



G. 30583

REPUBBLICA ITALIANA

Sent.n.123/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Vito Tenore

Presidente

Gaetano Berretta

Giudice

Barbara Pezzilli

Giudice relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 30583 del registro di segreteria, ad istanza della Procura Regionale, nei confronti di:

PEZZAROSSO Giorgio, nato a Bagolino (BS) il 04.08.1959, C.F.:

PZZGRG59M04A578D, e ivi residente alla Via Saliseni n. 5/B;

BAZZANI Cristian, nato a Brescia il 26.09.1993, C.F.

BZZCST93P26B157S, residente in Bagolino (BS) alla Via Caduti n.

102/E;

Unione Pescatori Sportivi del Lago d'Idro (UPSLI), C.F./P.IVA

01849850985, con sede in Bagolino (BS), Fraz. Ponte Caffaro, alla Via

Caduti n. 89, in persona del legale rapp.te p.t., tutti rappresentati e difesi

dall'Avv. Domenico Bezzi, C.F. BZZDNC82T13B157F, del Foro di

Brescia, con domicilio digitale PEC

domenico.bezzi@brescia.pecavvocati.it, giusta procura in atti.

DAGANI Gianluca, nato a Bagolino (BS) il 04.07.1969, C.F.

DGNGLC69L04A578R, residente in Vestone (BS) alla Via Angelo

Innocente Prandini n. 11, rappresentato e difeso dall'Avv. Adriana

Vassalini del Foro di Brescia, con domicilio digitale PEC

adriana.vassalini@brescia.pecavvocati.it, giusta procura in atti;

ZANGARINI Paolo, nato a Calvisano (BS) il 06.06.1977, C.F.

ZNGPLA77H06B450M, residente in Bagolino (BS) alla Strada di località

Falet n. 36, rappresentato e difeso dall'Avv. Massimiliano Gioncada,

C.F. GNCMSM67P04D150I, del Foro di Brescia, con domicilio digitale

PEC massimiliano.gioncada@brescia.pecavvocati.it, giusta procura in

atti.

BENINI Danila, nata a Salò (BS) il 11.09.1969, C.F.

BNNDNL69P51H717L, residente in Bagolino (BS) alla Via Salvì n. 5,

rappresentata e difesa dall'Avv. Emanuele Corli, del Foro di Brescia,

con domicilio digitale PEC emanuele.corli@brescia.pecavvocati.it,

giusta procura in atti;

Visto l'atto introduttivo del giudizio e gli altri documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 20.3.2024 con l'assistenza della

Segretaria dott.ssa Barbara Marta Pisani, il Pubblico ministero nella

persona del dott. Francesco Foggia, l'avv. Bezzi per i convenuti

Pezzarossi, Bazzani, Unione Pescatori Sportivi del Lago d'Idro (UPSLI)

e, in sostituzione dell'avv. Gioncada, per il convenuto Zangarini, l'avv.

Corli per la convenuta Benini e, in sostituzione dell'avv. Vassanini, per

il convenuto Dagani. La relazione di causa è stata data per letta con il

consenso delle parti.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato in data 30.10.2023 la Procura

erariale presso questa Sezione citava in giudizio i convenuti in epigrafe per sentirli condannare al pagamento, previo accertamento della loro responsabilità amministrativa, delle seguenti somme in solido ed in favore del Comune di Bagolino:

- Gianluca Dagani, Paolo Zangarini, Giorgio Pezzarossi e Danila Benini della somma di euro 292.114,93 (proponendo riparto interno nella misura rispettivamente del 15%, 15%, 40% e 30%), in relazione al danno alla concorrenza/danno da gara inutile di cui al § II.a dell'atto di citazione, ovvero della maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, oltre comunque a rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio;

- Giorgio Pezzarossi, Danila Benini, Associazione Unione Pescatori Sportivi del Lago d'Idro (UPSLI) e Bazzani Cristian, della somma di euro 47.218,55 (proponendo riparto interno in misura di ½ a carico di Pezzarossi e di ½ solidalmente a carico dell'associazione e di Bazzani), in relazione al danno da mancata entrata di cui al § II.b dell'atto di citazione, ovvero della maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, oltre comunque a rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

2. In punto di fatto, la citazione, esponeva di aver appreso la notizia di danno erariale da un estratto della Relazione del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, trasmesso dalla Procura Generale della Corte dei conti in data 25 marzo 2021, nel quale era data evidenza dell'indagine eseguita dalla Compagnia di Salò nell'ambito di indagini penali a carico dell'allora vicesindaco del Comune di Bagolino

Pezzarossi Giorgio e della dirigente dell'Ufficio tecnico dott.ssa Benini

Danila, in relazione ad ipotesi di irregolare aggiudicazione dell'appalto per l'affidamento dei servizi di igiene ambientale del comune a favore dell'Unione Pescatori Sportivi del Lago d'Idro (d'ora in poi UPSLI).

2.1 La Procura dava atto dell'esito del citato procedimento penale che - allo stato - vedeva pendente il giudizio ordinario nei confronti di Benini Danila (ad esclusione del capo di imputazione F per il delitto di peculato) mentre il processo a carico di Pezzarossi Giorgio risultava definito ai sensi dell'art. 444 c.p.p. con l'applicazione della pena (sospesa) della reclusione di anni due, per plurimi reati tra cui turbata libertà degli incanti e peculato.

La citazione dava, quindi, atto dell'istruttoria svolta mediante l'acquisizione di ulteriore documentazione, tra cui la relazione prodotta dalla Compagnia dei Carabinieri di Salò in data 30 gennaio 2023 (Doc. 4 del fascicolo di Procura), in base alla quale il PM - riscontrando la sussistenza di ipotesi di responsabilità amministrativa dolosa - notificava il prescritto invito a dedurre e, successivamente, non ritenendo convincenti le argomentazioni difensive esposte con le deduzioni, citava in giudizio gli odierni convenuti.

2.2 La Procura, premessa la sussistenza del rapporto di servizio con l'amministrazione in capo a tutti i presunti responsabili, precisava, con riferimento alla posizione dell'UPSLI, come la relazione funzionale qualificata con il Comune danneggiato fosse rinvenibile in base all'affidamento del servizio di raccolta rifiuti e che - stante la sua natura di associazione non riconosciuta - la responsabilità dei debiti fosse da

imputarsi anche al legale rappresentante Bazzani Cristian.

2.3 Nel merito, la contestazione riguardava due poste di danno, asseritamente riconducibili alla condotta illecita posta in essere dai convenuti.

2.3.1 Con la prima ipotesi di danno, individuata come “*danno alla concorrenza/danno da gara inutile*”, la Procura imputava ai convenuti Dagani, Zangarini e Pezzarossi, in qualità di componenti della Giunta comunale, nonché quest’ultimo nella qualità di vicesindaco, oltre che alla responsabile del Settore tecnico del comune Danila Benini, l’aver posto in essere una procedura di gara per l’affidamento del servizio di raccolta rifiuti svantaggiosa per l’ente locale che, invece, con precedente delibera consiliare n. 19/2017, aveva deciso di avvalersi della convenzione tra la Comunità montana della Val Sabbia, di cui faceva parte, e la società *in house* SAE- Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia. Pertanto, la scelta di attivare una procedura di gara per l’affidamento del citato servizio, secondo la tesi dell’accusa, sarebbe stata, oltre che illegittima, illecita, in quanto volta ad avvantaggiare indebitamente l’UPSLI, presieduta sino al 19.10.2018 proprio dal viceSindaco Pezzarossi, che non avrebbe avuto neppure i requisiti richiesti per la partecipazione previsti dal bando di gara. In conseguenza di tale illecito affidamento, il Comune di Bagolino avrebbe subito un danno commisurato al mancato risparmio economico che si poteva ritrarre se l’ente si fosse avvalso – al pari degli altri comuni della Comunità Montana della Valle Sabbia - della società *in house* SAE- Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia.

