

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Vittorio RAELI Presidente

Marco CATALANO Consigliere

Riccardo PATUMI Consigliere – relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **46639** del registro di segreteria, promosso a istanza della Procura regionale nei confronti di **MAESTRI Andrea** nato a Forlì (FC) il 6.5.1963, c.f. MSTNDR63E06D704C, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Spagnoli;

Visto l'atto di citazione;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2026, tenuta con l'assistenza del segretario dott. Enrico Tiberi, il relatore Consigliere Riccardo Patumi, il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale Salvatore Antonio Sardella e l'avvocato Carlo Spagnoli per il convenuto.

FATTO

1. Con **atto di citazione** depositato in data 10 settembre 2025 la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, a seguito di una segnalazione ricevuta dal Comune di Forlimpopoli (FC), ha convenuto

in giudizio l'ing. Andrea Maestri, già dipendente del Comune di Forlimpopoli (FC) con incarico di elevata qualificazione e responsabile dell'Area V Settore lavori pubblici, patrimonio e progettazione.

1.1. La Procura regionale evidenzia che, con delibera di Giunta del Comune di Forlimpopoli, n. 135, del 22.12.2022, veniva approvato il progetto definitivo ed esecutivo per il consolidamento strutturale della zona mensa all'interno dell'Istituto comprensivo Rosetti – scuola Don Milani situata a Forlimpopoli, redatto da tecnici incaricati libero-professionisti.

Nel corso dell'esecuzione dei lavori emergeva l'esigenza di apportare al progetto una variante al fine di spostare la centrale termica presente nell'immobile in un locale esterno al fabbricato.

Con determina n. 674, del 29.11.2023, a firma del responsabile del Settore V lavori pubblici, nonché RUP del progetto, Ing. Maestri Andrea, si disponeva di incaricare i tecnici per la variante al progetto, al fine di modificare quanto previsto per la centrale termica, affidando gli incarichi tra i diversi tecnici che già si erano occupati della progettazione. Agli stessi venivano poi liquidati i relativi compensi dallo stesso ing. Andrea Maestri, il quale attestava la regolarità delle prestazioni.

A seguito di un decreto istruttorio della Procura regionale, la responsabile *ad interim* del Settore lavori pubblici, ing. Maria Ilaria Zoffoli, dichiarava che non risultavano depositati agli atti dell'Ente gli elaborati di tale variante, ipotizzando che avrebbero potuto essere stati inviati alla casella e-mail utilizzata dal precedente responsabile allora in servizio e che detta variante progettuale non era stata comunque oggetto di approvazione da parte dell'Amministrazione.

Per quanto concerne uno di tali incarichi, quello conferito all'ing. Nicole Andreini denominato "incarico di supporto agli adempimenti per il PNRR", il Comune attestava di non essere in possesso dell'esito e che era finalizzato a tutti gli adempimenti legati al PNRR, compresa la gestione delle piattaforme. Le deduzioni depositate dall'odierno convenuto e le argomentazioni svolte in sede di audizione difensiva non sono state considerate idonee dalla Procura regionale a disporre l'archiviazione.

1.2. La Procura contabile afferma che dalle condotte descritte conseguirebbe la responsabilità erariale del convenuto per aver conferito incarichi di progettazione esterna in variante al progetto originario i cui elaborati non sono mai stati acquisiti dall'ente, nonché per aver eseguito il successivo pagamento del corrispettivo, che sarebbe stato indebito, in quanto senza causa.

La sua condotta sarebbe stata antiggiuridica, di stampo prevalentemente omissivo, non avendo controllato l'effettiva esecuzione da parte dei progettisti esterni degli incarichi che aveva conferito e avendo disposto la liquidazione dei compensi pur in mancanza dell'effettiva resa della prestazione.

La Procura contabile evidenzia, inoltre, come sia emerso che l'intenzione dell'Amministrazione di procedere con la variante progettuale in argomento risale al mese di marzo del 2023. A fine giugno del 2023 il Comune, invece, manifestò inequivocabilmente la volontà di posticipare di un anno i lavori che avrebbero dovuto interessare la ridetta centrale termica.

L'incarico di progettazione è stato quindi affidato dal convenuto, con determinazione n. 674, del 29.11.2023, solo al fine di consentire la corresponsione del corrispettivo, in violazione delle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese di cui agli articoli 191 e seguenti del tuel

e, secondo l'Accusa, senza alcuna utilità per l'ente.

