



G. 30922

REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n.69/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco Canu

Presidente

Gaetano Berretta

Giudice

Barbara Pezzilli

Giudice relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 30992 del registro di segreteria, ad istanza della Procura Regionale, nei confronti di:

DONADINI ALESSANDRO, nato il 17.03.1969 in Como, C.F.:

DNDLSN69C17C933N, residente a Vedano Olona, via Vincenzo Bellini

n. 5, rappresentato e difeso dall'Avv. Roberto Stefano Redaelli (C.F.:

RDLRRT73E25F205W) del Foro di Milano - pec:

robertostefano.redaelli@milano.pecavvocati.it - e dall'Avv. Francesca

Aliverti (C.F.: LVRFNC73T55C933P) del Foro di Como - pec:

avvfrancescaaliverti@como.pecavvocati.it, presso il cui studio in

Milano, Via Donizetti n. 2, e, è elettivamente domiciliato giusta procura

in atti.

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

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 18.12.2025 con l'assistenza della

Segretaria dott.ssa Irene Laganà, il Pubblico ministero nella persona

della dott.ssa Selene Lupacchino ed i procuratori costituiti per il

convenuto. La relazione di causa è stata data per letta con il consenso delle parti.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato in data 25.06.2025 la Procura erariale presso questa Sezione citava in giudizio il convenuto in epigrafe generalizzato, chiedendone la condanna al pagamento, in favore del Comune di Solbiate con Cagno, dell'importo di € 396.000,00 a titolo di danno da perdita di finanziamento ovvero, in via subordinata, dell'importo di € 172.811,43, per danno da erogazione di spese indebite, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

2. In punto di fatto, la citazione esponeva che l'organo requirente contabile aveva appreso la notizia di danno erariale da una segnalazione del Segretario comunale del Comune di Solbiate con Cagno, avente ad oggetto criticità concernenti cinque appalti, e che il relativo procedimento istruttorio si era, per il momento, concluso, nei confronti dell'Arch. Donadini, in relazione alle illegittimità inerenti alla progettazione e all'esecuzione dei lavori di efficientamento energetico degli uffici comunali. Ad avviso della Procura, infatti, l'inescusabile superficialità che aveva connotato la condotta del convenuto, in qualità di Rup e progettista dei predetti lavori, finanziati con contributi regionali, ottenuti con la partecipazione al bando "Ri-genera", aveva causalmente determinato i danni erariali allegati nell'atto di citazione.

Secondo la prospettazione accusatoria, le numerose carenze progettuali imputabili al convenuto sarebbero state la causa della impossibilità di verificare la corretta liquidazione dei lavori svolti e di

poter rendicontare compiutamente l'avanzamento degli stessi alla Regione Lombardia, entro i termini stabiliti, al fine di ottenere il pagamento della seconda *tranche* del finanziamento che il Comune aveva ottenuto in data 21.2.2022, partecipando al relativo bando.

Invero, le criticità rappresentate dal Comune nella richiesta di proroga del termine per l'ultimazione dei lavori, inviata alla Regione in data 29.6.2024, avevano indotto l'ente erogatore non solo a negare la proroga, ma ad avviare contestualmente un procedimento di decadenza del contributo che, poi, si concludeva con l'adozione del decreto n. 12975 del 3.09.2024 e del contestuale ordine di restituzione della prima quota già erogata di €. 118.800.

L'atto di citazione dava, inoltre, atto che con determina n. 359/2024 il Comune liquidava l'importo sopra indicato a favore della Regione (doc. 4, cartella A, all. 1.1, allegato all'atto di citazione).

2.1 A sostegno della contestazione di responsabilità si rilevava che, in base alle risultanze istruttorie acquisite, ed in particolare agli esiti delle verifiche affidate, dal nuovo responsabile dell'area tecnica dott. Cignoli, all'Ing. Tagliati, incaricato del collaudo tecnico amministrativo, erano emerse numerose criticità, imputabili all'operato del Rup/progettista arch. Donadini, tra cui:

- l'omessa nomina del Direttore Lavori e dei Coordinatori della Sicurezza a tutela della salute dei lavoratori;
- l'artificioso "spacchettamento" dei lavori da appaltare in quattro lotti, tutti assegnati mediante affidamento diretto a imprese prive di SOA;
- l'assenza dei verbali di consegna lavori;

	- l'assenza di documenti da cui risulti la data di fine lavori;	
	- l'inadeguatezza del progetto predisposto dall'Arch. Donadini per	
	totale assenza della documentazione tecnico-economica prevista dal	
	d.P.R. n. 207/2010;	
	- l'inadeguatezza degli elaborati grafici presenti a rappresentare l'opera	
	da realizzare;	
	- la mancanza dei documenti di stima espliciti del computo metrico;	
	- l'omessa verifica e validazione del progetto;	
	- il mancato possesso delle SOA da parte delle ditte incaricate di	
	eseguire i lavori.	
	2.2 Anche sotto il profilo della valutazione della qualità e del valore	
	delle opere eseguite fino alla sospensione dei lavori, disposta dal nuovo	
	Responsabile dell'Area tecnica, veniva segnalato nell'atto di citazione	
	che le verifiche effettuate dall'Ing. Tagliati, e descritte nel report del	
	28.06.2024, evidenziavano come il rinvenimento di due diversi	
	capitolati d'appalto all'interno dello stesso progetto impedisse la	
	regolare valutazione delle opere eseguite a causa dell'incertezza delle	
	disposizioni contrattuali applicabili. Inoltre, il disposto frazionamento	
	dell'importo dell'appalto in quattro lotti aveva consentito di affidare in	
	via diretta i lavori a più imprese, tutte prive della necessaria	
	qualificazione SOA per la categoria omogenea prevalente, circostanza	
	questa che, parimenti, impediva il collaudo amministrativo contabile	
	delle opere eseguite e l'eventuale ripresa dei lavori.	
	2.3 La Procura, infine, riferiva di aver svolto uno specifico	
	accertamento istruttorio in base al quale si era definitivamente appurato	