Il documento economico, causalmente derivante dal predetto illecito affidamento, veniva quantificato dall'organo requirente comparando i costi annui complessivamente sostenuti per il servizio dal Comune di Bagolino nel periodo 2019- 2022 con quelli sostenuti, per lo stesso periodo, da un Comune di dimensioni analoghe, individuato in quello di Sabbio Chiese, che invece si era avvalso della convenzione con SAE. La differenza tra tali importi, pari ad €. 292.114,93, rappresentava il documento economico subito dall'ente locale da ascrivere ai convenuti (pag. 25 e 26 della citazione). La condotta illecita era imputata a titolo di dolo, in quanto la Giunta, composta dai convenuti Dagani, Pezzarossi e Zangarini, avrebbe consapevolmente disatteso le precedenti determinazioni del Consiglio comunale di aderire alla convenzione con SAE, approvando invece un bando ed un capitolato (del. G.C. n. 122/2018) volti a consentire la sola partecipazione dell'UPSLI, in quanto richiedenti, tra l'altro, la dotazione di una sede sociale nell'ambito di 10 km dalla sede del comune affidatario e ciò con la *"consapevolezza precisa"* di danneggiare l'ente locale (pg. 23 e 24 della citazione). Alla RUP Danila Benini veniva, invece, ascritto, sempre a titolo doloso, di aver omesso ogni minimo controllo sulla sussistenza requisiti dichiarati nella domanda di partecipazione da parte di UPSLI, condotta *"assolutamente strumentale a consentire la gestione del servizio da parte di quest'ultima"* (pg. 24 della citazione).

2.3.2 Con la seconda ipotesi di danno, individuata come *"danno da mancata entrata "*, la Procura imputava ai convenuti UPSLI e Bazzani - con la complicità di Pezzarossi, oltre che della RUP Benini, per omesso

	controllo - di essersi illecitamente appropriati del profitto ricavato dalla	
	vendita dei rifiuti pregiati “valorizzabili” che sarebbe, invece, spettato	
	al Comune di Bagolino in quanto proprietario degli stessi.	
	Il nocumento economico causalmente derivante dalla predetta illecita	
	condotta veniva quantificato dall’organo requirente, alla data del	
	7.2.2020 in €. 47.218,55, pari agli importi ritratti da UPSLI dalla vendita	
	dei rifiuti valorizzabili, come risultanti dalle fatture emesse a favore	
	della società Masserdoni Pietro S.r.l. che li aveva acquistati.	
	La condotta illecita veniva imputata a titolo di dolo, anche solo in forma	
	di dolo “indiretto”, in quanto i convenuti erano consapevoli di arrecare	
	un danno al comune, stante l’appartenenza dei rifiuti pregiati all’ente	
	locale, al quale sarebbe spettato il corrispettivo della vendita dei rifiuti	
	in discorso.	
	3. Con comparsa di costituzione depositata a mezzo pec in data	
	29.2.204 si costituivano i convenuti Pezzarossi, Bazzani e UPSLI, come	
	in epigrafe generalizzati, rappresentati e difesi, prendendo posizione	
	nel merito della prospettazione accusatoria sotto plurimi profili e così	
	concludendo per il rigetto delle domande formulate nei loro confronti.	
	Con riferimento alla prima posta di danno contestata al convenuto	
	Pezzarossi, la difesa eccepiva la sostanziale infondatezza della tesi	
	accusatoria. In particolare, veniva rilevata l’erroneità della	
	prospettazione della Procura fondata sulla asserita sovrapponibilità dei	
	servizi affidati dal Comune di Bagolino a SAE nel 2017 e di quelli poi	
	affidati all’UPSLI con la gara di appalto del 2018.	
	Questi ultimi, infatti, secondo la difesa dei convenuti, sarebbero “servizi	

complementari” non previsti nel capitolato speciale di appalto (CSA)

allegato alla deliberazione consiliare di indirizzo n. 19 del 26.06.2017.

La difesa, inoltre, spiegava che le peculiari caratteristiche geomorfologiche e altimetriche del Comune di Bagolino giustificavano la necessità di un particolare servizio di raccolta rifiuti con le caratteristiche specificate nel capitolato di gara, peraltro redatto dalla stessa SAE S.r.l., che poi aveva deciso di non partecipare alla selezione pubblica.

Da ciò deriverebbe non solo la diversità dei servizi affidati con gara dal Comune di Bagolino alla UPSLI ma anche la non comparabilità dei relativi prezzi. Del pari priva di attendibilità sarebbe la comparazione con i costi sostenuti dal Comune di Sabbio Chiese che non effettuava *“interamente”* il servizio porta a porta ma utilizzava i cassonetti per la raccolta della frazione *“organica”* e per quella *“indifferenziata”*.

La difesa, infine, contestava la rilevanza della sentenza di patteggiamento emessa nei confronti di Pezzarossi, ai fini dell’affermazione della responsabilità amministrativa di quest’ultimo.

Per quanto riguarda la seconda posta di danno, i convenuti UPSLI e Bazzani eccepivano il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, stante l’assenza di un rapporto di servizio con l’amministrazione comunale, non potendosi ritenere tale quello derivante dal contratto di appalto, non comportante inserimento funzionale nell’attività dell’ente pubblico locale. Nel merito tutti i convenuti eccepivano l’infondatezza della domanda in quanto il contratto, stipulato sulla base del capitolato predisposto da SAE, non prevedeva che il corrispettivo derivante dalla

commercializzazione dei rifiuti “valorizzabili” fosse di spettanza dell’ente locale ma, al contrario, che fosse trattenuto da UPSLI quale integrazione del corrispettivo contrattuale.

4. Con comparse dal contenuto sostanzialmente sovrapponibile, depositate rispettivamente in data 26 e 28 febbraio 2024, si costituivano i convenuti Benini Danila (Responsabile del settore tecnico del Comune di Bagolino) e Dagani Gianluca (Sindaco) che, preliminarmente, eccepivano “l’inammissibilità della domanda di condanna in via solidale” e la nullità della citazione, ai sensi dell’art. 86, comma 2, lett. c) del c.g.c., per omessa esplicitazione dei criteri posti a base del riparto interno del danno tra i convenuti.

Sempre in via preliminare, la convenuta Benini eccepiva la prescrizione dell’azione relativamente alla seconda posta di danno per decorso del termine quinquennale previsto dall’art. 1, comma 2 della L. 20/1994, non ravvisandosi nella fattispecie in discorso gli estremi dell’occultamento doloso.

Nel merito, entrambi i convenuti, eccepivano l’infondatezza di entrambe le domande.

