott. VIRDIS durante la reggenza del Settore Ambiente sarebbe risultata gravemente negligente ed avrebbe concorso

a determinare la situazione pregiudizievole a carico dell'ente. L'organo requirente riferiva di aver tenuto in conto il fatto che il dirigente aveva svolto l'incarico *ad interim*, essendo la sua funzione dirigenziale primaria quella di Comandante della Polizia Municipale ed evidenziava inoltre di aver valutato la problematicità complessiva del quadro fattuale nel quale si era trovato ad operare. Nondimeno, la grave inerzia riferibile al suo comportamento – anche in considerazione dell'esperienza acquisita in qualità di dirigente presso l'ente territoriale in ragione dei plurimi incarichi rivestiti, in particolare quello presso il Settore Legale - e l'illegittimità dei provvedimenti dirigenziali adottati – come tali fonte del pregiudizio subito dall'amministrazione – andrebbero imputati nei suoi confronti a titolo di colpa grave.

2) MURA Fernando, dirigente del Settore Ambiente, *ad interim* dal 10 gennaio 2018 al 5 dicembre 2018 e in qualità di titolare dal 5 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019.

Sebbene all'atto del suo insediamento la situazione risultasse ormai in buona misura compromessa, l'atteggiamento assunto dal dirigente, sia nella fase *ad interim*, sia in quella successiva nella quale svolgeva da titolare le relative funzioni, sarebbe risultato gravemente negligente. L'Ing. MURA avrebbe assunto infatti una posizione inerte e poco propulsiva ed avrebbe badato più a rappresentare formalmente all'amministrazione i problemi gestionali determinati dalla scelta operata in prima battuta dalla Giunta Comunale (dare corso ad una concessione del servizio in luogo di un appalto) piuttosto che attivarsi concretamente per dare corso alla predisposizione degli atti necessari per

espletare la procedura concorsuale e affidare il servizio ad un nuovo operatore economico. La negligenza della condotta del dirigente sarebbe stata inoltre acuita dal fatto che sebbene in prima battuta l'amministrazione avesse optato, ancorchè con grave ritardo, per la gestione del servizio tramite un affidamento in concessione, già dal giugno 2018, l'opzione era stata accantonata e si era deciso di procedere tramite un appalto di servizi (Deliberazione del Consiglio Comunale n. 34 del 15 giugno 2018, di approvazione del Documento Unico di Programmazione 2018/2020). Tale situazione non avrebbe richiesto particolari competenze specialistiche per la predisposizione degli atti di gara. Nondimeno il Settore Ambiente diretto dall'Ing. MURA avrebbe depositato gli atti per dare corso alla gara d'appalto soltanto con proposta n. 264 del 10 ottobre 2019.

Premesso che nel corso del periodo in cui l'Ing. MURA reggeva il Settore Ambiente venivano periodicamente adottate ordinanze sindacali finalizzate a prorogare il servizio in essere, la Procura Regionale gli contestava di aver apposto il visto sulla proposta del RUP, formulata con nota del 27 febbraio 2018, avente ad oggetto *"l'emissione di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente ai sensi dell'art. 191 del D. Lgs. n. 152/2006 che proroghi il contratto Rep. N. 71/2008 inerente il servizio di igiene urbana e servizi complementari per sei mesi a far data dal 01.03.2018 al 31.08.2018 (...)"* stante la palese non pertinenza della disposizione rispetto al tema della deroga alla disciplina dell'evidenza pubblica.

3) LAI Paola, Segretario Generale e Responsabile della prevenzione della

corruzione e della trasparenza dal 12 gennaio 2015 al 31 dicembre 2019 oltre che dirigente *ad interim* del Settore Affari Legali dal 21 gennaio 2016 al 31 dicembre 2019.

Secondo la Procura Regionale, la condotta della dott.ssa LAI sarebbe stata caratterizzata da continui e pretestuosi rinvii delle decisioni di propria competenza, dall'assenza di collaborazione e assistenza nei confronti degli organi burocratici e politici dell'ente, dalla sterile declinazione del ruolo solo in termini formalistici, dall'omissione di qualsivoglia provvedimento disciplinare pure prospettato nei confronti dei dirigenti inadempienti e da inescusabili inerzia e trascuratezza rispetto all'esercizio dei propri doveri d'ufficio, sia di Segretario Generale che di Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Trasparenza (RPCT) e di responsabile *ad interim* del Settore Area Legale.

Dopo aver richiamato le competenze proprie degli incarichi rivestiti dalla dott.ssa LAI, come previste dalla legge e dall'ordinamento interno del Comune di Quartu S.E. (CA), l'organo requirente sottoponeva a critica l'atteggiamento che sarebbe stato mantenuto dalla convenuta, finalizzato non già alla risoluzione delle problematiche nell'ambito di un rapporto di leale collaborazione con l'amministrazione e con l'apparato burocratico, ma soltanto ad evitare una propria eventuale compromissione nella vicenda.

Risulterebbe in primo luogo contraria al principio stabilito dall'art.97, comma 4, TUEL (a mente del quale *"Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività"*) la presa

di posizione della dott.ssa LAI (nota del 23 gennaio 2017) con la quale, dopo avere ribadito l'incompletezza della documentazione presentata dal dott. VIRDIS, avrebbe affermato che non sarebbe consentito al Segretario *"rilasciare, ed in particolare per iscritto, alcun parere legale"* sulle questioni sollevate dal dirigente, posto che *"l'attività di collaborazione e funzione di assistenza giuridica nei confronti dell'Ente (...) deve essere effettuata unicamente nei confronti degli organi dell'ente, ovverosia Sindaco, Giunta e Consiglio comunale"*.

Parimenti non condivisibile risulterebbe l'interpretazione delle proprie competenze in tema di controlli interni, sostanzialmente limitato ad un eventuale controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, svolto ai sensi dell'art. 147-bis TUEL. Tale tesi risulterebbe del tutto irragionevole e comprometterebbe l'esigenza di assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa e di sovraintendere e coordinare l'azione del dirigente.

Da questo angolo prospettico, la Procura Regionale contestava quindi alla dott.ssa LAI di non aver preso posizione avverso l'illegittimità della prima proroga del contratto d'appalto intervenuta nel febbraio 2017 con provvedimento del dott. VIRDIS e di quelle successivamente adottate dall'ente.

Analoghe considerazioni dovrebbero rilevare, secondo l'organo requirente, in relazione alla nota dell'8 ottobre 2018 con la quale la dott.ssa LAI riscontrava la nota del 21 settembre 2018 con la quale l'Ing. MURA aveva richiesto al Sindaco *"[...] la convocazione di apposita conferenza dei dirigenti, con la partecipazione del Segretario Generale*

e del Servizio Legale, al fine di individuare le azioni amministrative e operative da intraprendere nell'immediato e nel breve e medio termine […]", a fronte del rilievo pervenuto dal Ministero dell'Ambiente in ordine all'illegittimità del ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti ex art. 191 del Testo Unico Ambiente. La dott.ssa LAI, in relazione alle competenze del Servizio Legale retto *ad interim* in assenza di avvocati interni, evidenziava che esso non poteva trasformarsi in ufficio di consulenza per la dirigenza comunale. Le argomentazioni della convenuta venivano ritenute non condivisibili dalla Procura Regionale, che rimarcava l'atteggiamento poco collaborativo della convenuta. Con specifico riguardo ai rilievi del Ministero dell'Ambiente, la dott.ssa LAI si sarebbe limitata a domandare una relazione al dirigente nonostante fosse ben a conoscenza dell'intervenuta adozione delle due ordinanze sindacali n.11/2018 e n.61/2018 ex art. 191 del Testo Unico Ambiente, per averle ricevute formalmente, senza formulare alcuna obiezione, nella sua qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

La richiesta di una relazione sarebbe stata quindi un atto inutile e dilatorio, formulata nella prospettiva di tentare di separare le responsabilità proprie da quelle del dirigente a fronte della disvelata antigiuridicità dell'ordinanza.

La negligenza gestionale e l'incapacità di trovare soluzioni ai problemi dell'amministrazione emergerebbe inoltre dalla proposta della dott.ssa LAI (nota del 14 ottobre 2019) di attivare la vigilanza collaborativa con A.N.AC., rispetto agli atti della gara d'appalto, ai sensi dell'art. 4 del

Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici del 28 giugno 2017.

La proposta di coinvolgimento dell'A.N.AC. – che non veniva recepita dall'amministrazione - sarebbe tuttavia intervenuta quando il servizio era ormai gestito in proroga da oltre due anni e mezzo. Secondo la Procura Regionale avrebbe potuto eventualmente avere una sua fondatezza nella prima fase della vicenda correlata alle proroghe, ma non dopo tanto tempo e dopo che ormai l'amministrazione si era determinata ad attivare la procedura di gara per la selezione di un nuovo appaltatore del servizio.

A fronte della richiesta del Sindaco di completare l'istruttoria di propria competenza ai fini dell'esame ed eventuale approvazione della proposta di deliberazione di Giunta n. 264 del 10/10/2019, avente ad oggetto: *"Approvazione progetto del servizio di igiene urbana e servizi complementari"*, la dott.ssa LAI, con nota del 12 novembre 2019, avrebbe infine evidenziato di non poter assicurare gli adempimenti di propria competenza a causa delle già programmate ferie e dell'imminente collocamento a riposo, fissato per 1'1 gennaio 2020.

Secondo la Procura Regionale, il riferimento alle ferie già pianificate come ostacolo insormontabile all'accuratezza dell'istruttoria risulterebbe irragionevole, atteso che la pratica era ormai già sostanzialmente istruita e che sarebbe stato sufficiente un'attività di verifica da espletare con l'apparato burocratico.