che le opere eseguite non potessero essere collaudate né collaudabili. In tal senso, infatti, si sarebbe espresso l'ing. Tagliati, sentito quale persona informata sui fatti (Doc.7, allegato all'atto di citazione), il quale aveva riferito che, in sede di redazione dello stato di consistenza, erano confermate le precedenti criticità, tra cui la carenza del requisito della Soa da parte delle società esecutrici dei lavori e la pluralità dei capitolati agli atti, ostative alla collaudabilità delle opere parzialmente eseguite.

2.3 La Procura, quindi, premessa una breve analisi della normativa vigente *ratione temporis*, enucleava le condotte omissive imputabili al convenuto Donadini a titolo di colpa grave, tra cui: i) l'omessa diligenza nella redazione del progetto definitivo, risultante del tutto privo dei documenti tecnico-economici previsti dalla normativa di settore all'epoca vigente (d.PR 207/2010); ii) le lacune informative degli elaborati grafici e del computo metrico, privo di stime esplicative; iii) l'omessa verifica e validazione del progetto e l'omessa nomina del Direttore Lavori; iv) l'omessa diligenza nell'affidamento dei lavori; v) l'omessa vigilanza e l'omessa individuazione del Coordinatore della sicurezza.

2.4 In conclusione, secondo la prospettazione accusatoria, le omissioni gravemente negligenti in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori erano state tali da comportare l'interruzione dei lavori, la decadenza del contributo e l'impossibilità di collaudo dell'opera. Conseguentemente venivano allegate dalla Procura contabile le seguenti tipologie di danno erariale, ascrivibili alla condotta omissiva gravemente colposa imputabile all'Arch. Donadini.

2.4.1 In via principale, veniva ascritto al convenuto il danno da perdita del finanziamento regionale, configurabile - ad avviso dell'organo requirente - per la *"semplice perdita"* dello stesso *"nel caso in cui il Comune rifinanzi con risorse proprie l'opera"*. A sostegno della riferita prospettazione, l'atto di citazione riportava alcuni approdi giurisprudenziali che avevano configurato la sussistenza del nocumento erariale, qualora la perdita del contributo abbia determinato la necessità per Comune di impiegare risorse economiche proprie distogliendole da altri impieghi, in tal modo disattendendo i principi contabili concernenti l'allocazione delle risorse con detrimento della programmazione di spesa e della trasparenza nell'attività amministrativa. Il danno, quindi, corrisponderebbe all'intero contributo perduto, pari ad €. 396.000, non potendosi invocare alcuna compensazione posto che le opere realizzate, ma non collaudabili, avevano determinato solo l'esborso di spese indebite per complessivi 172.811,43 euro.

2.4.2 In via subordinata, quindi, la Procura riteneva che tale complessivo indebito esborso di €. 172.811,43 - determinato come segue - costituisse danno erariale imputabile al convenuto:

"- € 12.070,68, versate alla data odierna a Elder s.r.l. per la progettazione dell'impianto meccanico (doc. 3, allegati al Verbale, all. b, sub all. 18), incarico inspiegabilmente affidato dopo l'approvazione del progetto interno, che tuttavia non supera le criticità individuate dall'ing. Tagliati;

- € 2.590,00, versato all'arch. Donadini a titolo di incentivi tecnici ex art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 (doc. 4, all. b, sub all. 2.1), erogazione che presuppone

la corretta esecuzione dell'attività, nel caso di specie non sussistente;

- € 151.076,15, versati alle ditte esecutrici dei lavori (pari alla somma degli importi indicati in doc. 3, allegati al Verbale all. b), sub all.ti 39 - 53), lavori la cui regolarità non può essere attestata, stante l'assenza di collaudo;

- € 7.074,60 versato all'ing. Tagliati per redigere i report più volte menzionati (cfr. doc. 3, all. b, sub all.ti 56-58 e 61-63, nonché doc. 4, all. d, sub all. 4.2 - l'importo così risultante è stato ridotto del 50%, essendo esso comprensivo dell'attività svolta per due opere, una sola delle quali è stata attenzionata con il presente atto), non avendo potuto la sua attività tradursi in un collaudo tecnico amministrativo avente esito positivo.".

3. L'architetto Donadini si è costituito in giudizio con comparsa in data 24.11.2025, eccependo in via preliminare il difetto assoluto di giurisdizione, stante l'insindacabilità nel merito dell'azione amministrativa. Inoltre, veniva eccepita preliminarmente l'applicabilità dell'esimente di cui all'art. 21, c.1 D.L. 76/2020, in relazione alla natura chiaramente commissiva delle condotte contestate, con conseguente esenzione da responsabilità.