Con riferimento alla prima posta di danno le difese evidenziavano come l’affidamento del servizio di raccolta rifiuti, di cui alla delibera consiliare n. 19/2017, riguardasse solamente la fase di secondo livello del servizio, ossia il prelievo dei rifiuti dalle isole ecologiche di Bagolino e del successivo trasporto e conferimento presso gli impianti di stoccaggio e smaltimento. Era stato, quindi, lo stesso Consiglio comunale ad escludere dall'affidamento in *house providing* la gestione

dei centri di raccolta presenti sul territorio comunale di Bagolino. La Giunta comunale con deliberazione n. 122/2018 aveva, quindi, approvato la procedura di gara per l'affidamento del servizio di raccolta di primo livello, ossia la raccolta dei rifiuti sul territorio (cd. porta a porta) e il successivo conferimento presso le isole ecologiche, venendo così ad integrare il servizio. Veniva poi ribadito dalle difese che il capitolato speciale, posto a base della procedura di gara per l'affidamento del servizio di primo livello, era stato trasmesso dalla SAE-Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia con protocollo n. 7975 del 28/09/2018 come espressamente indicato nella stessa delibera di Giunta n. 122/2018. Tutta la documentazione relativa alla gara era stata, quindi, predisposta dalla suddetta società *in house* e non era in alcun modo riferibile ai convenuti. Parimenti, la valutazione dell'offerta e la sussistenza dei presupposti di partecipazione era svolta dalla commissione di gara e non agli odierni convenuti, sicché né al Sindaco Dagani né alla RUP Benini potevano attribuirsi atti di gara o la partecipazione alla relativa procedura. Anche il profilo del mancato risparmio, secondo la tesi difensiva, appariva privo di fondamento oltre che di adeguata e attendibile dimostrazione. Il danno contestato, infatti, sarebbe insussistente e la valutazione effettuata dalla Procura del tutto erronea, in quanto il confronto basato "*solo*" sul numero degli abitanti residenti non avrebbe tenuto in conto una serie di aspetti e variabili specifici del Comune di Bagolino che influenzavano i costi del servizio di raccolta dei rifiuti. Applicando, invece, il diverso criterio degli "*abitanti equivalenti*" il costo degli altri comuni risultava sempre

superiore rispetto a quello realmente sostenuto dal Comune di Bagolino (tabella pag. 19 e 20 della comparsa) mentre il raffronto con il Comune di Sabbio Chiese era del tutto fuorviante. Relativamente alla posizione del Sindaco Dagani, la difesa contestava l'erronea imputazione anche dell'asserito danno per gli anni 2020-2022, essendo egli definitivamente cessato dalla carica in data 26 maggio 2019. La difesa Benini aggiungeva che le contestazioni effettuate dalla Procura nei suoi confronti riguardavano condotte che esulavano dalle sue funzioni di RUP, in adempimento delle quali - contrariamente a quanto sostenuto nell'atto di citazione - aveva posto in essere i controlli e le azioni inerenti la fase esecutiva dell'appalto, fino alla revoca dell'incarico di responsabile del servizio tecnico a partire dal 21/09/2021. Con riferimento alla seconda posta di danno, la convenuta evidenziava che con deliberazione n. 60 del 26 maggio 2015 la Giunta comunale aveva approvato una convenzione avente ad oggetto l'affidamento ad UPSLI del servizio di gestione dell'isola ecologica nel quale era previsto, per incentivare la raccolta differenziata, che l'equivalente del valore di mercato della carta, del cartone, del ferro e di materiali vari sarebbe stata trattenuta dall'appaltatore. Entrambi convenuti contestavano quindi *in toto* l'ipotesi di responsabilità sia per insussistenza della condotta che dell'elemento soggettivo e finanche del danno.

5. Con memoria depositata il 29 febbraio 2024 si costituiva il convenuto Zangarini (componente della Giunta del Comune di Bagolino) il quale, oltre alle eccezioni sovrapponibili a quelle degli altri convenuti, eccepiva anche la propria buona fede relativamente

all'approvazione di atti squisitamente tecnici, regolarmente corredati dai prescritti pareri dei competenti organi amministrativi, per i quali egli non aveva la necessaria competenza. Il convenuto concludeva, quindi, per il rigetto della domanda o, in subordine, per l'esercizio del potere riduttivo.

6. All'udienza dell'8 febbraio 2023, il Pubblico Ministero, preso atto della documentazione depositata dalla convenuta Benini (doc. 16 produzione Benini), dichiarava di rinunciare agli atti del processo limitatamente alla domanda concernente la seconda posta di danno erariale da mancata entrata. Il Collegio - sentite le parti presenti che hanno esposto le loro argomentazioni, come da verbale cui si rinvia- ha, quindi, trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

7. Ai sensi dell'art.101 comma 2 c.g.c., il Collegio procede all' esame delle questioni pregiudiziali, graduandole secondo l'ordine logico, a prescindere dalla prospettazione delle parti.

7.1 I convenuti UPSLI e Bazzani Cristian - chiamati in giudizio in relazione alla seconda posta di danno- hanno eccepito il difetto di giurisdizione nei loro confronti, sostenendo l'insussistenza di un rapporto di servizio con l'amministrazione, non potendosi ritenere tale quello derivante dal contratto di appalto, che com'è noto, non comporta l'inserimento funzionale nell'attività dell'ente pubblico appaltante.

Sempre in relazione alla seconda posta di danno - avente ad oggetto l'asserito danno diretto da mancata entrata- la Procura, con dichiarazione in udienza, ha rinunciato agli atti, sicché in via

preliminare ed assorbente il Collegio deve valutare se sussistano i presupposti per dichiarare la parziale estinzione del processo per rinuncia agli atti, con le conseguenze di cui all'art. 110, c. 6 e 7 c.g.c..

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'accertamento di una causa di estinzione del processo precede, nell'ordine logico di quelle preliminari che il giudice deve esaminare, anche la questione di giurisdizione.

Si è affermato, infatti, che tutte le volte in cui si verifichi una fattispecie di estinzione del processo per l'impossibilità di procedere alla definizione del giudizio di merito per il venir meno dell'interesse all'accertamento giudiziale in ordine al rapporto in giudizio, o, vada dichiarata la cessazione della materia del contendere (nel caso in cui non risulti possibile una declaratoria di rinuncia agli atti o alla pretesa sostanziale), detto accertamento assume rilievo pregiudiziale rispetto alla questione di giurisdizione (Cass. SS.UU. n. 18956/2003; n. 1048/2000; n. 6226/97 e n. 8979/1990).

Nel caso di specie, la Procura - preso atto della documentazione prodotta in sede di costituzione dalla convenuta Benini - ha dichiarato in udienza di rinunciare agli atti del processo limitatamente alla domanda concernente la seconda posta di danno erariale da mancata entrata contestato ai convenuti UPSLI, Bazzani, Pezzarossi e Benini.

Tuttavia, la predetta rinuncia non è idonea a produrre *ex se* effetti estintivi (in questo caso, parziali) del processo ma è necessario che le controparti accettino la rinuncia, con le modalità previste dalla legge.

Il Collegio, nel caso di specie, non può che rilevare l'assenza

dell'accettazione ed il conseguente mancato perfezionamento della rinuncia parziale agli atti, con conseguente insussistenza dei presupposti per dichiarare – *in parte qua*- l'estinzione del processo e, quindi, procedere al vaglio della questione di giurisdizione.