Nei giorni seguenti (13 e 14 novembre 2019), la dott.ssa LAI avrebbe firmato tre note di richiesta di elementi integrativi e/o di formulazione

di rilievi rispetto alla documentazione afferente alla deliberazione del progetto di servizio di igiene urbana, innestando una copiosa corrispondenza con l'Ing. MURA (il progetto veniva infine approvato con Deliberazione della Giunta comunale n. 261 del 29 novembre 2019, a distanza di 49 giorni dalla presentazione della relativa proposta, datata 10 ottobre 2019).

4) DELUNAS Stefano, Sindaco dal 9 luglio 2015 al 21 novembre 2020.

L'organo requirente ha contestato al Sindaco DELUNAS, quale vertice politico-amministrativo dell'ente, di aver posto in essere molteplici condotte omissive causative di danno erariale, connotate da trascuratezza nello svolgimento delle funzioni, a fronte dell'inerzia, dell'inefficienza e dei contrasti emersi in seno alla componente burocratica dell'ente, in quanto - salve due isolate eccezioni (nota del 26 giugno 2019, indirizzata al Segretario Generale e nota del 24 gennaio 2020, indirizzata al Settore Ambiente):

a) non avrebbe adottato alcuna iniziativa a fronte della mancata tempestiva predisposizione, da parte del dott. VIRDIS, degli atti da sottoporre alla Giunta in ordine alla scelta del regime giuridico del servizio e, una volta scelta la concessione, delle linee guida e del Piano Economico-Finanziario;

b) una volta individuato l'appalto quale modalità per l'affidamento del servizio, non avrebbe posto in essere alcuna iniziativa a fronte della mancata tempestiva predisposizione da parte del medesimo dott. VIRDIS degli atti necessari a indire la nuova gara;

c) non avrebbe dato seguito, nonostante l'adesione inizialmente

manifestata, alla proposta del Segretario di attivare la vigilanza collaborativa con A.N.AC., determinando così un ulteriore rallentamento del procedimento di approvazione delle linee guida per l'appalto del servizio, e contribuendo ad esasperare le tensioni in seno alla compagine burocratica;

d) non sarebbe intervenuto presso il Segretario Generale e presso i dirigenti di volta in volta interessati, per sollecitare la condivisione delle questioni problematiche e l'individuazione delle relative soluzioni, rimanendo inerte rispetto agli aspri contrasti che di volta in volta si palesavano nell'ambito della compagine burocratica dell'ente.

La Procura Regionale contestava inoltre al Sindaco DELUNAS di aver adottato atti di propria competenza (le citate ordinanze contingibili e urgenti), errando con colpa grave nella individuazione dell'idoneità dello strumento giuridico prescelto (l'ordinanza ex art. 191 del Testo Unico Ambiente) a disporre la proroga del contratto.

5) PASSINO Paolo, Assessore all'Ambiente da novembre 2016 ad aprile 2017 e TERRANA Tiziana, Assessore all'Ambiente da aprile 2017 a dicembre 2020.

In funzione del ruolo amministrativo rivestito, entrambi gli Assessori avrebbero concorso, secondo la Procura Regionale, con l'inerzia del Sindaco rispetto alle inadempienze dell'apparato burocratico e ai contrasti emersi tra Segretario Generale e dirigenti e si sarebbero disinteressati di verificare l'attuazione dei deliberati della Giunta Comunale, benché specificamente attinenti all'oggetto della delega assessoriale. L'organo requirente, con specifico riguardo alla posizione

dell'Assessore TERRANA, riferiva di aver acquisito agli atti due sue note di sollecito al Segretario Generale, emesse nel 2019, affinché trasmettesse alla Giunta comunale, per la successiva approvazione in Consiglio comunale, la proposta di deliberazione attinente alle linee di indirizzo sull'appalto di affidamento del servizio di igiene urbana. Si tratterebbe tuttavia, secondo l'organo requirente, di solleciti fini a sé stessi, con i quali la complessiva inerzia veniva temporaneamente interrotta (le due note sarebbero state trasmesse a distanza di una settimana l'una dall'altra), ma a cui non avrebbe fatto seguito alcun esito e alcuna ulteriore iniziativa.

****

Dopo aver rappresentato che a seguito della seppur tardiva attivazione della procedura di evidenza pubblica per la selezione del nuovo appaltatore del servizio, il Comune di Quartu Sant'Elena (CA) stipulava il nuovo contratto d'appalto nell'aprile del 2021, la Procura Regionale procedeva alla quantificazione del danno patrimoniale asseritamente subito dall'amministrazione territoriale, che veniva quantificato sulla base del maggior esborso che l'ente avrebbe sostenuto per effetto delle proroghe, alla luce delle asserite migliori condizioni economiche di aggiudicazione del nuovo appalto.

Ai fini dell'applicazione di un corretto parametro di comparazione tra il canone corrisposto per remunerare il servizio in proroga e quanto, invece, sarebbe stato pagato con l'applicazione delle migliori condizioni dedotte nel contratto stipulato nell'aprile 2021, l'organo requirente procedeva secondo le seguenti modalità di calcolo:

1) veniva determinato l'effettivo importo corrisposto dall'ente in relazione a ciascun periodo di proroga;

2) il corrispettivo di cui al nuovo contratto dell'aprile 2021 veniva ricondotto al 2017 e virtualmente rivalutato per gli anni successivi, attraverso l'applicazione dei medesimi coefficienti di indicizzazione ISTAT praticati dall'ente nell'esecuzione del contratto del 2008;

3) la differenza tra il canone previsto dalle nuove condizioni contrattuali e quello effettivamente pagato per il servizio svolto in proroga risultava quindi pari a:

- Periodo 1° marzo - 31 dicembre 2017 (10 mesi).

  Canone corrisposto con il vecchio contratto: euro 9.599.327,68 (IVA compresa);

  Corrispettivo previsto con il nuovo contratto: euro 9.293.611,47 (IVA compresa);

  Differenza: euro 305.716,21.

- Periodo: 2018 (12 mesi – indicizzazione 0,76544%).

  Canone corrisposto con il vecchio contratto: euro 11.589.132,93 (IVA compresa);

  Corrispettivo previsto con il nuovo contratto: euro 11.237.698,19 (IVA compresa);

  Differenza: euro 351.434,74.

- Periodo: 2019 (12 mesi – indicizzazione 0,48381%)

  Canone corrisposto con il vecchio contratto: euro 11.775.115,57 (IVA compresa);

  Corrispettivo previsto con il nuovo contratto: euro 11.292.067,29

(IVA compresa);

Differenza: euro 483.048,28.

- Periodo: 2020 (12 mesi – indicizzazione 0,84870%).

Canone corrisposto con il vecchio contratto: euro 11.790.443,36 (IVA compresa);

Corrispettivo previsto con il nuovo contratto: euro 11.387.903,06 (IVA compresa);

Differenza: euro 402.540,30.

Periodo: 1 gennaio/30 aprile 2021 (4 mesi).

Canone corrisposto con il vecchio contratto: euro 3.914.491,49 (IVA compresa);

Corrispettivo previsto con il nuovo contratto: euro 3.795.967,69 (IVA compresa);

Differenza: € 118.523,80.

Per un ammontare complessivo pari ad euro 1.661.263,33.

Il pregiudizio erariale, così come quantificato, veniva imputato alla responsabilità gravemente colposa dei convenuti secondo la seguente ripartizione *pro quota*.

1) Paola LAI: euro 498.379,00 (pari al 30% del totale);

2) Marco VIRDIS: euro 415.315,83 (pari al 25% del totale);

3) Fernando MURA: euro 249.189,50 (pari al 15% del totale);

4) Stefano DELUNAS: euro 332.252,67 (pari al 20% del totale);

5) Paolo PASSINO: euro 83.063,17 (pari al 5% del totale);

6) Tiziana TERRANA: euro 83.063,17 (pari al 5% del totale).

Dopo aver dato conto di aver proceduto alla notificazione dell'invito a

fornire deduzioni nei confronti dei convenuti e dopo aver proceduto all'analitica disamina e confutazione delle eccezioni difensive presentate nella sede preprocessuale, la Procura Regionale concludeva domandandone la condanna – secondo l'esposta ripartizione - al pagamento, in favore del Comune di Quartu Sant'Elena (CA), della complessiva somma di euro 1.661.263,33, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese del giudizio.

Con Decreto del Presidente della Sez. Giurisdizionale in data 16 novembre 2023, il giudizio veniva fissato per l'udienza di discussione del 14 novembre 2024.

Con atto depositato il 29 febbraio 2024, il patrocinatore del convenuto Ing. PASSINO Paolo comunicava il decesso del proprio assistito, intervenuto a Cagliari in data 8 gennaio 2024, come da certificato di morte allegato.

Con memoria di costituzione depositata in data 7 agosto 2024 la difesa del Sig. DELUNAS Stefano formulava richiesta di rito abbreviato, ai sensi dell'art. 130 c.g.c., accettando la quantificazione operata dalla Procura nel prescritto parere, per un importo di euro 30.000,00.

Con Decreto del Presidente della Sez. Giurisdizionale in data 8 agosto 2024, il giudizio abbreviato veniva conseguentemente chiamato per l'udienza in camera di consiglio del 14 novembre 2024.

Con memoria di costituzione e difesa, depositato in data 24 ottobre 2024, si costituiva in giudizio il dott. VIRDIS Marco, rappresentato e difeso dall'Avv. Matilde Mura del Foro di Cagliari.

La difesa del convenuto riepilogava analiticamente i fatti controversi e dopo aver richiamato le contestazioni formulate dalla Procura Regionale eccepiva preliminarmente la parziale prescrizione del credito erariale

azionato.