La Procura evidenzia come il convenuto in sede di audizione abbia dichiarato che l'incarico era stato conferito in assenza di determina. Ritiene, l'Accusa, che non risponderebbe al vero che il progetto era stato regolarmente redatto e trasmesso all'Amministrazione in data 15 giugno 2023: a tal fine menziona la nota dell'Amministrazione secondo la quale gli elaborati della variante progettuale non risultano depositati agli atti del Comune. Né rileverebbe la trasmissione alla Procura di alcuni elaborati di variante avvenuta successivamente all'audizione difensiva, in quanto non vi sarebbe prova che siano stati acquisiti dall'ente locale.

L'elemento soggettivo andrebbe ravvisato nel dolo, in ragione della piena consapevolezza e coscienza sia della condotta, che della causazione del danno, quantomeno nella forma del dolo eventuale come rappresentazione dell'inutilità della spesa. In particolare, il dolo andrebbe evinto dal grado di difformità della condotta rispetto a quella esigibile nel rispetto delle norme del tuel; dall'omissione di qualsiasi controllo; dall'affidamento *ex post* delle prestazioni professionali per sanare una palese illegittimità; infine, dall'elevata professionalità del funzionario.

1.3. Nel rassegnare le **conclusioni**, la Procura contabile ha chiesto che il convenuto sia condannato al risarcimento del danno pari a 27.296,60 euro in favore del Comune di Forlimpopoli, oltre agli interessi legali dal deposito della sentenza fino al soddisfo e al pagamento delle spese di giudizio.

2. Il convenuto si è **costituito in giudizio** con una memoria depositata in data 7 gennaio 2026 con la quale innanzitutto, tramite il proprio difensore, espone i fatti.

2.1. In via preliminare, contesta la **non corrispondenza tra invito a dedurre**

e citazione, in quanto il primo è fondato sulla presunta assenza del progetto,

quindi su un'omissione dei controlli e su una responsabilità per condotta

omissiva; il secondo, invece, sarebbe basato sulla violazione dell'art. 191 del

tuel. Pertanto, su una responsabilità di natura commissiva.

Ne conseguirebbe la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 87 del

codice della giustizia contabile.

2.2. Nel merito, il convenuto ritiene che la ricostruzione della Pubblica Accusa

delinei una sua responsabilità oggettiva in assenza di prova sull'elemento

psicologico e su un danno effettivo (e non solo potenziale), affermato

genericamente dalla Procura regionale come conseguente a una spesa

inutile.

2.3. Afferma che, dopo avere per anni lavorato senza problemi,

successivamente al suo trasferimento, richiesto per motivi personali, sarebbe

stato per tale motivo oggetto di diverse contestazioni disciplinari le quali, pur

gravi, all'esito dei procedimenti sarebbero state ridimensionate e in parte

annullate.

Ricorda che dopo la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica

dell'intervento in argomento, approvato dalla Giunta in data 12.4.2022, lo

stesso era ammesso a contributo. Quindi, con determinazione n. 246 del

24.5.2022, aveva conferito l'incarico per la progettazione definitiva/esecutiva

dell'opera a tecnici esterni all'amministrazione, la cui redazione era stata

approvata dalla Giunta comunale con propria delibera n. 135 del 22/12/2022.

I lavori erano stati quindi appaltati al CEIR soc. cons. coop. Il progetto

prevedeva, infatti, espressamente che i lavori avrebbero dovuto iniziare entro

la fine del mese di aprile 2023 per consentire la demolizione completa della centrale termica e la sua ricostruzione entro il 31 ottobre 2023, termine ultimo per poter garantire il riscaldamento dell'intero plesso scolastico per la stagione invernale 2023/2024. A seguito di una riunione chiesta dal consorzio aggiudicatario e dalle ditte consorziate designate per la realizzazione delle opere, era stato domandato ai vertici del Comune, tra i quali il Sindaco e l'Assessore ai lavori pubblici, di verificare la possibilità di posticipare l'inizio dei lavori, lamentando il poco tempo di preavviso intercorso fra l'aggiudicazione e la data prevista per l'inizio dei lavori stessi. A esito dell'incontro il Sindaco aveva deciso di verificare la possibilità di procedere con una variante, che prevedesse una centrale termica esterna alla struttura, la quale comunque avrebbe comportato costi ulteriori rispetto al quadro economico.