7.2 L'eccezione è infondata per i seguenti motivi.

Sul punto si rinvia, in ossequio al principio di sinteticità degli atti di cui agli artt. 5 cgc e 17 c.1 delle relative norme di attuazione, ai precedenti conformi delle Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 21871/2019 e giurisprudenza ivi citata) e del giudice contabile (Sez. I Appello n. 135/2017 e Sez. giur. Campania n. 1500/2014), le cui argomentazioni appaiono pienamente condivisibili.

Come ricordato nella sentenza delle Sezioni Unite citata, *“sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto normativo della attribuzione alla giurisdizione della Corte dei Conti della azione di responsabilità per danno erariale, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse di quest'ultima e con risorse pubbliche, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, in tal modo inserendosi pur temporaneamente nell'apparato organizzativo della P.A.; mentre resta irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte (cfr.ex multis: S.U. n.13330 del 1/06/2010; n.11229 del 21/05/2014; n.12086 del 13/06/2016; n.14436 del 5/06/2018).*

Orbene, nel caso in esame, il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani che il Comune ha affidato alla UPSLI ha, indubbiamente, natura di servizio pubblico e ciò è sufficiente a traslare sull'affidatario obblighi e responsabilità relativi al servizio stesso, essendo irrilevante la natura pubblica o privata dell'atto in base al quale il soggetto agisce o la tipologia negoziale adottata.

Alla luce di tale ricostruzione, l'eccezione di difetto di giurisdizione è da ritenersi, quindi, infondata.

Il Collegio, inoltre, rileva, sempre in punto di giurisdizione ma con riferimento alla posizione del legale rappresentante Bazzani e all'amministratore di fatto Pezzarossi, che l'esistenza di un rapporto di servizio - e quindi l'assoggettamento alla giurisdizione contabile - si estende dalla persona giuridica, che si assume gli obblighi di attuazione di un programma pubblicistico, a tutti i soggetti che con la stessa persona giuridica *"abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove essi, disponendo delle risorse erogate in modo diverso da quello preventivato, abbiano provocato la frustrazione dello scopo perseguito dalla P.A"* (in tal senso Cass. Sez. Un. n. 19086 del 14/09/2020), anche se si tratti non del legale rappresentante ma di semplici soci, dipendenti della società, o altri soggetti che - anche in via di mero fatto- abbiano preso *"parte attiva"* nella gestione, ove dai loro comportamenti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal progetto pubblico finanziato cui erano destinati (cfr. SSUU 12086/2016 e da ultimo Sez. giur. Reg. Calabria n.105 del 13.3.2021 e n. 279 del 24.11.2021).

Nella concreta fattispecie, pertanto, avuto esclusivamente riguardo alla

prospettazione attorea, va affermata l'astratta configurabilità di un rapporto di servizio in capo all' UPSLI e agli amministratori di diritto e di fatto Bazzani e Pezzarossi e dichiarata la giurisdizione contabile nei loro confronti (Cass. SS.UU. n. 3100/2022).

7.3 Il Collegio, a questo punto, passa ad esaminare le eccezioni di nullità della citazione per omessa esplicitazione dei criteri posti a base delle quote di riparto interno e di inammissibilità della domanda di condanna in via solidale, sollevate da Benini e Dagani, trattandole contestualmente in quanto strettamente collegate.

In sostanza, secondo i convenuti, poiché l'art. 1, comma 1-*quater* della L. 20/1994 prevede che nel caso di fatto dannoso causato da più persone la responsabilità sia valutata in relazione alla parte che ciascuno vi ha preso (cd. responsabilità parziaria), la domanda di condanna in via solidale sarebbe del tutto inammissibile. In ogni caso, la citazione sarebbe affetta da nullità, per violazione del precetto di cui all'art. 86, comma 2, lett. 6) essendo stata omessa l'indicazione dei criteri posti a base della determinazione delle quote di riparto interno.

Entrambe le censure sono infondate.

Come si evince chiaramente dalla citazione, le condotte oggetto di contestazione sono stare imputate ai convenuti a titolo di dolo. Tale prospettato elemento soggettivo comporta, ai sensi del comma 1-*quinqies* dell'art. 1 della L. 20/94, la responsabilità solidale dei concorrenti, sicché la lamentata inammissibilità appare destituita di ogni fondamento.

Del pari infondata si appalesa l'eccezione di nullità. Si rileva, infatti, che

la doglianza circa l'omessa indicazione dei criteri di riparto interno del danno non rientra nell'ipotesi di nullità prevista dall'art. 86, comma 2, lettera c) cgc, la quale -com'è noto- attiene alla "assoluta incertezza" sull'individuazione e quantificazione del danno, o sui criteri per determinarlo, mentre il riparto delle quote riguarda i rapporti interni tra i condebitori ai soli fini dell'azione di regresso del debitore solidale che abbia pagato l'intero debito, al fine di superare la presunzione di parità delle quote di cui all'art. 1298, comma 2 c.c.

7.4 La convenuta Benini Danila, in relazione alla seconda posta di danno contestata dalla Procura, ha eccepito la prescrizione parziale del danno erariale, stante l'assenza di occultamento doloso da parte di alcuno dei convenuti, configurando il *dies a quo* del termine quinquennale dalla data di pagamento delle fatture emesse dalla UPSLI nei confronti di Masserdotti Pietro. L'eccezione - in considerazione dell'infondatezza nel merito della pretesa attorea, come di seguito motivata - rimane assorbita nella pronuncia di rigetto della domanda.

Come condivisibilmente affermato dalle Sezioni Unite, se il giudice di merito rigetta la domanda perché ritiene che i fatti costitutivi della domanda non siano stati provati, l'eccezione di prescrizione può rimanere assorbita nella predetta pronuncia poiché "*un diritto di cui non è stata dimostrata l'insorgenza non si può prescrivere o non prescrivere*" (Cass. S.U. 12 maggio 2017, n. 11799; Cass. ord. n. 29.3.2018 n. 7889).

8. Esaurita la trattazione delle questioni ed eccezioni preliminari prospettate dalle difese dei convenuti, nei termini di cui ai precedenti capi, il Collegio può passare ad esaminare nel merito la vicenda già

descritta in fatto, procedendo alla verifica della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa prospettata nell'atto di citazione.

L'esame compiuto degli atti di causa non consente di acclarare la fondatezza di entrambe le domande avanzate dalla Procura che vanno, pertanto, integralmente respinte.

8.1 Con la prima ipotesi di responsabilità la Procura imputa ai convenuti Dagani, Zangarini e Pezzarossi, in qualità di componenti della Giunta comunale, nonché quest'ultimo nella qualità di vicesindaco del Comune di Bagolino, oltre che alla responsabile del Settore tecnico del comune Danila Benini, di aver indetto e posto in essere una procedura di gara per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti economicamente svantaggiosa per l'ente locale. Secondo la ricostruzione giuridica e fattuale della Procura, si verterebbe in una fattispecie di *"danno alla concorrenza/danno da gara inutile"*, conseguente alla decisione di attivare una procedura di gara per l'affidamento *"all'esterno"* del citato servizio pubblico, palesemente illegittima per *"stridente contrasto con le previsioni dell'art. 28, comma 1, T.U. Enti Locali"*, oltre che antieconomica rispetto all'opzione precedentemente scelta dal Consiglio comunale (del. n. 19/2017) di avvalersi della convenzione tra la Comunità montana della Val Sabbia, di cui Bagolino faceva parte, e la società *in house* SAE- Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia.