In ogni caso, la memoria difensiva contestava la fondatezza nel merito della prospettazione accusatoria sotto plurimi profili soggettivi e oggettivi, prendendo posizione sulle numerose criticità evidenziate nell'atto di citazione. In particolare, veniva eccepito il difetto di nesso causale tra il danno erariale in via principale e le condotte contestate, dovendosi valutare l'interferenza eziologica della scelta di sospendere i lavori da parte del dott. Cignoli che era succeduto nella responsabilità dell'area tecnica all'arch. Donadini nel dicembre 2023, quando questi

era cessato dal servizio.

4. All'udienza del 18 dicembre 2025, il Pubblico Ministero ha replicato alle eccezioni preliminari e di merito sollevate dalla difesa del convenuto che, poi, ha illustrato oralmente il contenuto del proprio scritto difensivo alla luce della requisitoria dell'organo requirente, come da verbale cui si rinvia. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. 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.

5.1 Il Collegio ritiene di dover valutare preliminarmente l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata dal convenuto, sull'assunto che - nel caso di specie - si configurerebbe un'ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale, per violazione dei limiti imposti dalla legislazione al sindacato del giudice contabile in merito alle scelte discrezionali dell'amministrazione. Secondo detta prospettazione, l'atto di citazione *"sotto la veste di una contestazione di illegittimità"* celerebbe *"un inammissibile tentativo di sindacare il merito delle scelte tecnico-discrezionali rimesse dalla legge alla Pubblica Amministrazione"*.

In particolare, infatti, le contestazioni mosse alla qualità della progettazione, alla suddivisione degli affidamenti e alla gestione *"interna"* di alcune funzioni, esorbiterebbero dal confine stabilito dalla Corte di cassazione e dalle SSRR della Corte dei conti, spingendosi inammissibilmente a valutare l'opportunità, la congruità e la convenienza di scelte compiute dall'Amministrazione, così finendo per

sostituire la propria valutazione a quella dell'organo agente, vietata dall'ordinamento.

L'eccezione non coglie nel segno e non può essere accolta.

Com'è noto, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta affatto la sottrazione delle stesse ad ogni forma di controllo giurisdizionale. In particolare, il giudice contabile ben può verificare la conformità della scelta alla legge che regola l'attività amministrativa ai fini pubblici dell'ente, i quali devono inoltre essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, ai sensi dell'art. 1, l. 241/1990. Com'è noto, questi criteri non assumono rilevanza sul piano della mera opportunità, ma della legittimità dell'azione amministrativa, consentendo così, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza, proporzionalità e di non arbitrarietà nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere.

Tanto premesso, le contestazioni portate dalla Procura all'attenzione di questa Sezione non comportano affatto un preteso sindacato sull'opportunità delle scelte operate dall'art. Donadini, bensì un controllo circa la conformità delle stesse alla normativa vigente, sicché rientrano pienamente nell'ambito della provvista di giurisdizione che l'ordinamento assegna alla Corte dei conti (cfr. *ex multis*, Cassazione Sezioni unite n. 6820/2017, n. 30419/2018, n. 3159/2019, n. 30527/2019; n. 22811/2020).

6. Passando al merito della controversia, parte convenuta eccepisce

preliminarmente l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 21 c. 2, D.L. 76/2000.

Dopo aver ripercorso le motivazioni del Giudice costituzionale che, con la sentenza n. 132/2024, avrebbe suggerito una lettura teleologica della norma *“tesa a non limitarsi alla dicotomia azione/omissione, bensì ad una distinzione tra un agire proattivo nell'interesse pubblico ed un'inerzia che finisce per divenire burocrazia difensiva”*, la difesa del convenuto si è soffermata ad analizzare nella sostanza le condotte contestate nell'atto di citazione, eccependone l'artificiosa qualificazione come “omissiva” da parte della Procura.

Nel caso di specie, infatti, secondo gli assunti difensivi, si tratterebbe di condotte aventi natura commissiva o mista, con conseguente doverosa applicazione dell'esimente – introdotta dallo “scudo erariale”, non essendo stato contestato al convenuto un atteggiamento doloso della volontà.

6.1 Orbene, nelle more della pubblicazione della presente decisione, è entrata in vigore la legge n. 1/2026 che ha innovato, con portata retroattiva, la disciplina generale della responsabilità amministrativa. L'articolo 6 della citata legge ha, infatti, previsto l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) ai procedimenti e giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data della sua entrata in vigore.

Si pone, quindi, una questione di diritto intertemporale che, alla luce delle considerazioni nel prosieguo spiegate, il Collegio – previa riconvocazione della camera di consiglio, per le necessarie verifiche in

caso di sopravvenienza di un nuovo assetto del diritto oggettivo (cd. *ius superveniens*) per novellazione della disposizione applicata- ritiene di risolvere applicando la norma previgente, cd. “scudo erariale”, di cui all’art. 21, c.2 d.l. 76/2020, in quanto norma eccezionale, ispirata, nel suo insieme e nei conseguenti effetti giuridici complessivi, a principi derogatori rispetto a quelli generali che regolano la materia della responsabilità amministrativa.

Tale convincimento, in linea con i principi ermeneutici ritraibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024 e con i limiti di proporzionalità e non irragionevolezza che devono giustificare eventuali interventi legislativi retroattivi, induce a respingere interpretazioni “frazionate” che, riferendo la natura eccezionale della norma in discorso ai soli casi di condotte attive gravemente colpose compiute nel periodo dal 17.7.2020 al 31.12.2025, escludono l’applicabilità delle disposizioni retroattive recate dalla l. 1/2026 a tali fattispecie mentre la invocano per quelle omissive, commesse nel medesimo lasso temporale.