Il 20 giugno 2022 si svolse una riunione alla quale parteciparono i tecnici incaricati di redigere il progetto di variante, il Sindaco, gli assessori ai lavori pubblici e alla scuola, e personale amministrativo. Dopo l'incontro, l'ing. Andrea Maestri inviò a tali soggetti una e-mail, depositata agli atti, nella quale tra l'altro aveva scritto: *“A seguito della riunione di martedì 20 giugno 2023, preso atto del progetto di variante redatto dai tecnici [...] trasmesso all'amministrazione in data 15 giugno 2023 [...] preso atto dell'emergenza manifestatasi a partire dal 16 maggio che ha interessato anche il territorio di Forlimpopoli [...] verificato che durante la riunione stessa è emersa la necessità di approfondire diverse possibilità di proseguo delle attività lavorative [...] si chiede di approfondirle tre alternative proposte per l'esecuzione dei lavori con relative tempistiche e costi:*

1. ipotesi di spostamento del periodo di esecuzione di alcune opere [...];

2. ipotesi di realizzazione di una centrale termica provvisoria come proposto dalla ditta esecutrice;

3. ipotesi di esecuzione dei lavori, così come contenuto del progetto di variante presentata la settimana scorsa.

Per ognuno di queste tre ipotesi si chiede di fornire entro lunedì 26 giugno ore 12 una stima dei costi e un crono programma di massima”.

Quindi, il progetto di variante, secondo quanto affermato dalla difesa del convenuto, era stato trasmesso all'Amministrazione almeno dal giorno 15 giugno 2023.

Successivamente, il Sindaco decise di rinviare di un anno l'inizio dei lavori, sia a causa dell'emergenza alluvionale che non avrebbe consentito di demolire e ricostruire la centrale termica entro il mese di ottobre, sia sulla base del progetto elaborato e dei costi ivi prospettati. Pertanto, non si rese necessario attuare le modifiche previste dal progetto di variante.

Nella relazione dell'ing. Benedetta Farolfi, evidenzia la difesa del convenuto, è scritto che precedentemente, in data 29 marzo, nel corso di un incontro tecnico tra gli amministratori, i tecnici incaricati e l'impresa affidataria, si era deciso di incaricare i tecnici esterni, progettisti dell'intervento, di predisporre una variante progettuale che prevedesse lo spostamento della centrale termica dell'immobile in un locale esterno al fabbricato, con relativa stima dei costi aggiuntivi.

Quindi, sempre secondo l'ing. Farolfi, in data 20 giugno 2023 si sarebbe tenuto un incontro tecnico tra i professionisti, il Sindaco e l'Assessore ai lavori pubblici e, in ragione della circostanza che la variante progettuale prevedeva

lavori troppo onerosi, l'Amministrazione avrebbe deciso di non procedere in tal senso e di liquidare solo le parcelle dei professionisti incaricati per la predisposizione della pratica di variante.

Ne consegue che la decisione di rinviare l'inizio dei lavori è stata assunta in base alla redazione del progetto di variante e alla conseguente consapevolezza dei relativi costi, consapevolezza che ha condotto alla determinazione di posticipare l'esecuzione dei lavori.

2.4. L'incarico all'ing. Nicole Andreini era riferito ad adempimenti di tipo amministrativo connessi al finanziamento con fondi PNRR del progetto, con necessità di caricare le relative informazioni su diversi portali. L'assegnazione del contributo per il progetto in argomento e la circostanza che poi lo stesso non fosse stato confermato, aveva comportato la necessità di adeguare quanto inserito in diverse piattaforme.

Aggiunge la difesa che, dopo il transito dell'odierno convenuto ad altra amministrazione, il nuovo responsabile del Settore lavori pubblici ha affidato un nuovo incarico alla menzionata professionista, ancora una volta per il servizio di supporto al RUP per opere rientranti nei fondi PNRR, e in tale incarico la motivazione riportava tra l'altro: *"il precedente incarico si è concluso con un proficuo risultato in termini di apporto professionale e supporto che lo stesso ha saputo offrire all'ufficio tecnico, per procedimenti legati al PNRR"*.

2.5. La difesa del convenuto afferma che l'elemento del **danno** andrebbe escluso, in quanto il progetto di variante, commissionato dall'Amministrazione, fu redatto e consegnato, anche se l'Amministrazione decise di rinunciarvi sulla base di una scelta resa possibile proprio da tale elaborato.

Né sarebbe configurabile l'elemento soggettivo, in quanto il convenuto avrebbe adempiuto ai propri doveri.

2.6. Da ultimo, la difesa richiama la recente riforma della responsabilità erariale, approvata con legge del 7 gennaio 2026, n. 1, per chiedere in via subordinata l'applicazione del doppio tetto all'importo della condanna, sulla base dell'assunto che non sia configurabile una responsabilità a titolo doloso e in ragione della valenza retroattiva di tale meccanismo.