In sintesi, la citazione, basandosi su alcune risultanze delle indagini svolte in sede penale dall'Arma dei Carabinieri, individua le condotte illecite asseritamente produttive di danno:

	a) nell'adozione, da parte di Dagani, Zangarini e Pezzarossi, della delibera di Giunta n. 122/2018 di indizione della gara per il servizio di raccolta di rifiuti, volta ad avvantaggiare illecitamente l'affidamento alla UPSLI, presieduta da Pezzarossi;	
	b) nella sottoscrizione del contratto di appalto, da parte della RUP Benini, senza aver previamente verificato il possesso dei requisiti previsti dal capitolato a pena di esclusione, la cui asserita mancanza avrebbe impedito l'aggiudicazione a UPSLI.	
	In sostanza, il cambio del gestore del servizio, operato mediante le descritte condotte attive ed omissive, sarebbe del tutto immotivato ed in contrasto con il citato art. 28 Tuel, con l'art. 3 dello statuto della Comunità montana della Val sabbia e con la delibera consiliare n. 19/2017 e, secondo la tesi dell'accusa, avrebbe avuto come unica finalità quella di avvantaggiare indebitamente la UPSLI, presieduta sino al 19.10.2018 proprio dal vicesindaco Pezzarossi, con correlativo danno per il Comune.	
	Quest'ultimo, secondo la Procura, va stimato <i>"in relazione ai costi pagati alla soc. SAE da Comuni della Val Sabbia comparabili, per numero di abitanti, al Comune di Bagolino (...) in quanto la determinazione dei costi per le attività di raccolta rifiuti è, per espressa previsione dell'art. 18, 2° cpv, punti 1) del Capitolato Tecnico che lega SAE con la Comunità montana, parametrata al costo unitario (€/abitante/anno) dei servizi di raccolta differenziata domiciliare, della messa a disposizione delle dotazioni alle utenze, del servizio di tra-sporto urbano dei rifiuti non pericolosi e di altri servizi di competenza dell'appaltatore"</i> .	

Pertanto, riportando in citazione le risultanze del confronto tra i consuntivi dei costi sostenuti per il servizio fornito da SAE a Comuni simili, per numero di abitanti, al Comune di Bagolino e le fatture pagate da quest'ultimo alla UPSLI per gli anni 2019-2022, effettuato dalla Compagnia Carabinieri di Salò, la Procura quantifica il danno *“nella differenza tra quanto pagato dal Comune di Bagolino ad UPSLI e quanto pagato dal Comune di Sabbio Chiese, assolutamente comparabile con Bagolino per numero di abitanti, a SAE, per l'espletamento dello stesso servizio, stimandolo, conseguentemente, in euro 292.114,93”*.

8.1.1 Come sinteticamente riportato in fatto, l'impianto accusatorio è stato integralmente contestato dai convenuti, sia in fase preprocessuale che in giudizio. Per quanto riguarda in particolare la posta di danno in esame è stata eccepita l'erroneità della prospettazione attorea secondo la quale vi sarebbe *“sovrapposibilità”* tra i servizi affidati dal Comune di Bagolino a SAE nel 2017 e quelli poi affidati all'UPSLI con la gara di appalto del 2018. Questi ultimi, infatti, secondo la difesa dei convenuti, sarebbero *“servizi complementari”* non previsti nel capitolato speciale di appalto (CSA) allegato alla deliberazione consiliare di indirizzo n. 19 del 26.06.2017.

L'affidamento del servizio di raccolta rifiuti, di cui alla delibera consiliare n. 19/2017, riguardava, infatti, solamente la fase di secondo livello del servizio, ossia il prelievo dei rifiuti dalle isole ecologiche di Bagolino e del successivo trasporto e conferimento presso gli impianti di stoccaggio e smaltimento. Era stato, quindi, lo stesso Consiglio comunale ad escludere con la delibera n. 19/2017 dall'affidamento *in*

house providing alla Sae la gestione dei centri di raccolta presenti sul territorio comunale di Bagolino. La Giunta comunale, quindi, con la deliberazione n. 122/2018 si poneva in continuità con gli indirizzi del Consiglio, approvando la procedura di gara per l'affidamento del servizio di raccolta di primo livello, ossia la raccolta dei rifiuti sul territorio (cd. porta a porta) e il successivo conferimento presso le isole ecologiche, venendo così ad integrare il servizio gestito da SAE.

Tale necessità si giustificava a causa delle peculiari caratteristiche geomorfologiche e altimetriche del Comune di Bagolino che necessitavano di un particolare servizio di raccolta rifiuti con le caratteristiche specificate nel capitolato di gara, peraltro redatto dalla stessa SAE, che poi aveva deciso di non partecipare alla selezione pubblica.

Da ciò deriverebbe non solo la diversità ontologica dei servizi affidati con gara dal Comune di Bagolino alla UPSLI rispetto a quelli effettuati da SAE ma anche la non comparabilità dei relativi prezzi, con conseguente insussistenza di danno erariale.

Del pari priva di attendibilità sarebbe, poi, la comparazione con i costi sostenuti dal Comune di Sabbio Chiese che non effettuava “*interamente*” il servizio porta a porta ma utilizzava i cassonetti per la raccolta della frazione “organica” e per quella “indifferenziata”. Applicando, invece, il diverso criterio degli “abitanti equivalenti”, il costo sostenuto dagli altri comuni risultava sempre superiore rispetto a quello realmente sostenuto dal Comune di Bagolino (tabella pag. 19 e 20 della comparsa Benini) mentre il raffronto con il Comune di Sabbio Chiese era del tutto

fuorviante. Il danno contestato, pertanto, sarebbe insussistente e la valutazione effettuata dalla Procura del tutto erronea.

Veniva poi ribadito dalle difese che il capitolato speciale, posto a base della procedura di gara per l'affidamento del servizio di primo livello, era stato preparato e trasmesso dalla SAE-Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia con protocollo n. 7975 del 28/09/2018, come espressamente indicato nella stessa delibera di Giunta n. 122/2018, e che tutta la documentazione relativa alla gara era stata predisposta dalla suddetta società *in house* sicché gli atti preparatori della gara (asseritamente favorevoli ad USPLI) non erano in alcun modo riferibili ai convenuti. Parimenti, la valutazione dell'offerta e della sussistenza dei presupposti di partecipazione era svolta dalla commissione di gara e non dalla RUP Benini. La difesa Benini aggiungeva, infatti, che le contestazioni effettuate dalla Procura nei suoi confronti riguardavano condotte che esulavano dalle sue funzioni di RUP, in adempimento delle quali – contrariamente a quanto sostenuto nell'atto di citazione - aveva posto in essere i controlli e le azioni inerenti alla fase esecutiva dell'appalto, fino alla revoca del suo incarico quale responsabile del servizio tecnico a partire dal 21/09/2021.

Relativamente alla posizione del Sindaco Dagani, la difesa contestava l'erronea imputazione anche dell'asserito danno per gli anni 2020-2022, essendo egli definitivamente cessato dalla carica in data 26 maggio 2019. Infine, il convenuto Zangarini eccepiva anche la propria buona fede relativamente all'approvazione di atti squisitamente tecnici, regolarmente corredati dai prescritti pareri dei competenti organi

amministrativi, per i quali egli non aveva la necessaria competenza.