6.2 Com’è noto lo “scudo erariale” ha limitato (per il periodo di sua vigenza) l’azione di responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti di cui all’art. 1, della L. 20/1994 ai casi in cui la produzione del danno, conseguente alla condotta del soggetto agente, sia stata da questo dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità, sempre secondo la citata disposizione, non si applicava per i danni cagionati da omissione o inerzia.

Secondo la ormai nota sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale,

la disposizione in discorso, in tanto può sottrarsi ad uno scrutinio di incostituzionalità, in quanto e nella misura in cui sia temporanea e strumentale a fronteggiare esigenze straordinarie di necessità ed urgenza, quali quelle provocate dalla emergenza epidemiologica da Covid-19.

La disposizione censurata, infatti, si giustifica soltanto in relazione al peculiarissimo contesto economico e sociale in cui l'emergenza pandemica da COVID-19 aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con danni enormi per l'economia nazionale e ovvie ricadute negative sulla stessa coesione sociale e la tutela dei diritti e di interessi vitali per la società. Per superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economia, il legislatore, non irragionevolmente, secondo la Corte costituzionale, ha ritenuto indispensabile che l'amministrazione pubblica operasse senza remore e non fosse, al contrario, a causa della sua inerzia, un fattore di ostacolo alla ripresa economica. Le successive proroghe, invece, sono state connesse all'inderogabile esigenza di garantire l'attuazione del PNRR e la conseguente ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile, oltre che il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere (così testualmente il comunicato del 16 luglio 2024 dell'Ufficio Comunicazioni e stampa della Corte costituzionale).

Orbene, alla luce di tali precisazioni del Giudice delle leggi, non può dubitarsi che la norma in questione abbia voluto determinare un particolare assetto - derogatorio e temporaneo - dell'istituto della responsabilità amministrativa che, considerato nel suo complesso, non

	fosse di ostacolo per l’operato della PA nel fare fronte alle esigenze	
	eccezionali connesse al periodo pandemico e post-pandemico	
	caratterizzato dall’attuazione del PNRR.	
	Com’è noto, lo statuto generale/ordinario della responsabilità	
	amministrativa ha sempre posto sullo stesso piano le condotte attive od	
	omissive, gravemente colpose, causative di danno all’erario.	
	La normativa emergenziale, ai fini sopra evidenziati, ha, invece, in via	
	del tutto eccezionale, temporaneamente derogato a questa indiscussa	
	equivalenza, riducendo il disvalore delle condotte attive dannose, in	
	modo da promuovere “il fare” e al contempo disincentivare l’inerzia	
	ingiustificata, qualificata come “ <i>burocrazia difensiva</i> ”. Le due fattispecie,	
	pertanto, sono profondamente correlate tra loro e non possono essere	
	considerate separatamente, a pena di incostituzionalità della norma	
	derogatoria.	
	Ne consegue, che la limitazione operata dalla citata normativa	
	emergenziale va considerata globalmente, ovvero tenendo conto dei	
	complessivi effetti prodotti sulla conformazione della responsabilità	
	amministrativa che ne deriva, sia pure a carattere necessariamente	
	temporaneo.	
	6.3 Siffatta premessa appare indispensabile per poter risolvere i	
	problemi di diritto intertemporale posti dalla retroattività della L.	
	1/2026, disposta dall’art. 6 della stessa.	
	A questo proposito non vi è dubbio che il legislatore, nella disposizione	
	appena richiamata, derogatoria del principio generale di irretroattività	
	delle leggi civili (art. 11, disp. sulla legge in generale), non abbia dettato	

alcuna regola specifica di “transizione” dal vecchio al nuovo regime normativo, né tanto meno abbia considerato le implicazioni dello *ius superveniens* retroattivo sulla previgente normativa speciale recata dallo “scudo erariale”.

Conseguentemente, è compito dell’interprete individuare quale sia tra le varie disposizioni coinvolte, quella da applicare alla fattispecie concreta, secondo i principi generali di diritto intertemporale in materia non penale.

Riprendendo, allora, quanto sopra anticipato con riferimento alla indubbia natura eccezionale dell’art. 21, c. 2 d.l. n. 76/2020 non può che trovare applicazione il principio “*legi speciali per generalem non derogatur*”.

Pertanto, ritiene il Collegio che il disegno unitario e coerente del legislatore (incentivare il “fare” e disincentivare il “non fare”) recato dall’art. 21, c. 2 d.l. 76/2020, secondo l’interpretazione data dal Giudice delle leggi, riguardi tanto le condotte attive che omissive gravemente colpose. Conseguentemente, queste ultime rimarranno disciplinate dalla normativa speciale previgente e al convenuto riconosciuto colpevole per omissione gravemente colposa non saranno applicabili le rilevanti modificazioni all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, in materia di presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità amministrativa e di regole di quantificazione del danno addebitabile, introdotte con la cd. legge “Foti”, la cui portata retroattiva riguarderà, invece, vicende verificatesi prima dell’entrata in vigore dello scudo erariale.

7. Tanto premesso, 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 consente di ritenere parzialmente fondata la complessa domanda avanzata dalla Procura che va, pertanto, accolta nei limiti e con le precisazioni di seguito illustrate.