Premesso che il primo atto di costituzione in mora ricevuto dal dott. VIRDIS sarebbe stato l'invito a fornire deduzioni notificato in data 28 giugno 2023, le somme liquidate dal Comune di Quartu S.E. in favore dell'appaltatore - in regime di proroga del primo contratto - antecedentemente al quinquennio dalla messa in mora, sarebbero da accertare come prescritte. Sul punto la difesa rappresentava di aver già sollevato l'eccezione in sede preprocessuale ed evidenziava che la Procura Regionale, nonostante nell'analisi delle deduzioni post invito a dedurre contenute nell'atto di citazione avesse ammesso che il credito risarcitorio era da ritenere parzialmente prescritto, sebbene soltanto per l'anno 2017 in considerazione della rilevanza della sospensione del decorso prescrizionale prevista dall'art.85, comma 4, D.L. n.18/2020 e s.m.i., non procedeva tuttavia ai relativi scomputi in sede di conclusioni. La difesa eccepiva quindi che sulla somma risarcitoria di euro 1.661.263,33 dovrebbe essere in ogni caso scorporata la componente concernente il danno erariale relativo ai differenziali di prezzo in relazione ai pagamenti intervenuti nell'anno 2017 (7 mensilità su 10 oggetto di contestazione) - per un ammontare di euro 214.001,35 – con conseguente riquantificazione del pregiudizio erariale in misura pari ad euro 1.477.261,98 (quota imputabile al dott. VIRDIS: euro 361.815,50, pari al 25% del totale).

Nel merito eccepiva, in primo luogo, che la determinazione del danno erariale si sarebbe fondata su un criterio di computo del tutto inattendibile, atteso che le componenti di prezzo del primo e del secondo appalto non risulterebbero sovrapponibili, con la conseguenza che l'asserito danno erariale sarebbe indimostrato. Sul punto la difesa evidenziava che rispetto al primo

contratto d’appalto, il secondo sarebbe stato stipulato per un prezzo soltanto apparentemente più vantaggioso, atteso che il Comune di Quartu S.E., che in esecuzione del primo contratto era obbligato a farsi carico dello smaltimento delle frazioni di rifiuti umida e secca residua non riciclabile, risultava invece obbligato, nel secondo contratto, a farsi carico dello smaltimento di tutte le frazioni di rifiuti, ivi compresa quella umida e quella secca. La difesa elaborava quindi una tabella nella quale il confronto tra i costi dei due appalti veniva integrato delle ulteriori spese sopportate dall’ente per dare corso allo smaltimento dei rifiuti che nel primo appalto erano a carico dell’appaltatore (veniva presa a riferimento la spesa sostenuta nel 2022) e tramite l’applicazione dello stesso criterio di ragguaglio delle somme ai diversi contesti temporali di riferimento, si perveniva ad un differenziale che da + 1.661.263,96 cambiava in – 670.974,16. In sostanza, secondo la difesa, il Comune, tramite le proroghe del servizio nelle more dell’attivazione del nuovo rapporto, non avrebbe sopportato spese maggiori, ma avrebbe risparmiato.

In secondo luogo, la difesa eccepiva che le contestazioni di condotta negligente avanzate dall’organo requirente risulterebbero infondate.

In sintesi:

1) Con riguardo all’adozione della prima proroga del contratto dal 28 febbraio 2017 al 28 febbraio 2018, la difesa evidenziava che in realtà la proroga era stata disposta in applicazione delle regole negoziali, atteso che il contratto d'appalto stipulato nel 2008 con la società De Vizia Tranfer prevedeva espressamente, all'art. 8, per il Comune di Quartu Sant'Elena *"la facoltà insindacabile di prorogare l'appalto per ulteriori*

12 mesi". Con la conseguenza che la contestazione della Procura Regionale, secondo la quale la proroga sarebbe stata illecita per non essere stata in precedenza attivata la procedura di gara per la selezione del nuovo appaltatore, si appaleserebbe infondata, avuto riguardo alla circostanza che essa non rivestiva natura c.d. tecnica (in relazione alla cui legittimità era effettivamente necessaria la previa indizione della nuova gara d'appalto), bensì natura strettamente contrattuale. Sul punto la difesa evidenziava che le due tipologie di proroga risultavano ammesse dalla giurisprudenza consolidatasi nella vigenza del D.Lgs. n.163/2006 ed avevano trovato poi cristallizzazione normativa nell'art.120 del successivo D.Lgs. n.50/2016.

2) Con riguardo alla contestazione di aver adottato tardivamente gli atti necessari per l'avvio della procedura di gara finalizzata all'individuazione del nuovo appaltatore, la difesa rappresentava che in realtà il dott. VIRDIS, titolare *ad interim* del Settore Ambiente e seriamente impegnato nella sua funzione primaria di Comandante della Polizia Municipale, soprattutto nel periodo estivo, avrebbe posto in essere gli atti necessari per dare corso alla procedura concorsuale per la selezione del nuovo appaltatore in tempi assolutamente ragionevoli e che i contestati asseriti ritardi non sarebbero imputabili al suo ufficio, bensì, in un primo momento, alla decisione dell'organo politico di modificare l'opzione di procedere ad un nuovo appalto di servizi con quella finalizzata ad assegnare in concessione la gestione dell'attività (in questo quadro dovrebbe essere valutata la mancata predisposizione degli atti della procedura di gara sulla base delle Linee Guida trasmesse nel novembre

2016, atteso che il Segretario Generale, già in data 23 gennaio 2017, aveva domandato la trasmissione di una serie di ulteriori documenti per consentire le valutazioni in ordine alla scelta della modalità di gestione del servizio e che la Giunta Comunale, con la Deliberazione n.19 del 24 febbraio 2017, aveva deciso di dare corso all'affidamento in concessione), in un secondo momento, a tempistiche imputabili all'organo amministrativo e al Segretario Comunale, atteso che il dott. VIRDIS, successivamente alla decisione dell'organo amministrativo e nella vigenza della proroga contrattuale, si era comunque prontamente attivato per la predisposizione degli atti propedeutici all'affidamento in concessione (proposta di Giunta caricata a sistema nel Luglio 2017 per l'approvazione della relazione descrittiva delle Linee guida, del computo analitico dei servizi e del Piano Economico Finanziario) e che il contestato ritardo sarebbe stato eventualmente imputabile al Segretario Generale, il quale riscontrava la proposta di deliberazione soltanto in data 23 novembre 2017, formulando rilievi che il dott. VIRDIS chiariva immediatamente, nella stessa giornata.

La difesa del convenuto formulava le seguenti conclusioni.

- in via preliminare, dichiarare estinto per prescrizione il diritto risarcitorio azionato dalla Procura nei confronti del dott. Marco VIRDIS con riferimento ai pagamenti eseguiti prima del 4 gennaio 2018;

- nel merito, respingere tutte le domande avanzate dalla Procura nei confronti del dott. VIRDIS, perché non sussiste il danno contestato e/o perché non sussiste l'elemento della colpa grave, mandandolo assolto da ogni addebito;

- in subordine, ridurre l'ammontare del danno e la quota di responsabilità addebitata al dott. VIRDIS;

- in via di ulteriore subordine, limitare l'ammontare dei danni posti a carico del dott. VIRDIS facendo uso del proprio potere riduttivo.

- con ogni consequenziale pronunzia come per legge anche in ordine alle spese di giudizio.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 25 ottobre 2024, si costituiva in giudizio l'Ing. MURA Fernando, rappresentato dagli Avv.ti Laura Opilio e Filippo Profili, entrambi del Foro di Roma.

Dopo aver esposto analiticamente le contestazioni formulate dall'organo requirente nei confronti del convenuto ed aver richiamato le deduzioni formulate successivamente alla ricezione dell'invito a fornire deduzioni, la difesa dell'Ing. MURA eccepiva in via preliminare la parziale prescrizione dell'addebito, avuto riguardo alla circostanza che il primo atto interruttivo del decorso temporale prescrizionale sarebbe intervenuto soltanto in data 12 luglio 2023 con la notificazione dell'invito e dedurre e contestuale messa in mora e che pertanto dovrebbero essere considerate prescritte le partite di danno riferibili ai pagamenti effettuati dal Comune antecedentemente al quinquennio dalla messa in mora.

La difesa svolgeva le stesse considerazioni già fatte proprie dalla difesa del dott. VIRDIS e rimarcava che il pregiudizio erariale non potrebbe in ogni caso eccedere la somma di euro 1.661.263,33 – euro 214.001,35 = euro 1.477.261,98, di cui il 15% (euro 221.589,297) eventualmente addebitabili all'Ing. MURA.

Nel merito la difesa formulava, in primo luogo, la medesima eccezione

della difesa VIRDIS in ordine alla palese inconfigurabilità, nella vicenda controversa, di un pregiudizio erariale. Secondo la difesa i due contratti presi a riferimento dalla Procura Regionale per la quantificazione del danno non sarebbero assolutamente paragonabili, atteso che le prestazioni risultavano obiettivamente diverse. Veniva quindi richiamata direttamente la stessa tabella di raffronto già presente nella memoria di difesa del dott. VIRDIS concernente il costo del nuovo appalto gravato delle spese necessarie per lo smaltimento dell'intero ciclo rifiuti e il costo di quello prorogato e si rimarcava che applicando le spese aggiuntive (ragguagliate all'annualità 2022) secondo lo stesso procedimento utilizzato dalla Procura Regionale per la quantificazione del danno, l'amministrazione non avrebbe subito alcun pregiudizio, ma avrebbe risparmiato la somma di euro 670.974,16. Tale evidenza risulterebbe inoltre direttamente dall'analisi dei capitoli di bilancio relativi all'appalto del servizio (n.75050) e allo smaltimento rifiuti in discarica (n.75200), dove emergerebbe con chiarezza che a partire dalle annualità 2021/2022 il costo previsionale del primo capitolo diminuiva rispetto al passato, ma il costo del secondo aumentava sensibilmente, in coerenza con la diversa struttura del nuovo appalto del servizio.

In secondo luogo, la difesa contestava che il pregiudizio erariale sarebbe stato addebitato interamente (sebbene *pro quota*) alla responsabilità dell'Ing. MURA nonostante le funzioni dirigenziali fossero state espletate dal medesimo convenuto in un contesto temporale limitato (dal gennaio 2018 al dicembre 2019), con la conseguenza che non sarebbero riconducibili eziologicamente alla sua eventuale responsabilità sia i pregiudizi asseritamente subiti dall'amministrazione nel periodo antecedente alla sua

nomina dirigenziale, sia quelli relativi al contesto temporale in cui le sue funzioni erano cessate.