2.7. Nel rassegnare le **conclusioni**, la difesa del convenuto ha domandato:

- in via preliminare, che sia dichiarata la nullità dell'atto di citazione;
- in via principale, il rigetto della domanda;
- in via subordinata, la riduzione dell'importo della condanna rispetto alla pretesa attorea come conseguenza dell'affermato concorso dell'Amministrazione nella causazione del danno;
- ancora in via subordinata, l'esercizio del potere riduttivo.

Con vittoria di spese.

In via istruttoria, ha chiesto l'ammissione della prova per testimoni di undici persone su dieci capitoli specificamente indicati.

3. All'**udienza del 28 gennaio 2026**, la Procura regionale, a seguito della richiesta formulata da questo Collegio di prendere posizione sul punto, ha affermato che il documento depositato dalla Procura stessa, denominato "allegato 0 bozza relazione", essendo privo di firma, deve considerarsi "*inutiliter dato*". In proposito, la parte convenuta ricorda come detto documento sia stato depositato inizialmente proprio dalla Procura regionale.

Per il resto, le parti hanno confermato le conclusioni in atti.

DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre esaminare l'**eccezione di nullità dell'atto di citazione**, per l'affermata *"non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione"*.

L'eccezione dev'essere respinta.

L'art. 87 del codice della giustizia contabile, rubricato *"Rapporti tra invito a dedurre e citazione"*, introduce un'ipotesi specifica di nullità dell'atto di citazione distinta da quelle previste dal precedente articolo 86, stabilendo che *"La citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni"*.

Il riferimento operato dalla norma agli *"elementi essenziali del fatto"* induce a ritenere che non sia richiesta un'identità perfetta tra i due atti, quanto piuttosto una corrispondenza tra i fatti esposti nella citazione e gli elementi essenziali dell'invito a dedurre.

Nel caso *sub judice*, la difesa del convenuto afferma che, mentre con l'invito a dedurre era stata contestata la liquidazione del compenso ai tecnici in assenza del progetto di variante, con l'atto di citazione sarebbe stata invece contestata la violazione dell'art. 191 del tuel, recante *"Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese"* elemento non già richiamato nell'invito a dedurre.

In realtà, se è vero che la Procura regionale con l'atto di citazione contesta al convenuto, tra l'altro, di aver violato il disposto di cui al richiamato art. 191, è tuttavia da considerare che la condotta azionata è sostanzialmente la medesima oggetto dell'invito a dedurre, consistente nell'aver disposto la

liquidazione dei compensi in assenza di un'utilità per l'ente.

La differenza è che nell'invito a dedurre il riferimento era all'affermata assenza del progetto, mentre con l'atto di citazione se ne è contestata l'utilità. Tuttavia, tale circostanza non pare aver inciso sulla possibilità per il convenuto di dispiegare la propria attività difensiva già al momento della notifica dell'invito a dedurre.

2. Nel merito, la domanda attorea è infondata e non può, pertanto, essere accolta.

Presupposto fondante della responsabilità erariale è costituito da un danno all'Erario, il quale dev'essere certo, effettivo ed attuale (Sezioni riunite, sent. n. 14/2011/QM).

Nel caso di specie, dagli atti emerge la mancanza del predicato di certezza del danno.

Gli incarichi per la variante di progetto in argomento sono stati sicuramente affidati illegittimamente.

La determina n. 674, del 29.11.2023, a firma del responsabile del Settore V lavori pubblici nonché RUP del progetto, Ing. Maestri Andrea, odierno convenuto, con la quale sono stati formalmente incaricati i tecnici per la variante al progetto, è successiva alla redazione del progetto di variante, che è stata trasmessa all'Amministrazione in data 15 giugno 2023. Inoltre, lo svolgimento dell'incarico non è stato preceduto da un impegno di spesa, né il progetto di variante è stato depositato formalmente ed acquisito dal Comune.

Tuttavia, la palese illegittimità dell'intera procedura non implica altresì che la stessa sia stata inutile e, quindi, dannosa per l'Amministrazione comunale.

Anzi, dagli atti sembrerebbe emergere il contrario, in quanto l'incarico oggetto

dell'odierno giudizio risulta essersi rivelato certamente utile per i vertici del Comune i quali, sulla base della conoscenza del costo complessivo della variante, hanno deciso di posticipare di un anno i lavori.