7.1 Alla luce del complesso quadro giuridico/fattuale della vicenda, l'esame del Collegio non può che iniziare dall'accertamento della natura e dell'antigiuridicità delle condotte ascritte all'odierno convenuto a titolo di colpa grave, per poi passare a valutare la sussistenza del danno allegato in citazione (in via principale e subordinata) e la sua origine in termini di necessaria consequenzialità diretta e prevalente.

L'azione che la Procura ha portato all'attenzione del Collegio riguarda un'ipotesi di responsabilità amministrativa per le asserite conseguenze dannose subite dal Comune di Solbiate con Cagno derivanti dalle carenze progettuali ed esecutive gravemente colpose imputabili all'arch. Donadini.

Ad avviso della Procura, infatti, l'inescusabile superficialità che ha connotato la condotta del convenuto, in qualità di Rup e progettista dei lavori di efficientamento energetico degli uffici comunali, finanziati con contributi regionali ottenuti con la partecipazione al bando "Rigenera", ha causalmente determinato la perdita del contributo, costituente il danno contestato in via principale o, in subordine, una serie di spese indebite ed inutili in quanto relative ad opere e forniture

non collaudabili.

Secondo la prospettazione accusatoria, le numerose carenze progettuali imputabili al convenuto sarebbero state la causa della impossibilità di verificare la corretta liquidazione dei lavori svolti e di poter rendicontare compiutamente l'avanzamento degli stessi alla Regione Lombardia entro i termini stabiliti al fine di ottenere il pagamento della seconda *tranche* del finanziamento che il Comune aveva ottenuto in data 21.2.2022, ed avevano indotto l'ente erogatore ad avviare un procedimento di decadenza del contributo che, poi, si concludeva con l'adozione del decreto n. 12975 del 3.09.2024 e del contestuale ordine di restituzione della prima quota già erogata di €. 118.800, eseguito, poi, dal Comune con determina di liquidazione n. 359/2024 a favore della Regione (doc. 4, cartella A, all. 1.1, allegato all'atto di citazione).

7.2 A base della contestazione di responsabilità l'atto di citazione individua una serie di condotte asseritamente omissive che avrebbero determinato i danni contestati.

L'impostazione accusatoria è stata integralmente contestata dal convenuto.

Al riguardo, ritiene il Collegio che – in disparte alcune condotte che non possono che essere considerate ontologicamente attive – risultano comprovate una serie di omissioni, in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori, imputabili all'operato del Rup/progettista arch. Donadini, tra cui le seguenti, che appaiono di particolare gravità:

1) la mancata predisposizione della documentazione tecnica ed

economica, costituente parte integrante del progetto definitivo-esecutivo, di cui agli articoli da 24 a 32 del D.P.R. n. 207/2010.

L'ing. Tagliati, nella sua relazione, ha individuato la totale carenza dei seguenti documenti essenziali: “- *capitolato descrittivo/prestazionale degli elementi tecnici (art. 30); - analisi dei prezzi unitari (art. 32); - relazione specialistica degli impianti elettrici (art. 35); - relazione di calcolo degli impianti elettrici (art. 37); - verifica di produttività dell'impianto fotovoltaico (art. 37); - relazione specialistica degli impianti meccanici (art. 35); -relazione di calcolo degli impianti meccanici; relazione di verifica della rete di distribuzione dell'impianto di climatizzazione (art. 37); - piano di manutenzione dell'opera (art. 38); -piano di sicurezza e coordinamento a tutela della salute dei lavoratori (art. 39); - quadro di incidenza della manodopera (art. 39); - schema contratto d'appalto (art. 42)”;*

2) la mancata predisposizione da parte del progettista incaricato dei documenti di cui all'art. 33 D.P.R. 207/2010, tra cui in particolare: alcun “*elaborato grafico*”; documenti di stima esplicativi del computo metrico; documento di stima dei costi della sicurezza;

3) l'omessa verifica e validazione del progetto, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016 ed omessa redazione del rapporto conclusivo; nonché l'omessa individuazione del soggetto che avrebbe dovuto procedere a tali adempimenti, non potendo provvedervi direttamente il RUP che rivesta anche la funzione di progettista;

4) l'omessa nomina del Direttore Lavori, per le opere diverse

dall'impiantistica, spettante al Donadini in qualità di Responsabile del servizio tecnico su proposta del Rup; mancata redazione della documentazione contabile e delle verifiche effettuate;

5) l'omessa individuazione dei Coordinatori della Sicurezza a tutela della salute dei lavoratori;

6) omessa verifica del possesso delle SOA adeguate in capo alle ditte incaricate di eseguire i lavori;

7) la mancata redazione dei verbali di consegna lavori;

8) l'omessa predisposizione di documenti da cui risulti la data di fine lavori.

Ciò premesso, poiché l'art. 21, c. 2 d.l. 76/2021, nel suo chiaro tenore letterale, riconosce la responsabilità amministrativa qualora si tratti di danni conseguenti a condotte omissive caratterizzate da colpa grave (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II, n. 30/2022), la ricostruzione della difesa del convenuto, secondo la quale l'arch. Donadini non potrebbe essere chiamato a rispondere di eventi dannosi per l'amministrazione che non siano dipesi da suoi comportamenti dolosi, non può trovare accoglimento.