Sulla base di una corretta quantificazione, effettuata in ragione dei pagamenti disposti nel periodo in cui l'Ing. MURA aveva svolto le funzioni dirigenziali, il danno eventualmente addebitabile (con riparto del 15%) non potrebbe eccedere la somma di euro 98.808,10.

Con riguardo all'asserita negligenza gestionale del convenuto, la difesa richiamava le contestazioni avanzate dall'organo requirente (aver stimato in 19 mesi le tempistiche necessarie per la conclusione del procedimento di concessione, termine ritenuto eccessivo; aver apposto il visto sulla proroga ex art. 191, D.lgs. n.152/2006 del 27.2.2018, da ritenere illegittima e aver richiesto di disporre di un supporto specialistico al RUP, ritenuto non più necessario dopo la scelta del Comune di utilizzare lo strumento dell'appalto piuttosto che della concessione) ed evidenziava che tali contestazioni non avrebbero in alcun modo influito sul contestato ritardo decisionale da cui sarebbe derivato il pregiudizio erariale, atteso in particolare che la situazione in cui versava l'amministrazione all'atto dell'insediamento dell'Ing. MURA risultava già compromessa, come riconosciuto dalla stessa Procura Regionale e che nessuno rimprovero potrebbe in realtà essergli rivolto per aver domandato un supporto specialistico per la redazione degli atti necessari a dare corso alla gara d'appalto.

Dopo aver evidenziato che nel medesimo periodo in cui veniva espletata la funzione di dirigente del Settore Ambiente, l'Ing. MURA risultava gravato di numerosi altri incarichi presso l'amministrazione comunale, la difesa, in via subordinata, domandava la riduzione della quota di riparto

interno della responsabilità e, in via ulteriormente gradata, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Venivano formulate le seguenti conclusioni.

- in via principale: accertare e dichiarare l'assoluta insussistenza nel caso di specie della responsabilità per danno erariale contestato all'Ing. MURA Fernando e, per l'effetto, rigettare, in quanto infondate le richieste di cui all'atto di citazione del Procuratore Regionale ed assolvere il convenuto da ogni contestazione;

- in via subordinata: nella denegata ipotesi in cui si ritenesse in qualche modo attribuibile, in tutto o in parte, all'Ing. MURA il contestato danno erariale, limitare la massima esposizione di quest'ultimo entro l'importo di euro 98.808,10, o alla minor somma che dovesse essere ritenuta congrua, per le ragioni esposte in atti;

- ancora in via subordinata: nella denegata ipotesi in cui si ritenesse in qualche modo attribuibile, in tutto o in parte, all'Ing. MURA il contestato danno erariale, ridurre proporzionalmente la quantificazione dello stesso alla luce delle considerazioni esposte in atti;

- in ogni caso: con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese del giudizio.

In via istruttoria veniva domandata, qualora ritenuta necessaria, una consulenza tecnica d'ufficio in merito alla correttezza del quadro contabile rappresentato in relazione alle eccezioni formulate per contestare la domanda risarcitoria in ordine alla effettiva sussistenza di un danno erariale.

Con memoria di costituzione e difesa depositata il 24 ottobre 2024, si costituiva in giudizio la dott.ssa LAI Paola, rappresentata dall'Avv. Sergio

Segneri del Foro di Cagliari.

La difesa procedeva al riepilogo delle contestazioni contenute nell'atto di citazione e concentrava direttamente sul merito della controversia la tutela della posizione della convenuta.

Dopo aver premesso che l'orizzonte temporale dell'analisi in ordine alla sussistenza di un pregiudizio erariale e alla responsabilità della dott.ssa LAI dovrebbe necessariamente tenere in conto il fatto che il primo anno di proroga dell'appalto (periodo febbraio 2017 – febbraio 2018) risultava espressamente previsto dall'art.8 del contratto (analoga disposizione risultava presente nell'art.3 del Capitolato Speciale), che le successive tre proroghe (dal marzo 2018 al gennaio 2020) venivano disposte nelle more della predisposizione e approvazione, da parte dell'organo politico, delle Linee guida, costituenti atto propedeutico alla redazione del bando di gara e che le ulteriori proroghe intercorse dopo il gennaio 2020 venivano disposte dopo l'indizione della procedura di gara, la difesa della dott.ssa LAI procedeva all'analitica ricostruzione della vicenda amministrativa, rimarcando, tramite la puntuale rappresentazione delle attività espletate dalla convenuta nell'ambito delle funzioni ad essa intestate, che contrariamente a quanto asserito dall'organo requirente, la medesima avrebbe in realtà dispiegato il massimo sforzo per fare in modo che non insorgesse ritardo nella predisposizione della documentazione necessaria per indire la nuova procedura di gara e che pertanto nessun addebito potrebbe essere avanzato nei suoi confronti.

In sintesi.

1) Dopo un primo incarico di Segretario Generale durato 5 mesi, dal 12

gennaio 2015 fino alle elezioni amministrative tenutesi il 14 giugno 2015, la dott.ssa LAI riceveva il nuovo incarico dall'Amministrazione neo eletta (Decreto sindacale n. 58 del 27 agosto 2015) e veniva individuata quale Responsabile della Prevenzione, della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente, con Decreto sindacale n. 62 dell'1 settembre 2015 oltre che dirigente *ad interim* del Servizio Legale a far data dal 21 gennaio 2016 (Decreto Sindacale n. 6 del 21 gennaio 2016). La dott.ssa LAI veniva collocata a riposo in data 31.12.2019.

2) In qualità di Segretario Generale, allo scopo di assicurare la stesura del bando di gara in tempo utile a garantire la continuità del servizio alla scadenza contrattuale (28 febbraio 2017), la dott.ssa LAI attivava specifici moduli di formazione del personale - mai svolti in precedenza all'interno dell'ente – che duravano dal 2015 al 2019.

3) La convenuta, proprio allo scopo di assicurare la tempestiva attivazione di una nuova procedura di gara per l'affidamento del servizio, disponeva l'inserimento, nel PEG 2015 (approvato, su proposta della medesima convenuta, con la Deliberazione G.C. n. 158 del 16 dicembre 2015), della Relazione recante Linee Guida per l'Igiene Urbana e Verde Pubblico, quale specifica Performance del Settore Ambiente. L'inserimento nel PEG di tale Relazione costituiva il primo atto imprescindibile per poter procedere alla redazione degli atti della gara che, come espressamente previsto nella richiamata Deliberazione di approvazione del PEG, doveva essere indetta *"entro e non oltre giugno 2016"*.

4) Successivamente all'approvazione del PEG 2015, si interessava, nel

suo ruolo di Segretario Generale, affinchè gli atti propedeutici all'indizione della gara venissero predisposti dal Settore Ambiente. Dopo aver ricevuto una prima bozza di Linee Guida sulle quali aveva evidenziato l'assenza di elementi essenziali (in particolare il costo e la durata di ciascun servizio), a seguito dell'intervenuto avvicendamento, nel giugno 2016, del dirigente del settore, la dott.ssa LAI poteva analizzare una nuova bozza di Linee Guida soltanto in data 25 novembre 2016 (tali nuove Linee Guida prendevano in considerazione l'eventuale assegnazione del servizio in concessione e non mediante contratto d'appalto), all'atto della loro presentazione da parte del nuovo dirigente (dott. VIRDIS).

5) Premesso che la decisione di valutare un possibile affidamento in concessione del servizio rispetto al vigente appalto era riconducibile esclusivamente all'indirizzo politico impresso dall'amministrazione, nei mesi successivi al deposito delle prime Linee Guida intervenivano, su impulso della dott.ssa LAI, plurimi incontri della conferenza dei dirigenti (sedute, in data 12 gennaio 2017 e 31 gennaio 2017, alle quali partecipava l'organo politico) finalizzati alla valutazione della praticabilità del cambio di regime nella gestione del servizio. A seguito dell'intervenuta redazione, da parte del dirigente del Settore Ambiente, di una relazione preliminare favorevole – alla luce delle valutazioni acquisite dal Settore Entrate - alla praticabilità del cambio della modalità gestionale (documento del 20 febbraio 2017), la convenuta depositava, in data 24 febbraio 2017, la proposta di Deliberazione di Giunta Comunale alla quale seguiva, in pari data,

la Deliberazione G.C. n.19/2017 con la quale veniva attivato il procedimento per l'affidamento del servizio in concessione, con la previsione della sollecita redazione della documentazione necessaria per dare corso all'attivazione delle procedure di selezione del concessionario (Linee Guida e Piano Economico – Finanziario). Con la medesima Deliberazione veniva inoltre costituito un gruppo di lavoro intersettoriale tra gli uffici, sotto la direzione del Dirigente del Settore Ambiente, costituito da personale del Settore Entrate e del Settore Bilancio, per dare corso ai procedimenti propedeutici all'indizione della gara per la gestione del servizio in concessione.

6) La predisposizione delle Linee Guida interveniva soltanto a seguito di plurimi solleciti del Segretario Generale (note del 23 maggio 2017, 20 giugno 2017 e 20 luglio 2017). La documentazione, datata 28 luglio 2027, veniva trasmessa alla Segreteria in data 16 ottobre 2017 e consegnata al Segretario Generale in data 2 novembre 2017. Con successiva nota del 23 novembre 2017, la dott.ssa LAI invitava la Giunta Comunale alla disamina della stessa al fine di verificarne la conformità alle direttive, evidenziando peraltro dei rilievi sottoposti al dirigente, in presenza dei quali *"la proposta non poteva essere approvata"*.