8.1.2 Alla luce del complesso quadro fattuale della vicenda sopra sintetizzata, l'esame del Collegio non può che iniziare dall'accertamento della sussistenza o meno del danno erariale allegato nell'atto di citazione. Tale verifica merita, infatti, nel caso di specie prioritario esame, in quanto rappresenta un profilo di merito in grado di assicurare l'immediata definizione del giudizio, in ossequio ai principi di celerità del giudizio (art. 24 e 111 cost.) e di sinteticità della motivazione (art. 5 c.g.c. e 17, c.1 disp. att. c.g.c.).

La Procura qualifica il danno come *"danno alla concorrenza /danno da gara inutile"* derivante dall'aver posto in essere una procedura di gara per l'affidamento del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti, *"cercando all'esterno un affidatario terzo"* invece di preferire *"la gestione del servizio da parte della società pubblica all'uopo costituita dalla Comunità montana, come stabilito dal Consiglio comunale l'anno precedente"* (pagg. 10-12 della citazione).

In citazione viene poi specificato, alle pagine 14 e 15, che il danno alla concorrenza cagionato al Comune di Bagolino è da intendersi alternativamente nella *"lesione del patrimonio pubblico che consegue al mancato risparmio derivante dall'omesso ricorso alle regole dell'evidenza pubblica (Sez. I App., sent. n. 352/2018, n. 533/2017; Sez. III App., n. 248/2018, 148/2018, n. 229/2017)"* o *"in quello conseguente all'espletamento di una gara inutile, considerato che la partecipazione del Comune di Bagolino alla società creata dai Comuni della Comunità montana per la gestione associata del servizio di gestione dei rifiuti e la decisione già espressa dal*

Consiglio comunale di servirsi di tale società per la gestione del servizio di igiene urbana, rendeva superfluo, oltre che illegittimo, individuare l'affidatario del servizio in un'impresa terza. “

Il paragrafo conclude, precisando che “Nel caso di specie e come meglio si porrà in evidenza nel prosieguo, il Comune di Bagolino avrebbe potuto trarre un chiaro risparmio economico affidando il servizio in house, alla società pubblica all'uopo costituita, S.A.E. Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia, al pari di tutti i Comuni della Comunità montana”.

Al momento della quantificazione del contestato danno alla concorrenza (pagg. 24 e ss. della citazione) la Procura “stima” il nocumento economico “in relazione ai costi pagati alla soc. SAE da Comuni della Val Sabbia comparabili, per numero di abitanti, al Comune di Bagolino; invero, per l'effettuazione di una comparazione sui costi del servizio, non contano i parametri individuati da Pezzarossi e Bazzani con le proprie deduzioni [doc.26, pag.3-4], quali l'estensione del territorio o l'altitudine in quota, in quanto la determinazione dei costi per le attività di raccolta rifiuti è, per espressa previsione dell'art. 18, 2° cpv, punti 1) del Capitolato Tecnico che lega SAE con la Comunità montana, parametrata al costo unitario (€/abitante/anno) dei servizi di raccolta differenziata domiciliare, della messa a disposizione delle dotazioni alle utenze, del servizio di trasporto urbano dei rifiuti non pericolosi e di altri servizi di competenza dell'appaltatore [doc.38].

In questo senso, la relazione di servizio redatta dalla Compagnia Carabinieri di Salò, su richiesta e indicazioni fornite dalla Procura contabile, ha messo ben in evidenza i maggiori costi sopportati dal Comune di Bagolino per l'affidamento dell'incarico a UPSLI, piuttosto che a SAE [doc.4, pag. pag. 25-27], ponendo

in relazione l'analisi dei consuntivi di SAE [doc.40-55] con le fatture pagate

ad UPSLI dal Comune di Bagolino [doc.56-85]. Dall'analisi così effettuata,

sono risultati i dati che si riportano nella seguente tabella:

COMUNE	ANNO	COSTO
Bagolino (ab.3897)	2019	€ 392.143,49
	2020	€ 448.000,47
	2021	€ 376.931,06
	2022	€ 298.413,37
TOTALE		€ 1.515.488,39
Roè Volciano (ab. 4574)	2019	€ 422.981,92
	2020	€ 466.173,59
	2021	€ 383.270,38
	2022	€ 414.507,69
TOTALE		€ 1.686.933,58
Sabbio Chiese (ab. 3905)	2019	€ 308.653,04
	2020	€ 345.157,88
	2021	€ 280.384,90
	2022	€ 289.177,64
TOTALE		€ 1.223.373,46
Vestone (ab. 4390)	2019	€ 374.325,59
	2020	€ 430.530,84
	2021	€ 357.913,44
	2022	€ 365.494,73
TOTALE		€ 1.528.264,60

Si ritiene di poter quantificare il danno erariale derivante dal conferimento il-legittimo dell'appalto a soggetto diverso dalla soc. SAE (società in house par-tecipata dal Comune di Bagolino) nella differenza tra quanto pagato dal Co-mune di Bagolino ad UPSLI e quanto pagato dal Comune di Sabbio Chiese, assolutamente comparabile con Bagolino per numero di abitanti, a SAE, per l'espletamento dello stesso servizio, stimandolo, conseguentemente, in euro 292.114,93".

Alla luce delle allegazioni attoree relative alla prima posta di danno, è chiaro che il nocumento contestato dalla Procura – sebbene qualificato come danno alla concorrenza o da gara inutile – non ha riguardato né il mancato risparmio di spesa conseguibile dall'indizione di una valida procedura di gara né quello costituito dai costi di una procedura

concorrenziale inutilmente attivata, bensì i maggiori costi che il Comune di Bagolino avrebbe sostenuto per il servizio di raccolta di rifiuti affidato all'APSLI nel periodo 2019-2022, rispetto a quelli che avrebbe pagato se si fosse avvalso della convenzione con la SEA, società *in house* della Comunità Montana della Val Sabbia di cui era socio.

Tale maggiore indebito esborso sarebbe dimostrato *per tabulas*, confrontando quanto pagato da Bagolino, nel periodo di riferimento, e quanto da Sabbio Chiese – comune con analogo numero di abitanti - che invece si era avvalso della convenzione con SAE.

La differenza, risultante dall'esame dei documenti contabili dei due Comuni, pari ad €. 292.114,93, rappresenterebbe il *quantum* del danno subito dal Comune di Bagolino, da ascrivere ai convenuti Dagani, Zangarini, Pezzarossi e Benini in solido.

8.1.3 Ad avviso del Collegio, il danno erariale contestato non è provato nell'*an*, in quanto il sillogismo posto a base del ragionamento deduttivo della Procura appare fallace oltre che privo di adeguati riscontri documentali.

In particolare, per poter effettuare una comparazione attendibile dei costi del servizio non ci si può limitare a confrontare gli esborsi di Comuni che abbiano un numero di abitanti simile, ma occorre anche tenere conto della conformazione e dei livelli del servizio prescelti da ciascun Comune tra quelli previsti dalla convenzione quadro tra SAE e Comunità Montana.