7.3 Alla luce della normativa di settore, le omissioni riscontrate sia nella fase progettuale che esecutiva appaiono frutto di gravi e reiterate violazioni dei più basilari principi tecnico - giuridici in materia di lavori pubblici da parte dell'odierno convenuto, che -nella duplice qualità di Responsabile del Servizio tecnico e RUP - ha indubbiamente trasgredito gli obblighi di servizio correlati alle specifiche funzioni amministrative

	ricoperte nell'Ente locale.	
	Le condotte accertate sono imputabili al convenuto a titolo di colpa grave, rilevando sotto il contestato profilo soggettivo da un lato la qualifica professionale rivestita dall'architetto Donadini e dall'altro la grossolana violazione delle più basilari regole e norme tecniche recate dalle disposizioni di settore sopra ricordate, mediante condotta superficialmente inerte.	
	In particolare, il predetto, nell'ambito delle proprie funzioni, era tenuto ad ottemperare alle prescrizioni puntuali dei regolamenti attuativi del codice dei contratti pubblici vigente, affinché la realizzazione dell'intervento di efficientamento energetico degli uffici comunali, finanziato anche con contributo regionale, risultasse effettuata con la necessaria diligenza esigibile dal progettista e dal RUP, nel rispetto di tutti gli adempimenti dovuti.	
	Né, peraltro, può sottacersi la non particolare complessità tecnico-strutturale dei citati lavori di efficientamento energetico che consistevano, in sostanza, nella realizzazione di un controsoffitto, nella sostituzione dei serramenti, nel rifacimento dell'impianto elettrico e meccanico, sicché l'esigibilità delle condotte omesse appare obiettivamente incontestabile.	
	Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'arch. Donadini, infatti, le numerose omissioni che hanno caratterizzato tutto l'iter progettuale, di affidamento dei contratti e di esecuzione dei lavori e posa in opera delle relative forniture ne hanno inficiato la corretta e tempestiva conclusione, con conseguente indebito nocumento	

patrimoniale per il Comune, nei limiti del suo concreto accertamento da effettuarsi in questa sede giudiziale.

Non ritiene, invece, il Collegio di affrontare *funditus* la questione sollevata dalla difesa, riguardante l'eccepita interruzione del nesso causale tra condotta omissiva e danno da perdita del contributo regionale, per fatti sopravvenuti imputabili a soggetti terzi. Il rilievo prospettato, infatti, non assume una rilevanza concreta ai fini del decidere, in considerazione dell'accertata insussistenza di tale tipologia di danno, ipotizzata dalla Procura in via principale, per i motivi che verranno spiegati nel prosieguo.

8. A questo punto, il Collegio può passare a valutare la sussistenza dei danni erariali allegati in citazione e del nesso di causalità con le condotte omissive gravemente colpose sopra esaminate, in termini di consequenzialità diretta e prevalente.

8.1 In via principale, il danno erariale asseritamente cagionato dall'arch. Donadini al patrimonio del Comune è stato individuato nella perdita del finanziamento regionale, configurabile - ad avviso dell'organo requirente - per la "*semplice perdita*" dello stesso "*nel caso in cui il Comune rifinanzi con risorse proprie l'opera*".

Come già sopra accennato in fatto, la riferita prospettazione ritiene configurabile la sussistenza di siffatto nocumento erariale, qualora la perdita del contributo abbia determinato la necessità per il Comune di impiegare risorse economiche proprie, distogliendole da altri impieghi, in tal modo disattendendo i principi contabili concernenti l'allocazione delle risorse, con detrimento della programmazione di spesa e della

trasparenza nell'attività amministrativa. Il danno, quindi, corrisponderebbe all'intero contributo perduto, pari ad €. 396.000, non potendosi invocare alcuna compensazione posto che le opere realizzate, ma non collaudabili, avevano determinato solo l'esborso di spese indebite per complessivi 172.811,43 euro.

Ad avviso del Collegio, siffatta impostazione non può essere condivisa. Se, infatti, in via teorica la perdita di un finanziamento pubblico, concesso senza oneri ed interessi, può determinare - a titolo esemplificativo- documenti patrimoniali conseguenti alla necessità di reperimento di risorse economiche bancarie per restituire il contributo revocato o per completare le opere eventualmente iniziate, oppure comportare la dannosità delle spese originariamente sostenute ma divenute inutili a causa della mancata realizzazione del progetto finanziato; tuttavia ogni pregiudizievole conseguenza deve essere specificamente individuata, allegata e provata.

Nel caso di specie nell'atto di citazione si sostiene che, *"nel caso in cui il Comune rifinanzi con risorse proprie l'opera, considerato che la decadenza/revoca del contributo comporta che il Comune debba "impiegare altre risorse pubbliche per tale opera, distogliendole da altri impieghi e disattendendo i principi contabili concernenti l'allocazione delle risorse pubbliche poste a garanzia di una seria programmazione di spesa e di trasparenza nell'attività amministrativa"*, il danno sia da commisurare non già alla quota di contributo erogato, e oggetto di restituzione, bensì all'intero contributo che si sarebbe dovuto percepire in virtù dell'originario provvedimento di ammissione al finanziamento.

Orbene, non ignora il Collegio che tale tesi è stata autorevolmente sostenuta da una parte della giurisprudenza di primo e secondo grado, valorizzando la natura risarcitoria e di deterrenza della responsabilità amministrativa da un lato e la mera valenza di parametro di “*apprezzamento dei fenomeni contabili a livello sistemico*” del concetto di “finanza pubblica allargata” (cfr. Sez. Lazio, sent. n. 16/2017; Sez. II Appello n. 31/2020). Tuttavia, le argomentazioni proposte non appaiono sufficienti a superare la necessità – ai fini della sussistenza di una ipotesi di responsabilità amministrativa- dell’accertamento di un danno erariale concreto ed attuale, conseguente all’asserita compromissione del ciclo della programmazione contabile dell’ente locale, determinata dalla perdita del finanziamento. Allo stato degli atti, pertanto, tale prospettazione non trova adeguato sostegno probatorio.