7) In data 10 gennaio 2018 interveniva l'avvicendamento del dirigente del Settore Ambiente (il dott. VIRDIS veniva sostituito dall'Ing. MURA). Il nuovo dirigente, dopo aver formulato, con nota del 12 gennaio 2018 (indirizzata al Sindaco, Assessore al ramo e al Segretario), un cronoprogramma di 19 mesi per la definizione della

procedura per l'affidamento del servizio in concessione (con una previsione di spesa di euro 180.000,00 per la costituzione di un gruppo di lavoro composto da professionisti tecnici ed economici per la redazione del progetto) e dopo aver ricevuto, in data 31 gennaio 2018, la nota della dott.ssa LAI con la quale veniva trasmessa la proposta di deliberazione a suo tempo predisposta dal dott. VIRDIS invitandolo a voler fornire con urgenza le proprie considerazioni e significando che sarebbe stato doveroso che il Consiglio comunale approvasse le Linee guida prima del 27 febbraio 2018 (data di scadenza della proroga contrattuale), depositava, in data 6 marzo 2018, una nota dove riferiva di aver provveduto a predisporre la seconda proroga dell'appalto in esecuzione ed evidenziava criticità nella eventuale decisione di procedere con la concessione del servizio, sottolineando che fosse auspicabile e preferibile procedere mediante un appalto di servizi con l'ausilio alla progettazione di personale esterno all'ente, quantificando in euro 50.000, in luogo dei 180.000 previsti con la nota precedente, la spesa per l'affidamento all'esterno di figure professionali.

8) Con Deliberazione n. 90 del 21/05/2018, la Giunta Comunale approvava i documenti di programmazione DUP 2018/2020 e lo schema di bilancio 2018/2020. Nell'ambito della programmazione relativa al Servizio Ambiente si indicava, tra le attività, la predisposizione e indizione di gara d'appalto per l'affidamento del servizio di igiene urbana e servizi complementari. Il Consiglio comunale, con Deliberazione n. 34 del 15 giugno 2018 approvava il

documento DUP e Bilancio 2018/2020, nel quale le modalità di attuazione del servizio di igiene urbana e servizi complementari venivano riportate all'appalto, con rinuncia, pertanto, all'opzione dell'affidamento del servizio in concessione.

9) Dal 19 luglio 2018 al 23 settembre 2018 la dott.ssa LAI era costretta ad assentarsi dal servizio a causa di infortunio occorso sul posto di lavoro.

10) Premesso che in data 14 marzo 2018 (Determinazione del Settore Ambiente n.164/2018) era stato già nominato il RUP del procedimento finalizzato alla nuova gestione del servizio, nei mesi successivi l'amministrazione provvedeva a soddisfare, tramite l'adozione dei necessari provvedimenti amministrativi e finanziari, l'esigenza manifestata dal dirigente del Settore Ambiente, di ottenere un supporto esterno per la progettazione del servizio – che con Determinazione dirigenziale del 31 dicembre 2018, veniva affidato alla Ditta Consea s.r.l., per l'importo di euro 12.687,75.

11) La prima proposta di approvazione delle Linee Guida del dirigente del Settore Ambiente veniva trasmessa alla Segreteria con e-mail al servizio deliberativo e consegnata al Segretario soltanto in data 2 maggio 2019.

12) Dopo aver apportato alcune modificazioni al testo richieste dal Segretario, veniva infine proposta ed adottata la Deliberazione della Giunta Comunale n. 134 del 26 giugno 2019 con la quale le Linee Guida venivano approvate. Con successiva Deliberazione n. 45 del 20 agosto 2019 l'approvazione veniva disposta dal Consiglio Comunale.

13) Il definitivo Progetto del Servizio Igiene Urbana veniva presentato dal Settore Ambiente in data 28 agosto 2019. Prima della presentazione della

proposta alla Giunta Comunale, il Segretario interloquiva con il dirigente del Settore Ambiente per la correzione ed integrazione del testo, che risultava carente di elementi necessari per la sua corretta definizione. Le richieste del Segretario venivano recepite ed il testo integrato e corretto.

14) Nell'ottobre 2019, il Comune veniva sottoposto a ispezione dell'ANAC, durata oltre una settimana. In tale occasione, il Segretario, a seguito delle informazioni acquisite dagli Ispettori e anche in ragione di criticità emerse avuto riguardo alla posizione di indagati di alcuni dirigenti e amministratori, nonché alla necessità di procedere con la massima sollecitudine, proponeva l'applicazione della "vigilanza collaborativa dell'ANAC" per portare avanti i procedimenti finalizzati all'indizione della gara successivi alla approvazione delle Linee Guida.

15) La Giunta Comune deliberava di attivare il procedimento di vigilanza collaborativa con Deliberazione n. 209 del 15 ottobre 2019.

16) L'istanza veniva inoltrata dal Sindaco con nota del 21 ottobre 2019 alla quale L'ANAC, con nota del successivo 30 ottobre 2019, rispondeva domandando alcuni elementi integrativi alla richiesta per meglio contestualizzare e valutare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione della vigilanza collaborativa. L'integrazione non veniva tuttavia resa, atteso che il Sindaco rinunciava di attivare l'istituto, come comunicato durante la seduta della Giunta Comunale del 5 novembre 2019.

17) In conseguenza della rinuncia, veniva quindi dato immediato avvio all'esame e definitiva integrazione dell'ultima versione della proposta di deliberazione predisposta dal Dirigente del Settore Ambiente.

18) In data 29 novembre 2019 la Giunta Comunale, con la Deliberazione n.

261/2019 approvava il "Progetto del Servizio di Igiene Urbana e Servizi Complementari".

19) Con nota del Sindaco in pari data, alla dott.ssa LAI veniva imposto il godimento forzoso delle ferie residue e non godute, alle quali la medesima dott.ssa LAI aveva manifestato di voler rinunciare per le sopravvenute (rispetto alla originaria programmazione) esigenze di servizio.

Alla luce del riferito quadro fattuale, la difesa della convenuta rimarcava che nessun addebito potrebbe essere ipotizzato con riguardo al suo operato, che avrebbe puntualmente rispettato il ruolo e le competenze assegnate al suo ufficio e che sarebbe stato invero connotato da significativa dedizione, oltre i limiti dei doveri d'ufficio, allo scopo di ottimizzare, nel rapporto tra apparato burocratico competente all'adozione degli atti e organo di indirizzo politico, le tempistiche per l'approvazione degli atti necessari per attivare il procedimento di selezione del nuovo operatore economico del servizio.

Tale assunto difensivo rileverebbe in particolare con riguardo alla contestata inerzia individuata dall'organo requirente con riferimento alle sue note dell'8 ottobre 2018 (in merito alla richiesta del Settore Ambiente di attivare un supporto esterno al RUP, dove la dott.ssa LAI avrebbe invero dato corso alla tempestiva attivazione degli atti di competenza della Giunta Comunale e del Consiglio Comunale) e del 12 novembre 2019 (in merito all'asserito disinteresse della convenuta per la situazione amministrativa dell'ente e alla sua determinazione di far prevalere il diritto alle ferie non godute prima dell'imminente pensionamento rispetto alla necessità di definire l'approvazione del progetto necessario per attivare la procedura concorsuale, dove in realtà la documentazione dimostrerebbe l'esatto contrario, atteso che

la convenuta rinunciava alle ferie e restava in servizio sino all'approvazione del provvedimento amministrativo, per poi essere collocata forzosamente in ferie dal Sindaco).

Con riferimento agli specifici addebiti formalizzati dalla Procura Regionale nell'atto di citazione, la difesa procedeva alla loro ferma contestazione e rappresentava, in sintesi, quanto segue.

1) Con riguardo alla contestazione di non aver reso pareri legali alla dirigenza dell'Ente in qualità di Responsabile *ad interim* dell'Area Legale, veniva evidenziato che la Procura Regionale non confermava l'addebito in sede di citazione alla luce delle deduzioni post invito a fornire deduzioni. In realtà l'addebito sarebbe stato palesemente infondato, atteso che con Deliberazione n.84/2019 era stato previsto espressamente che il Servizio Legale, in assenza di avvocati, non avrebbe potuto rendere consulenze legali.
2) Con riferimento all'addebito di non aver prestato la dovuta collaborazione e assistenza nei confronti degli organi burocratici e politici dell'ente, la difesa eccepiva che l'analisi delle attività espletate dalla dott.ssa LAI dimostrerebbe esattamente il contrario, avuto riguardo al costante monitoraggio svolto e al supporto fornito ai dirigenti allo scopo di consentire la proposizione agli organi di indirizzo politico dei necessari atti propedeutici all'indizione della nuova gara d'appalto. In questo ambito la difesa procedeva inoltre a contestare l'addebito formulato dalla Procura Regionale in ordine all'asserita mancata razionalità dell'operato della dott.ssa LAI nel rapporto con la dirigenza per aver omesso di analizzare

preventivamente la regolarità e legittimità dei provvedimenti di loro competenza, atteso che tale forma di controllo, invero limitata alla regolarità tecnica, risulterebbe attribuita alla competenza del Segretario Comunale soltanto per gli atti dell'organo amministrativo e che ammettere tali forme preventive di controllo sulle determinazioni dirigenziali, oltre a porsi in contrasto con il controllo successivo di legittimità previsto dall'ordinamento, genererebbe inammissibili forme di cogestione tra l'apparato burocratico e il Segretario Comunale.

3) Con riguardo alla contestazione di non aver avocato a sé la gestione del procedimento di indizione della gara relativa al servizio di igiene urbana, in qualità di Segretario Generale, la difesa eccepiva che in realtà la Procura Regionale avrebbe richiamato una norma del CCNL 2016/2018 (che avrebbe previsto tale potere) che interveniva soltanto con la sua approvazione in data 17 dicembre 2020, quando la dott.ssa LAI era in pensione da un anno. In realtà, secondo la difesa, tale potere risulterebbe in netto contrasto con i principi costantemente fatti propri e ribaditi in sede giurisdizionale ordinaria e amministrativa, come chiaramente evincibile da plurimi pronunciamenti che venivano richiamati e dei quali venivano riportati ampi stralci. Le norme del TUEL – in particolare gli artt. 97 e 107 – cristallizzerebbero, secondo la difesa, l'intangibilità delle diverse competenze del Segretario, dei Dirigenti e del Direttore Generale, e non consentirebbero in particolare ad altro organo di ingerirsi nelle responsabilità dirigenziali, con la conseguenza che la convenuta non avrebbe potuto sottrarre ai dirigenti

la gestione delle rispettive sfere di competenza per adottare, in loro sostituzione, gli atti e i provvedimenti relativi alla procedura di gara.