L'ing. Andrea Maestri, odierno convenuto, infatti, nell'e-mail indirizzata oltre che ai tecnici incaricati della variante anche al Sindaco, a due assessori e a due funzionari del comune, e la cui autenticità non è stata contestata dall'Accusa, ha scritto: *"A seguito della riunione di martedì 20 giugno 2023, preso atto del progetto di variante redatto dai tecnici già incaricati per la progettazione dell'intero intervento, trasmesso all'amministrazione in data 15 giugno 2023, che presenta un QTE con un costo complessivo di € 220.000,00 [...]"* e, a seguire, ha illustrato alcune alternative per l'esecuzione dei lavori con relative tempistiche e costi. La Procura nell'atto di citazione afferma che *"A fine giugno del 2023, l'amministrazione manifestava inequivocabilmente la volontà di non procedere con la redazione della variante progettuale, decidendo di posticipare di un anno i lavori che avrebbero dovuto interessare la ridetta centrale termica"*. Quindi, tale decisione è stata assunta, come la stessa Procura contabile afferma, subito dopo la trasmissione ai vertici dell'amministrazione del progetto di variante che, pertanto, è stato utilmente reso.

Quanto sopra sarebbe sufficiente per considerare dimostrato che l'odierna fattispecie risulta carente dell'elemento del danno all'Amministrazione comunale.

Per completezza, bisogna però analizzare anche un altro atto depositato al fascicolo del processo. Si tratta di un atto, al quale si è già fatto cenno nella parte in fatto di questa sentenza, depositato dal Pubblico Ministero unitamente

ad altri documenti anch'essi allegati a un riscontro istruttorio che il Segretario generale di Forlimpopoli aveva trasmesso alla Procura contabile, denominato "Bozza relazione", non firmato e dal quale non si evince chi possa esserne stato l'autore. La difesa lo ha, successivamente, a propria volta prodotto in copia, attribuendolo all'ing. Benedetta Farolfi. La Procura regionale in udienza ha affermato che sarebbe *inutiliter dato*; tuttavia, è stata proprio l'Accusa a depositarlo e, se è vero che è stato prodotto unitamente ad altra documentazione, il Pubblico Ministero avrebbe dovuto sostenerne l'inutilizzabilità ai fini del giudizio già all'atto del deposito o, meglio, accertarne la paternità, in considerazione dell'importanza dello stesso.

In tale documento si legge: *"In data 29 marzo 2023 avviene un incontro tecnico tra professionisti, Ass Bonetti, Sind. Garavini, ing. Maestri, ing Andreini [...] Andreini riporta: 'un nuovo progetto non è finanziato da PNRR, con i soldi del ribasso di A seguito di aggiudicazione, l'impresa affidataria in accordo con l'Amministrazione gara si può fare solo per variante'. A seguito di aggiudicazione, l'impresa affidataria in accordo con l'Amministrazione propone una variante progettuale che prevede lo spostamento della centrale termica dell'immobile in un locale esterno al fabbricato. Vengono incaricati i tecnici esterni, progettisti dell'intervento, di predisporre una proposta progettuale con relativa stima dei costi aggiuntivi"*.

Inoltre, *"In data 20 giugno 2023 incontro tecnico tra professionisti, Sindaco, Ass. Bonetti. La variante progettuale prevede lavori troppo onerosi, pertanto si liquideranno solo le parcelle dei professionisti incaricati per la predisposizione della pratica di variante consegnata all'Amministrazione"*.

Da tale relazione, quindi, si evince che la decisione di affidare l'incarico di

variante a tecnici esterni è stata presa nell'ambito di una riunione collegiale alla quale aveva partecipato, tra gli altri, il Sindaco, e che anche la liquidazione dei tecnici, una volta accertato, grazie al progetto di variante, che quest'ultima era notevolmente onerosa, era stata stabilita in sede collegiale.

In ogni caso, come già evidenziato, anche a prescindere da questa relazione, l'e-mail del 22 giugno 2023 è di per sé sufficiente per escludere, nella fattispecie all'esame di questo Collegio, che l'odierno convenuto, con la condotta in contestazione, abbia arrecato un danno al Comune di Forlimpopoli.

3. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, respinta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione **assolve il convenuto** dall'addebito contestatogli.

Liquida, in favore della difesa del convenuto, a carico del Comune di Forlimpopoli, il compenso di 5.000,00 (cinquemila/00) euro, oltre al 15% per spese generali e oneri come per legge.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 28 gennaio 2026.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Riccardo PATUMI

Vittorio RAELI

(F.to digitalmente)

(F.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2026

Il Direttore di Segreteria

Dott. Laurino Macerola

(F.to digitalmente)