Nel caso di specie, inoltre, anche volendo considerare, *sic et simpliciter*, la revoca del contributo regionale quale danno da perdita di un’entrata patrimoniale da parte del Comune, il danno risarcibile andrebbe evidentemente determinato nel suo ammontare alla luce degli eventuali vantaggi “comunque” conseguiti da “altra amministrazione”, essendo pacifica l’avvenuta restituzione alla Regione Lombardia della quota di contributo erogato al Comune di Solbiate con Cagno. Tale circostanza rende, inoltre, inconfigurabile anche la residua ipotesi di un danno ad amministrazione diversa da quella di appartenenza (cd. danno obliquo).

Alla luce di quanto sopra argomentato, il Collegio ritiene che l’ipotesi di danno contestata in via principale, quale mera perdita del contributo

regionale, vada esclusa, non essendo stata compiutamente dimostrata nell'an e nel quantum. Ne consegue, pertanto, il rigetto della relativa domanda.

8.2 In via subordinata, la Procura ha individuato il danno erariale imputabile al convenuto nel complessivo indebito esborso di €. 172.811,43 determinato dalle seguenti singole somme, corrisposte dal Comune alle ditte e allo stesso Donadini, in relazione alle opere e forniture oggetto del progetto di efficientamento energetico, finanziato con il contributo regionale revocato:

“- € 12.070,68, versate alla data odierna a Elder s.r.l. per la progettazione dell'impianto meccanico (doc. 3, allegati al Verbale, all. b, sub all. 18), incarico inspiegabilmente affidato dopo l'approvazione del progetto interno, che tuttavia non supera le criticità individuate dall'ing. Tagliati;

- € 2.590,00, versato all'arch. Donadini a titolo di incentivi tecnici ex art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 (doc. 4, all. b, sub all. 2.1), erogazione che presuppone la corretta esecuzione dell'attività, nel caso di specie non sussistente;

- € 151.076,15, versati alle ditte esecutrici dei lavori (pari alla somma degli importi indicati in doc. 3, allegati al Verbale all. b), sub all.ti 39 - 53), lavori la cui regolarità non può essere attestata, stante l'assenza di collaudo;

- € 7.074,60 versato all'ing. Tagliati per redigere i report più volte menzionati (cfr. doc. 3, all. b, sub all.ti 56-58 e 61-63, nonché doc. 4, all. d, sub all. 4.2 - l'importo così risultante è stato ridotto del 50%, essendo esso comprensivo dell'attività svolta per due opere, una sola delle quali è stata attenzionata con il presente atto), non avendo potuto la sua attività tradursi in un collaudo tecnico amministrativo avente esito positivo.”.

Secondo l'assunto più volte sostenuto dall'organo requirente, i costi indicati costituirebbero esborsi privi di alcuna utilità per il Comune a fronte dell'accertata non collaudabilità delle opere e degli impianti parzialmente completati prima della revoca del finanziamento regionale e della conseguente sospensione dei lavori, disposta dal nuovo responsabile del servizio tecnico.

8.3 Il Collegio ritiene che tale prospettazione sia fondata nei limiti di seguito indicati.

Il parziale accoglimento della domanda, svolta in via subordinata, consegue all'erroneo presupposto - ritenuto da parte attrice - della assoluta non collaudabilità delle opere e delle forniture parzialmente realizzate, a causa delle gravi carenze nella progettazione, nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti imputabile all'arch. Donadini ed accertate tramite la consulenza dell'Ing. Tagliati, nominato dal nuovo Responsabile comunale.

Ad avviso della Procura la predetta circostanza risulterebbe, infatti, dal report valutativo e dal collaudo tecnico amministrativo negativo redatti dall'Ing. Tagliati in data 22.04.2024 e 28.6.2024. Inoltre, il consulente esterno avrebbe ribadito la propria posizione anche in sede di audizione del 5.6.2025 dinanzi al Pm contabile.

Orbene, l'esame puntuale della documentazione allegata all'atto di citazione non consente di convenire con le conclusioni della Procura.

L'ing. Tagliati, sebbene molto critico in ordine alle gravi mancanze di tipo amministrativo ostative ad un collaudo delle opere "*rebus sic stantibus*", ha però dichiarato che un eventuale collaudo

amministrativo-contabile sarebbe stato, comunque, possibile previo svolgimento di ulteriori attività tecnico professionali propedeutiche, quali a titolo esemplificativo: una nuova progettazione, nuova verifica degli impianti installati, il rilascio di dichiarazioni di conformità da parte di imprese di adeguata competenza, ecc. (cfr. verbale udizione Ing. Tagliati, pg. 3, sub. doc. 7 allegato all'atto di citazione).

In sostanza, quindi, non si tratterebbe di una ipotesi di non collaudabilità assoluta ed insuperabile, ma le opere e le forniture già eseguite e pagate potrebbero essere regolarizzate sotto il profilo contabile-amministrativo dal Comune con ulteriori ed indispensabili attività professionali così da renderle utilizzabili ed utili per l'amministrazione.