4) Con riguardo alla contestazione di non aver avviato procedimenti disciplinari nei confronti dei dirigenti coinvolti nella procedura finalizzata alla indizione della gara, la difesa rappresentava che tale contestazione si appaleserebbe del tutto scollegata causalmente rispetto all'asserito pregiudizio erariale subito dall'amministrazione e sarebbe stata formulata senza tenere in conto che l'attivazione del procedimento disciplinare risultava distinta dal potere di sostituzione del dirigente, attribuito invero alla competenza del Sindaco (art.26 dello Statuto Comunale).

5) Con riguardo alla contestazione di avere, in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione, fatto prevalere la funzione relativa ai controlli interni rispetto alla necessità di evitare l'adozione delle proroghe del contratto relativo al servizio igiene urbana mediante l'indizione di una gara, la difesa, nell'evidenziare che questa contestazione avrebbe rilevato precipuamente in relazione alla proposta di attivare la vigilanza collaborativa dell'ANAC, rappresentava che tale opzione – qualora coltivata dall'amministrazione comunale - avrebbe invero rilevato fondamentalmente nel corso dello svolgimento della procedura di evidenza pubblica, la quale veniva peraltro attivata a distanza di un limitatissimo lasso temporale dalla proposta.

Dopo aver diffusamente contestato la prospettazione accusatoria alla luce delle richiamate evidenze fattuali e sulla base dell'assetto ordinamentale

in ordine alla consistenza delle prerogative attribuite alla competenza del Segretario Comunale, la difesa eccepiva in particolare che la condotta posta in essere dalla dott.ssa LAI abbia potuto contribuire causalmente alla verificazione dell'asserito danno erariale, atteso in particolare che sarebbe difettata l'esplicitazione, da parte della Procura Regionale, di un eventuale giudizio controfattuale in ordine alle condotte da osservare per evitare l'asserito danno.

Difetterebbe in ogni caso la possibilità di addebitare il pregiudizio ad una condotta gravemente colposa della convenuta, atteso che alla luce del costante orientamento del Giudice Contabile, tale presupposto, necessario per l'accertamento della responsabilità erariale, avrebbe dovuto essere sorretto dalla dimostrazione di una condotta macroscopicamente contraria agli elementari obblighi di servizio, totalmente assente nella prospettazione accusatoria e smentita dalla documentazione concernente le attività poste in essere dalla dott.ssa LAI nell'ambito delle sequenze procedimentali oggetto della vicenda controversa.

Dopo aver contestato, analogamente agli altri convenuti, che la prospettazione e quantificazione del danno erariale sarebbero state il frutto di una valutazione che avrebbe irragionevolmente messo a confronto elementi non omogenei, come invero dimostrato dalla diversità, tra i due contratti d'appalto, delle relative prestazioni (puntualmente richiamate e riportate nell'atto defensionale) e dopo aver eccepito, per riferito mero scrupolo difensivo, la parziale prescrizione dell'addebito relativamente ai corrispettivi pagati dal Comune di Quartu Sant'Elena (CA) in forza delle proroghe per il periodo risalente a oltre cinque anni alla data del 28 giugno 2023 di notifica

dell'invito a dedurre, la difesa concludeva domandando di voler mandare assolta l'odierna convenuta, con ogni conseguenziale pronunzia come per legge, anche in ordine alle spese di giudizio.

Con memoria di costituzione e difesa, depositata il 24 ottobre 2024, si costituiva in giudizio la Sig.ra TERRANA Tiziana, rappresentata e difesa dall'Avv. Giulia Atzori del Foro di Cagliari.

Dopo aver puntualmente delineato le contestazioni avanzate dalla Procura Regionale nei confronti della convenuta ed aver richiamato le eccezioni difensive sviluppate con deduzioni nella sede preprocessuale, la difesa eccepiva preliminarmente la parziale prescrizione dell'addebito. Analogamente a quanto eccepito dalle difese del dott. VIRDIS, dell'Ing. MURA e della dott.ssa LAI, anche la difesa della Sig.ra TERRANA rappresentava che rispetto alla messa in mora intervenuta con la notificazione dell'invito a fornire deduzioni, le poste asseritamente dannose liquidate in favore dell'appaltatore antecedentemente al quinquennio da tale data – anche considerando la sospensione del decorso temporale imposta dalla legislazione emergenziale Covid-19 - non potrebbero formare oggetto di contestazione, come invero riconosciuto dalla stessa Procura Regionale in sede di repliche alle deduzioni post invito. Conseguentemente, l'importo totale del danno su cui calcolare la percentuale dovuta dalla Sig.ra TERRANA dovrebbe essere limitato alle somme pagate fino al 12 gennaio 2018, come ammesso dalla Procura Regionale.

Nella quantificazione dell'eventuale danno erariale addebitabile alla convenuta, si dovrebbero sottrarre pertanto euro 214.001,35, pari ai 7/10 del danno quantificato dalla Procura con riferimento al pagamento dei canoni

dell'anno 2017. La base su cui calcolare il danno si dovrebbe pertanto ridurre ad euro 1.477.261,98 (euro 1.661.263,33 - euro 214.001,35), il cui 5% (la quota che secondo la Procura Regionale sarebbe da addebitare alla Sig. TERRANA) sarebbe quindi pari ad euro 73.863,10 (a fronte di euro 83.063,17 richiesti in citazione).

Nel merito eccepiva, in linea con la difesa di tutti i convenuti, che la determinazione del danno erariale si sarebbe fondata su un criterio di computo del tutto inattendibile, La difesa proponeva quindi la già riferita tabella nella quale il confronto tra i costi del nuovo e del vecchio appalto (con differenziale che da + 1.661.263,96 mutava in – 670.974,16) ed eccepiva che il Comune, tramite le proroghe del servizio nelle more dell'attivazione del nuovo rapporto, non avrebbe sopportato spese maggiori, ma avrebbe risparmiato.

Con specifico riguardo agli addebiti sull'operato della convenuta nell'ambito della funzione di Assessore all'Ambiente ricoperta dall'aprile 2017 all'ottobre 2020, la difesa prendeva posizione su ciascuna contestazione formulata dall'organo requirente ed evidenziava, in sintesi, quanto segue.

1) Sulla decisione di affidare il servizio di igiene urbana mediante lo strumento della concessione - che sarebbe stata assunta senza tenere in conto sia l'imminente scadenza del contratto d'appalto, sia l'assenza di specifiche professionalità per la redazione del progetto – veniva eccepito che il realtà l'Assessore TERRANA non partecipava alla seduta della Giunta Comunale del 24 febbraio 2017 nella quale veniva assunta la decisione di procedere all'affidamento del servizio tramite concessione, atteso che le sue funzioni amministrative iniziavano soltanto nell'aprile 2017.

2) Sull'asserito ritardo nella decisione di affidare il servizio di igiene urbana mediante lo strumento dell'appalto di servizi in luogo della concessione – che sarebbe imputabile alla convenuta in ragione dell'evidenza in ordine alla problematicità dell'opzione "concessione" ed in relazione alla quale sarebbe stato irragionevole un lasso temporale di circa 17 mesi (febbraio 2017/agosto 2018) per cambiare rotta – veniva eccepito che in realtà la Sig.ra TERRANA non aveva concorso alla decisione di modificare il regime dell'affidamento del servizio e che nel corso dell'anno 2017 non erano invero emersi particolari problemi. Il precedente appalto risultava in proroga contrattuale e il Settore Ambiente procedeva alla redazione del progetto, che veniva presentato in corso d'anno e semplicemente oggetto di analisi e richiesta di integrazioni da parte del Segretario Comunale.

Le problematiche sarebbero invero insorte soltanto a seguito della nomina di un nuovo dirigente del Settore Ambiente, il quale rappresentava la necessità di un margine temporale molto ampio (19 mesi) per dare corso alla predisposizione del progetto per l'affidamento del servizio in concessione. Soltanto a seguito della nota dirigenziale del marzo 2018 (con la quale venivano esplicitate le problematiche legate all'opzione individuata dalla Giunta Comunale) veniva sottoposta a rivisitazione critica la decisione assunta nel febbraio 2017. Nell'estate 2018 l'amministrazione decideva quindi di ripristinare l'ordinario affidamento in appalto del servizio.

La posizione dell'Assessore TERRANA, contrariamente a quanto

contestato dalla Procura Regionale, non risulterebbe in alcun modo criticabile, atteso che ella non aveva concorso alla decisione di modificare il regime di gestione del servizio e che dall'emersione delle problematiche tecniche in ordine all'implementazione progettuale dell'affidamento del servizio in concessione alla decisione amministrativa, alla quale concorreva la convenuta, di affidare il servizio tramite appalto (agosto 2018), trascorrevano in verità soltanto cinque mesi.

3) Sull'asserito ritardo nello stanziamento delle risorse economiche richieste dall'Ing. MURA per l'attività di supporto al RUP, la convenuta eccepiva che in realtà le richieste del dirigente erano state originariamente formulate in relazione alle necessità correlate con la redazione di un progetto di concessione e che tale richiesta era evidentemente venuta meno a seguito della decisione di affidare il servizio tramite appalto. La successiva domanda di supporto esterno per la redazione del progetto interveniva secondo le tempistiche tecniche necessarie per lo stanziamento delle risorse, senza alcuna ipotetica responsabilità della convenuta.