Ed infatti, il capitolato tecnico prestazionale allegato alla convenzione (doc. 38, fasc. di Procura) prevede un costo unitario (€/abitante) per

ciascuna tipologia di servizio offerto (ad es: raccolta differenziata, raccolta con cassonetto, frequenza della raccolta, messa a disposizione delle dotazioni alle utenze, servizio di trasporto urbano dei rifiuti non pericolosi ecc.), sicché non può ragionevolmente prescindersi da una previa verifica delle opzioni prescelte dagli enti locali messi a confronto, risultanti dalle schede dei costi di ciascun Comune (all. A del capitolato) in cui è riportata la conformazione del servizio, secondo le tipologie ed livelli più idonei alle proprie esigenze.

Ne consegue che la “similitudine” tra due o più Comuni, per poter costituire la base del confronto utilizzato per determinare la sussistenza di un eventuale danno erariale, deve potersi riferire sia al numero di abitanti che alla tipologia e conformazione dei servizi prescelti.

Orbene, come sopra ricordato, la Procura, sulla scorta delle risultanze ottenute dai Carabinieri della Compagnia di Salò e riportate nell’atto di citazione a pagina 25, ha messo a confronto i costi annui complessivamente sostenuti per il servizio dal Comune di Bagolino (ab. 3.897) nel periodo 2019- 2022 (calcolati nella somma di €. 1.515.488,39 comprensiva sia dei servizi affidati a Sae che di quelli ad UPSLI) con quelli sostenuti, per lo stesso periodo, dal Comune di Sabbio Chiese (ab. 3905), che invece si era avvalso solo della convenzione con SAE (€. 223.373,46), sicché la differenza tra tali importi, pari ad €. 292.114,93, è stata ritenuta il danno erariale subito dal Comune di Bagolino.

Le conclusioni cui è giunta la Procura non possono essere condivise perché – come sopra accennato- si fondano sull’assunto indimostrato della equiparabilità dei servizi appaltati dal Comune di Bagolino e da

La circostanza risulta anche pacificamente dalle “schede costi del servizio di igiene urbana” dei due comuni, inserite nell’allegato A) del citato capitolato, nonché dagli articoli dello stesso, descrittivi dei servizi offerti.

In particolare, si rileva che:

- il Comune di Sabbio Chiese ha optato per il servizio di raccolta del rifiuto indifferenziato mediante cassonetto stradale con cadenza settimanale (Art. 22 Capitolato tecnico prestazionale), mentre Bagolino ha optato per la raccolta domiciliare, affidando alla SAE solamente il trasporto a richiesta da *container* all’impianto (art. 22 pg. 26 “*Per il solo comune di Bagolino, il servizio comprende esclusivamente il trasporto, su richiesta da parte dell’Amministrazione, dei containers Il costo di tale servizio verrà riconosciuto alla Società a consuntivo in base all’effettivo numero di viaggi richiesti...*”) e alla UPSLI la raccolta porta a porta ed il trasporto al *container* (art. 7.2 Capitolato speciale di appalto);
- il Comune di Sabbio Chiese ha optato per il servizio di raccolta della frazione organica rifiuto solido urbano (F.O.R.S.U.) mediante cassonetto stradale con cadenza settimanale (Art. 23 Capitolato tecnico prestazionale), mentre Bagolino ha optato per la raccolta domiciliare, affidando alla SAE solamente la raccolta del rifiuto conferito nei bidoni carrellati a disposizione del Comune, con cadenza bisettimanale invernale e trisettimanale estivo (art. 23, pg. 29 “*Per il solo comune di Bagolino, il servizio comprende esclusivamente il trasporto, al centro di destino della*

frazione organica del rifiuto urbano (FORSU) che verrà conferita da parte del soggetto preposto alla raccolta e individuato dal Comune, in appositi bidoni carrellati esposti in prossimità del centro di raccolta di raccolta di Ponte Caffaro e del centro di raccolta di Bagolino nei giorni previsti. Lo svuotamento dei suddetti bidoni avverrà in concomitanza con i giorni di raccolta della FORSU in Comune di Anfo. È prevista la messa a disposizione dei bidoni carrellati") e alla UPSLI la raccolta porta a porta due volte a settimana ed il trasporto ai bidoni carrellati (art. 7.3 Capitolato speciale di appalto);

- il Comune di Sabbio Chiese ha optato per un particolare servizio di raccolta degli scarti vegetali mediante *green box* posizionati sul territorio comunale, nei quali gli utenti dovranno conferire il rifiuto (Art. 25, pg.37), mentre Bagolino no (all. 8.2. del Capitolato);
- il Comune di Sabbio Chiese ha richiesto per la raccolta dei farmaci il posizionamento di due contenitori mentre Bagolino ne ha chiesti 5 (All. 9 del Capitolato);
- il Comune di Sabbio Chiese per la raccolta delle pile ha richiesto il posizionamento di due contenitori mentre Bagolino ne ha chiesti cinque (All. 10 del Capitolato);
- il Comune di Sabbio Chiese ha affidato a SAE la realizzazione di una piattaforma ecologica/centro di raccolta nel proprio territorio, condivisa con altri due comuni con percentuale di competenza del 65%, con servizi di guardiania, responsabilità tecnica e manutenzioni, mentre Bagolino ha già in esecuzione

una piattaforma con percentuale di competenza del 100% ed ha richiesto a SAE solo il servizio di guardiania (All. 16.1 del Capitolato) mentre ha affidato ad UPSLI un secondo centro di raccolta sito nella Frazione Ponte Caffaro e la gestione operativa di entrambi i centri, con apertura domenicale nei mesi estivi (art. 8.1. Capitolato speciale);

- Il Comune di Bagolino ha, inoltre, affidato ad UPSLI:
 - il servizio di raccolta differenziata presso la frazione di Gaver nel Comune di Breno (art. 7.8 del Capitolato Speciale di appalto);
 - il servizio di raccolta differenziata presso i campeggi di Pian d’Oneda in località Ponte Caffaro e Remal in località Valle Dorizzo;
 - il servizio di raccolta differenziata presso il mercato settimanale di Ponte Caffaro in Via Tito Speri che prevede 50 postazioni di vendita alimentari e non.

La documentazione in atti dimostra come la conformazione del servizio di igiene urbana adottato dal Comune di Bagolino, quale risultante dall’integrazione dei servizi affidati alla SAE e quelli affidati alla USPLI, sia considerevolmente diversa da quella di Sabbio Chiese, sicché i costi annuali sostenuti complessivamente non appaiono *sic et simpliciter* comparabili.