Dopo aver eccepito inoltre, in via subordinata, che l'eventuale danno erariale addebitabile non potrebbe riguardare le spese sostenute nel periodo della prima proroga dell'appalto, da ritenere pienamente legittima in quanto prevista espressamente nel contratto del 2008 stipulato con la De Vizia Transfer e dopo aver inoltre domandato, in via parimente gradata, la riduzione della percentuale di addebito in ragione del limitato contributo causale imputabile alla convenuta, la difesa formulava le seguenti conclusioni.

- in via preliminare, dichiarare estinto per prescrizione il diritto risarcitorio azionato dalla Procura nei confronti della Sig.ra Tiziana TERRANA con riferimento ai pagamenti eseguiti prima del 12 gennaio 2018;

- nel merito, respingere tutte le domande avanzate dalla Procura nei confronti della convenuta, perché non sussiste il danno contestato e/o perché non sussiste l'elemento della colpa grave, mandandola assolta da ogni addebito;

- in subordine, ridurre l'ammontare del danno e la quota di responsabilità addebitata alla Sig.ra TERRANA in relazione a quanto esposto ai punti 1, 3 e 4 della memoria di costituzione e difesa;

- in via di ulteriore subordine, limitare l'ammontare dei danni posti a suo carico facendo uso del proprio potere riduttivo, con ogni consequenziale pronunzia come per legge anche in ordine alle spese di giudizio.

In data 7 novembre 2024, la Procura Regionale depositava una copia della Deliberazione del Consiglio Comunale di Quartu S.E. n. 36 del 20 maggio 2024 con la quale veniva definito transattivamente un contenzioso insorto tra l'amministrazione comunale e la De Vizia Transfer nell'esecuzione dell'appalto di cui al contratto del 2008.

Il contenzioso – relativo, da un lato, a pretese dell'appaltatore per prestazioni aggiuntive e per i maggiori costi, imputabili al Comune, sopportati nell'esecuzione dell'appalto, dall'altro, a sanzioni comminate dall'amministrazione per inadempimenti contrattuali - veniva definito con il pagamento, in favore dell'appaltatore, di una somma complessiva lorda pari

ad euro 990.000,00.

L'udienza fissata per il giorno 14 novembre 2024 veniva rinviata all'odierna udienza di discussione per consentire la definizione del giudizio abbreviato richiesto dal convenuto DELUNAS Stefano, il quale veniva ammesso al rito alternativo con Decreto presidenziale n.7/2024 del 17.11.2024 e definiva la propria posizione a seguito dal pagamento delle somme agevolate.

All'odierna udienza di discussione, la Procura Regionale ha preliminarmente riconosciuto che l'eccezione di prescrizione, una volta proposta ritualmente in sede di comparsa di costituzione, è da ritenersi fondata in relazione ai pagamenti disposti oltre i cinque anni antecedenti la notifica dell'invito a dedurre (cinque anni incrementati dei 175 giorni corrispondenti alla sospensione dei termini di cui alla normativa emergenziale Covid). Nel merito ha preso posizione avverso le eccezioni presentate dai convenuti e con specifico riferimento alla ritenuta assenza di un pregiudizio erariale, ha evidenziato che la comparazione tra i due contratti d'appalto effettuata dalle difese (secondo le quali sarebbe stato più vantaggioso il contratto 2008 rispetto a quello 2021) sarebbe stata invero parziale, non avendo tenuto in conto che una complessiva considerazione del vecchio e del nuovo contratto dovrebbe indurre a ritenere che la qualità dei servizi offerti con il nuovo contratto fosse nettamente superiore rispetto a quella dei servizi previsti dal contratto gestito in proroga. Ciò in ragione del fatto che il contratto prorogato prevedeva obiettivi minimi di raccolta differenziata e obiettivi di riciclo dei rifiuti ancorati alla decorrenza del contratto, laddove invece la sopravvenuta legislazione sia nazionale che regionale aveva imposto obiettivi molto più

stringenti, come invero rappresentato nell'informativa della Guardia di Finanza del 30 settembre 2021. La Procura Regionale ha quindi proceduto all'analisi delle posizioni dei singoli convenuti e dopo aver confutato le eccezioni presentate nelle memorie di difesa, ha concluso in conformità all'atto di citazione.

Le difese dei convenuti hanno parimenti richiamato le deduzioni ed eccezioni formulate nel corso del giudizio e hanno concluso in conformità.

Al termine della discussione, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare deve essere analizzata la posizione dell'Ing. PASSINO Paolo, Assessore Comunale dal novembre 2016 all'aprile 2017.

Con atto depositato il 29 febbraio 2024, il patrocinatore del convenuto ne ha comunicato l'intervenuto decesso in data 8 gennaio 2024, come da certificato di morte allegato.

Alla luce dell'evidente assenza di illecito arricchimento e della conseguente mancata richiesta, da parte della Procura Regionale, di convenire in giudizio gli eredi, la Sezione dispone l'estinzione del giudizio nei suoi confronti.

Nulla per le spese.

2. In via parimenti preliminare, deve essere vagliata l'eccezione di parziale prescrizione del credito erariale azionato dalla Procura Regionale, formulata da tutti i convenuti.

Premesso che la domanda risarcitoria veniva proposta rispetto ad un danno erariale che sarebbe maturato progressivamente a seguito degli indebiti pagamenti del prezzo d'appalto a decorrere dall'anno 2017 e che il primo atto

interruttivo della prescrizione sarebbe intervenuto a seguito della messa in mora contenuta nell'invito a fornire deduzioni notificato tra giugno e luglio 2023, i convenuti hanno eccepito che le somme liquidate dal Comune di Quartu S.E. in favore dell'appaltatore antecedentemente al quinquennio dalla messa in mora, sarebbero da accertare come prescritte.

La Procura Regionale, all'odierna udienza di discussione, ha ammesso che il credito risarcitorio deve effettivamente essere dichiarato parzialmente prescritto, sebbene soltanto per l'anno 2017 (segnatamente per i pagamenti antecedenti al gennaio 2018) in considerazione della rilevanza della sospensione del decorso prescrizionale prevista dall'art.85, comma 4, D.L. n.18/2020 e s.m.i. in concomitanza con l'emergenza Covid-19.

L'eccezione è fondata, atteso che il danno erariale prospettato dall'organo requirente risulta basato sull'intervenuta liquidazione del prezzo d'appalto in vigenza delle proroghe disposta a partire dal febbraio 2017, con la conseguenza che devono essere dichiarate prescritte le porzioni di danno relative alle liquidazioni del prezzo d'appalto anteriori al quinquennio - oltre 175 giorni ex art.85, comma 4, D.L. 18/2020 come successivamente modificato dal D.L. n.26/2020, conv. in Legge n. 70/2020, segnatamente dall'8.3.2020 al 31.8.2020 in conseguenza della sospensione dei termini prescrizionali a causa dell'emergenza Covid-19 (cfr., sul punto, Corte conti, Sez. Lombardia, n.57/2022) - e quindi, nella sostanza, i differenziali di prezzo tra vecchio e nuovo appalto relativi alle liquidazioni intervenute nel 2017, quantificate in euro 214.001,35, con conseguente riquantificazione dell'asserito pregiudizio erariale in euro 1.477.261,98.

3. In assenza di ulteriori questioni preliminari, può essere affrontato il merito

della controversia.

3.1. La domanda risarcitoria formulata dalla Procura Regionale non può trovare accoglimento in ragione della mancata dimostrazione della sussistenza di un danno erariale a carico dell'amministrazione.

La vicenda amministrativa analizzata dall'organo requirente ha riguardato l'intervenuta reiterata illegittima proroga del contratto d'appalto del servizio di igiene urbana del Comune di Quartu S.E., il quale avrebbe dovuto sciogliersi in data 28 febbraio 2017 e che invece, a seguito di 12 provvedimenti di proroga disposti dall'amministrazione comunale, trovava conclusione soltanto in data 26 aprile 2021.

Secondo la prospettazione accusatoria, sia gli amministratori, sia i dirigenti, sia il segretario generale, avrebbero negligentemente omesso di assumere una condotta finalizzata ad assicurare la tempestiva predisposizione degli atti necessari per una nuova assegnazione del servizio ed avrebbero in tal modo determinato un pregiudizio erariale correlato al mancato risparmio che il Comune avrebbe ottenuto se il nuovo contratto del 2021 – stipulato invero con il medesimo operatore De Vizia Transfer S.p.a. che aveva eseguito quello precedente del 2008 – fosse stato concluso secondo la tempistica prevista dall'ordinamento.

La Procura Regionale ha quindi verificato che il prezzo d'appalto del nuovo contratto del 2021 risultava inferiore a quello previsto nel precedente contratto del 2008 e ha ritenuto di quantificare il pregiudizio erariale in ragione della differenza negativa tra quanto pagato nel contesto temporale in cui il servizio veniva erogato in regime di proroga e quanto il Comune avrebbe pagato se avesse applicato il prezzo previsto dal nuovo contratto (al netto della

indicizzazione devalutativa, ancorata ai parametri ISTAT, necessaria per uniformare i costi). A sostegno della fondatezza del criterio di quantificazione del danno, veniva evidenziato che oltre a costare di meno, il servizio che l'appaltatore si obbligava ad eseguire con il contratto 2021 avrebbe richiesto prestazioni sensibilmente più consistenti e di maggiore qualità rispetto a quelle del contratto 2008. Ciò in ragione del fatto che il vecchio appalto prevedeva obiettivi minimi di raccolta differenziata e di riciclo inferiori a quelli imposti dalla legislazione sia nazionale che regionale sopravvenuta al 2008, come rappresentato in una tabella fornita dalla Guardia di Finanza con l'informativa del 30 settembre 2021 e riportata nel testo dell'atto di citazione (pag. 83).

Le difese dei convenuti hanno invece eccepito che a fronte di un costo leggermente inferiore le prestazioni previste a carico dell'appaltatore nel nuovo contratto risultavano sensibilmente ridotte rispetto a quelle precedenti e che avendo il Comune dovuto gestire autonomamente una parte del servizio (segnatamente quello relativo allo smaltimento integrale dei rifiuti, che nel contratto 2008 era in parte a carico dell'appaltatore), il differenziale di prezzo avrebbe dovuto necessariamente tenere in conto i significativi costi aggiuntivi sostenuti dall'ente (quantificati in misura pari ad euro 646.225,98 nell'annualità 2022) ed avrebbe generato – applicando il medesimo procedimento di devalutazione al 2017 e progressiva rivalutazione alle date dei pagamenti erogati nel periodo delle proroghe contrattuali – non già un aggravio, bensì un risparmio di spesa per euro 670.974,16, come visualizzabile in apposita tabella riepilogativa e come emergente dall'analisi delle poste finanziare a valere sui distinti capitoli di bilancio relativi gli interventi.

La Sezione osserva che il prezzo d'appalto previsto nei contratti del 2008 e del 2021 non possa essere ritenuto omogeneo e che pertanto non sia possibile fondare, tramite il mero raffronto finanziario delle relative poste, l'accertamento sulla presenza o meno di un pregiudizio erariale.

Se è vero che i due appalti risultano stipulati entrambi per assicurare il servizio di igiene urbana del territorio comunale, è altrettanto vero che la definizione negoziale è derivata da procedimenti concorsuali distinti – attivati e definiti a rilevante distanza temporale (13 anni) e secondo logiche concorrenziali ragionevolmente disomogenee in funzione del mutato quadro economico e legislativo nella *subiecta materia* – con la conseguenza che i valori economici dei due appalti non possono essere ritenuti sovrapponibili e, come tali, riconducibili a certezza tramite il semplice meccanismo dell'indicizzazione ISTAT delle somme pagate in contesti temporali diversi. La dimostrazione di tale convincimento risiede proprio nelle riferite avverse allegazioni di parte in merito alle differenze tra i due contratti, le quali, lungi dal far pendere l'ago della bilancia in senso favorevole alla prospettazione della Procura Regionale ovvero a quella delle parti convenute, forniscono un quadro di evidente disomogeneità tra il sinallagma funzionale che aveva connotato il contratto del 2008 e quello del nuovo contratto del 2021, con la conseguenza che il danno erariale contestato dalla Procura Regionale deve essere ritenuto in questa sede privo di concreta dimostrazione.

La giurisprudenza del Giudice Contabile risulta rigorosa nella valutazione dell'elemento oggettivo delle fattispecie illecite derivanti dall'illegittima stipulazione o protrazione nel tempo di contratti d'appalto, in violazione del principio di massima partecipazione e libertà di concorrenza.

Se una valutazione equitativa del danno alla concorrenza è stata ritenuta ammissibile con riguardo alle vicende illecite di maggiore gravità, connotate dalla violazione delle regole dell'evidenza pubblica in concomitanza con l'intervenuta accertata corresponsione di "tangenti" dall'appaltatore in favore del pubblico ufficiale (si veda sul punto, Corte dei conti, sez. I° Centrale d'Appello, n.809/2012), si è tuttavia ritenuto, in generale, che l'accertamento in concreto del pregiudizio erariale è condizionato in tali ipotesi da stringenti oneri probatori, non essendo sufficiente, per la dimostrazione della certezza del danno, l'allegazione dell'intervenuta violazione delle regole previste dall'ordinamento per l'affidamento di lavori, servizi o forniture, ma risultando invece necessario dimostrare che da tali violazioni si è generato e cristallizzato, in concreto, un pregiudizio finanziario obiettivo. La dimostrazione del danno potrà intervenire attraverso l'analisi dei correnti prezzi di mercato tratti da pubblicazioni ufficiali ovvero *"....con il ricorso ad ogni idoneo mezzo di prova, quale può essere la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione..."* (Corte conti, Sez. III, n.50/2019; id., Sez. III, n. 229/2017; Id., Sez. I n. 263/2016; Id., Sez. II. n. 198/2011), ma la sussistenza o meno del pregiudizio non può essere fondata sul confronto secco tra regolamenti negoziali decontestualizzati temporalmente e relativi a prezzi d'appalto per prestazioni non sovrapponibili (si veda, specificamente sul punto, Corte conti, sez. Puglia, n. 146/2023).

Tale orientamento trova conferma e conforto nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, la quale, con riferimento all'analoga

problematica del danno da concorrenza sleale ha avuto modo di affermare che l'antigiuridicità del comportamento non può andare disgiunta dalla valutazione delle conseguenze che ha prodotto l'attività di concorrenza sleale; danno che si configura come conseguenza diversa ed ulteriore rispetto alla distorsione delle regole della concorrenza che deve essere autonomamente provato secondo i principi generali che regolano il risarcimento da fatto illecito, con la conseguenza che solo la dimostrazione dell'esistenza del danno consente il ricorso al criterio equitativo ai fini della sua quantificazione (Cass. Civ. Sez. II, n. 16294/2012).

3.2. Il Collegio osserva inoltre incidentalmente che gli addebiti sollevati dalla Procura Regionale nei confronti dei convenuti hanno riguardato una vicenda decisamente complessa e che la protrazione della vigenza del contratto d'appalto 2008 oltre i termini della sua naturale conclusione sia dipeso, in misura determinante, dalla scelta amministrativa, assunta in concomitanza con la scadenza del contratto, di modificare l'assetto di gestione del servizio da appalto a concessione - opzione rivelatasi soltanto successivamente impraticabile e, come tale, abbandonata.

In disparte il fatto che il contesto temporale delle proroghe illecite imputabili in astratto alla responsabilità degli odierni convenuti dovrebbe essere ragionevolmente limitato causalmente al periodo febbraio 2018 /gennaio 2020 - atteso, da un lato, che la prima proroga annuale (febbraio 2017/febbraio 2018) aveva evidente natura contrattuale in quanto prevista *ab origine* all'atto della selezione, nell'anno 2008, dell'appaltatore e poteva essere legittimamente disposta dall'amministrazione nelle more della definizione degli atti per un nuovo affidamento e che le proroghe successive

al gennaio 2020 sono state disposte in stretta sequenza per indipendenti ragioni connesse allo svolgimento della nuova gara d'appalto senza contestazioni di condotte negligenti da parte della Procura Regionale – il Collegio evidenzia che nel contesto amministrativo in cui i convenuti si sono trovati ad operare, connotato da problematicità gestionali legate all'evidente carenza di personale dirigenziale, non appaiono percepibili, alla luce del riferito ampio quadro fattuale, condotte di estrema negligenza o trascuratezza gestionale tali da determinare una imputazione a titolo di colpa grave.

La Corte Costituzionale, nella fondamentale sentenza n.371/98 ha indicato la ratio della disposizione contenuta nella dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. n. 543/1996 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella Legge n. 639/1996, che sostituisce l'art. 1, comma 1, della Legge n. 20/1994, che ha disposto l'innalzamento del criterio di imputazione soggettiva della responsabilità per il pregiudizio erariale alla colpa grave, individuandolo nella necessità di funzionalizzare l'attività degli agenti pubblici in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Secondo il Giudice delle Leggi *"Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo…."*.

Sulla base della documentazione versata in atti, la Sezione ritiene che a prescindere dall'accertata mancata dimostrazione del pregiudizio erariale,

non sussisterebbero validi elementi per sorreggere un'eventuale imputazione a titolo di colpa grave delle condotte poste in essere dai convenuti.

3.3. In conclusione, la domanda risarcitoria formulata dalla Procura Regionale deve essere rigettata.

4. In ragione dell'assenza di responsabilità dei convenuti VIRDIS Marco, LAI Paola, MURA Fernando e TERRANA Tiziana deve tenersi conto, per il regolamento delle spese di giudizio, della disciplina prevista dall'art.31, comma 2, c.g.c. a mente del quale, in caso di proscioglimento nel merito, il giudice liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

Ne consegue che la Sezione deve provvedere d'ufficio, sulla base degli atti di causa, a liquidare onorari e diritti in applicazione dei criteri dettati dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 (art. 2, art. 4 e art. 5).

In ragione di tali disposizioni, tenuto conto della difficoltà della lite e della pronta definizione del giudizio, nonché dei valori esposti nella tabella 11 allegata al menzionato Decreto Ministeriale (giudizi innanzi alla Corte dei conti), dette spese si liquidano in euro 5.000,00, oltre spese generali nella misura del 15% e oneri di legge in favore del convenuto VIRDIS Marco e della convenuta LAI Paola. Si liquidano in euro 3.600,00 in favore del convenuto MURA Fernando e della convenuta TERRANA Tiziana.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando,

Dichiara

L'estinzione del procedimento nei confronti del convenuto PASSINO Paolo

ex art.108 c.g.c.

Nulla per le spese.

Accoglie

L'eccezione di parziale prescrizione del credito erariale azionato, riquantificato in euro 1.477.261,98.

Rigetta

La domanda risarcitoria formulata dalla Procura Regionale.

Liquida e pone a carico del Comune di Quartu Sant'Elena (CA) le spese del giudizio in favore dei convenuti, nella misura di euro 5.000,00 ciascuno in favore dei convenuti VIRDIS Marco e LAI Paola, oltre spese generali nella misura del 15% e oneri di legge e di euro 3.600,00 ciascuno in favore dei convenuti MURA Fernando e TERRANA Tiziana, oltre spese generali nella misura del 15% e oneri di legge.

Manda alla Segreteria per il seguito di rito.

Così provveduto in Cagliari, nelle camere di consiglio del 18 febbraio 2025 e dell'11 marzo 2025.

L'Estensore — Il Presidente

Gaetano Berretta — Donata Cabras

(firma apposta digitalmente) — *(firma apposta digitalmente)*

Depositato in Segreteria il 08/07/2025

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus

(firma apposta digitalmente)