L’esame dei due capitoli, inoltre, non dà alcuna evidenza della asserita “sovrapposibilità” di alcuni servizi, come sostenuto dal PM in udienza, sicché anche sotto questo profilo il danno lamentato si appalesa sfornito dei necessari riscontri documentali per poterne

	accertare la sussistenza.	
	Né risulta in alcun modo allegato o provato dalla Procura che il prezzo	
	degli specifici servizi affidati da Bagolino ad USPLI, tra cui la raccolta	
	domiciliare dei rifiuti indifferenziati e della frazione organica, la	
	gestione dei centri di raccolta o la raccolta differenziata presso il	
	mercato settimanale ecc., sia più alto rispetto al prezzo per abitante	
	stabilito nella convenzione quadro tra Comunità Montana e SAE per i	
	medesimi servizi.	
	In conclusione, ad avviso della Sezione, manca del tutto la prova in atti	
	dei maggiori costi che il Comune di Bagolino avrebbe sostenuto per il	
	servizio di raccolta di rifiuti affidato all'USPLI nel periodo 2019-2022,	
	rispetto a quelli che avrebbe pagato se si fosse avvalso della	
	convenzione con la SEA, società <i>in house</i> della Comunità Montana della	
	Val Sabbia di cui era socio.	
	Come sopra anticipato al capo 8.1.2, l'accertamento dell'insussistenza	
	del danno erariale contestato costituisce un profilo di merito in grado	
	di condurre all'immediata definizione del giudizio, senza che sia	
	necessario esaminare le altre questioni ed in particolare l'asserita	
	illegittimità della condotta ascritta ai convenuti o l'elemento soggettivo	
	di imputazione.	
	Come condivisibilmente ritenuto dalla giurisprudenza civile e	
	contabile, i cui principi sono stati ricordati nella recente sentenza n.	
	157/2024 della Sez. II Centrale Appello, l'opzione di ricorrere al	
	principio della ragione più liquida è certamente utilizzabile dal	
	giudicante quando ritenga che <i>“pur in presenza di questioni che, in base</i>	
	32	

all'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero meritato prioritario esame, vi era un profilo di merito in grado di assicurare l'immediata definizione del giudizio. Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 cost., è volto ad assicurare effettività e celerità alla tutela giurisdizionale, valorizzando le esigenze di economia processuale. Con specifico riguardo alla giustizia contabile, plesso giudiziario nel quale detto principio è di pacifica applicabilità (fra le tante, più di recente, cfr. Corte dei conti: Sez. I App, sent. 91/2024; Sez. II App., sent. n. 370/2023, Sez. III App, sent. n. 122/2024, Sez App. Sicilia, sent. 52/2024), esso consente di modificare l'ordine con cui, secondo il disposto dell'art. 101, comma 2, c.g.c. (che replica, peraltro, il contenuto dell'art. 276 c.p.c.), le questioni andrebbero decise, permettendo di esaminare profili della controversia in grado di condurre all'immediata definizione del giudizio. E ciò, come chiarito dalla Corte di cassazione (cfr. sent. n. 11458/2018), «in considerazione del fatto che si impone un approccio interpretativo con la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica, ed è consentito sostituire il profilo di evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, di cui all'art. 276 cod. proc. civ., in una prospettiva aderente alle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 Cost., con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata - senza che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. Sez. U, n. 9936 del 08/05/2014; Cass. n. 12002 del 28/05/2014)».

Conseguentemente la domanda relativa alla prima posta di danno contestata ai convenuti Dagani, Zangarini, Pezzarossi e Benini in solido,

non può trovare accoglimento.

8.2 Con la seconda ipotesi di danno, individuata come “*danno da mancata entrata*”, la Procura imputava ai convenuti UPSLI e Bazzani - con la complicità di Pezzarossi, oltre che della RUP Benini, per omesso controllo - di essersi illecitamente appropriati del profitto ricavato dalla vendita dei rifiuti pregiati “valorizzabili” che sarebbe, invece, spettato al Comune di Bagolino in quanto proprietario degli stessi.

Il nocumento economico causalmente derivante dalla predetta illecita condotta veniva quantificato dall’organo requirente, alla data del 7.2.2020 in €. 47.218,55, pari agli importi ritratti da UPSLI dalla vendita dei rifiuti valorizzabili, come risultanti dalle fatture emesse a favore della società Masserdoni Pietro S.r.l. che li aveva acquistati.

La condotta illecita veniva imputata a titolo di dolo, anche solo in forma di dolo “indiretto”, in quanto i convenuti erano consapevoli di arrecare un danno al comune, stante l’appartenenza dei rifiuti pregiati all’ente locale, al quale sarebbe spettato il corrispettivo della vendita dei rifiuti in discorso.

Come già ampiamente esposto al capo 7.1, il Collegio - rilevato il mancato perfezionamento della rinuncia parziale agli atti da parte della Procura e la conseguente insussistenza dei presupposti per dichiarare - *in parte qua*- l’estinzione del processo, deve procedere a valutare la domanda nel merito, avendo in via preliminare respinto l’eccezione di difetto di giurisdizione (capo 7.2).

8.2.1 Anche in questo caso, la domanda si appalesa infondata per insussistenza del danno erariale contestato e deve essere respinta.

Emerge dagli atti (documentazione prodotta dalla convenuta Benini sub. allegato 16 della comparsa di costituzione) che con deliberazione n. 60 del 26 maggio 2015 la Giunta comunale aveva approvato una nuova convenzione per il servizio gestione rifiuti, affidato ad UPSLI per il periodo 2015-2019, integrandolo con la gestione dell'isola ecologica di Ponte Caffaro.

Il corrispettivo previsto per questo nuovo servizio veniva stabilito dall'art. 6 della convenzione in €. 12.000,00 annui IVA inclusa, *“oltre all'equivalente valore di mercato della carta, cartone, ferro e materiali vari che l'Unione Pescatori provvederà a raccogliere”*, così da *“incentivare la raccolta differenziata”*.

Orbene, è di tutta evidenza che gli importi che UPSLI ha incamerato dalla vendita dei rifiuti valorizzabili, risultanti dalle fatture emesse nel periodo 2015-2019 a favore della società Masserdoni Pietro S.r.l. che li aveva acquistati (fatture meramente elencate nel doc. 10 del fasc. di procura e non allegate agli atti) costituiscono quota parte del corrispettivo stabilito dalla convenzione per la gestione dell'isola ecologica e non già *“danno da mancata entrata”*.

Ne consegue che alcuna *“illecita appropriazione”* può ontologicamente ravvisarsi nelle condotte ascritte ai convenuti UPSLI, Bazzani e Pezzarossi, né – a maggior ragione- nei confronti della RUP Benini alla quale la Procura ha contestato un asserito omesso controllo doloso.

In conclusione, l'ipotesi di responsabilità erariale prospettata nella citazione come seconda posta di danno, frutto di una evidente svista, appare destituita di fondamento e, conseguentemente, la relativa

	domanda deve essere respinta.	
	9. La regolazione delle spese di lite, ai sensi dell'art. 31 cgc, segue	
	la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei Conti	
	Sezione Giurisdizionale per la regione Lombardia	
	disattesa e respinta ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, nei	
	termini di cui in motivazione, definitivamente pronunciando, respinge	
	integralmente le domande nei confronti di tutti i convenuti, e per	
	l'effetto, pone a carico del Comune di Bagolino la refusione delle spese	
	di lite che liquida in €. 1.700 ciascuno, oltre accessori, in favore di	
	Dagani Gianluca e Paolo Zangarini; €. 2.700, oltre accessori in favore di	
	Danila Benini; €. 2.700, oltre accessori, in favore di Giorgio Pezzarossi;	
	€. 2.000, oltre accessori, per UPSLI e Bazzani Cristian, in quanto parti	
	aventi la medesima posizione processuale ed assistite dallo dello	
	avvocato.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.	
	Così deciso in Milano, nelle camere di consiglio del 20.3.2024 e del	
	13.5.2024.	
	IL GIUDICE ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	Barbara Pezzilli	Vito Tenore
	<i>F.to digitalmente</i>	<i>F.to digitalmente</i>
	Depositata in Segreteria, il 24/06/2024	
	La Direttrice della segreteria	
	36	

(dott.ssa Federica Dainotti)

F.to digitalmente