Allo stato, quindi, non può essere considerato danno l'importo contestato dalla Procura di *"€ 151.076,15, versati alle ditte esecutrici dei lavori (pari alla somma degli importi indicati in doc. 3, allegati al Verbale all. b), sub all.ti 39 - 53), lavori la cui regolarità non può essere attestata, stante l'assenza di collaudo"*. Tale somma, infatti, viene contestata nel suo complesso (nonostante si tratti di numerose fatture, relative a più imprese esecutrici di lavori e forniture di natura diversa) quale documento erariale, per mancata attestazione di regolarità stante l'assenza di collaudo. Tuttavia, tale impostazione non può trovare accoglimento. Oltre a quanto già sopra evidenziato in merito alla sussistente possibilità di collaudare le opere, la prospettazione attorea appare oltremodo generica e non fornita di adeguato supporto probatorio in ordine ad eventuali inadempimenti, ritardi o non

conformità al progetto dei materiali forniti o delle lavorazioni, che non essendo stati doverosamente rilevati dal convenuto, avrebbero comportato un indebito pagamento delle relative fatture, ridondante in danno erariale.

8.4 Ciò premesso, la domanda risarcitoria può trovare, invece, accoglimento per i restanti importi sostenuti dall'Ente locale e che possono considerarsi indebiti ed inutili, oltre che causalmente determinati dalle omissioni imputate all'arch. Donadini a titolo di colpa grave:

- **€ 12.070,68**, versate alla data odierna a Elder s.r.l. per la progettazione dell'impianto meccanico (doc. 3, allegati al Verbale, all. b, sub all. 18), incarico inspiegabilmente affidato dopo l'approvazione del progetto interno, che tuttavia non supera le criticità individuate dall'ing. Tagliati.

L'inutilità del costo sostenuto dal Comune deriva dalla accertata duplicazione della relativa progettazione, che già era stata effettuata dall'arch. Donadini all'atto della presentazione della domanda di finanziamento alla Regione Lombardia.

- **€ 2.590,00**, versato all'arch. Donadini a titolo di incentivi tecnici ex art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 (doc. 4, all. b, sub all. 2.1), erogazione che presuppone la corretta esecuzione dell'attività, nel caso di specie non sussistente;

Il costo sostenuto dal Comune appare indebitamente corrisposto poiché lo stesso è dovuto solo a fronte dell'effettiva e corretta esecuzione delle attività incentivate che, nel caso di specie, non risultano adempiute con

	la necessaria diligenza dall'arch. Donadini;	
	- € 7.074,60, versato all'ing. Tagliati per redigere i report più volte	
	<i>menzionati (cfr. doc. 3, all. b, sub all.ti 56-58 e 61-63, nonché doc. 4,</i>	
	<i>all. d, sub all. 4.2 - l'importo così risultante è stato ridotto del 50%,</i>	
	<i>essendo esso comprensivo dell'attività svolta per due opere, una sola</i>	
	<i>delle quali è stata attenzionata con il presente atto), non avendo potuto</i>	
	<i>la sua attività tradursi in un collaudo tecnico amministrativo avente</i>	
	<i>esito positivo.".</i>	
	L'esborso, determinato nei limiti del 50% di quanto complessivamente	
	corrisposto all'Ing. Tagliati, è stato sostenuto dal Comune a causa della	
	necessità di provvedere alla verifica delle lacune, incongruenze ed	
	omissioni progettuali ed esecutive dei lavori di efficientamento	
	energetico del Comune. Costituisce, quindi, un costo che l'ente locale ha	
	dovuto sostenere a causa della condotta antigiuridica, imputabile al	
	convenuto a titolo di colpa grave.	
	Le elencate spese, pari a complessivi €. 21.735,28, che il Comune	
	di Solbiate con Cagno ha dovuto sostenere, avvinte da un nesso	
	eziologico diretto con le omissioni progettuali ed esecutive che hanno	
	inficiato il programma di efficientamento energetico gestito dall'arch.	
	Donadini in qualità di progettista e RUP, si appalesano come un	
	ingiusto nocumento economico causalmente ascrivibile alle condotte	
	omissive del convenuto, sulla cui antigiuridicità ed imputabilità si è già	
	dato ampiamente atto ai precedenti capi, ai quali integralmente si	
	rinvia.	
	9. Conclusivamente va affermata, in questa sede, la responsabilità	

	amministrativa dell'arch. Alessandro Donadini per il danno subito dal	
	Comune di Solbiate con Cagno, eziologicamente riconducibile alle	
	omissioni illecite sopra accertate ed imputabili al convenuto a titolo di	
	colpa grave. Il convenuto va, quindi, condannato a risarcire al Comune	
	di Solbiate con Cagno il danno erariale di €. 21.735,28	
	(12.070,68+2.590+7.074,60), come sopra quantificato.	
	Tali importi vanno maggiorati di rivalutazione monetaria, la cui	
	decorrenza può essere fissata al 1° gennaio 2024, sino al deposito della	
	sentenza e di interessi legali sulla somma così rivalutata, decorrenti dal	
	deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo.	
	Le spese del giudizio seguono 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, in	
	parziale accoglimento della domanda risarcitoria	
	CONDANNA	
	il convenuto DONADINI ALESSANDRO , nato il 17.03.1969 in Como,	
	C.F.: DNDLSN69C17C933N al pagamento in favore del Comune di	
	Solbiate con Cagno della somma di €. 21.735,28, oltre rivalutazione,	
	come specificato in motivazione ed interessi legali dalla data della	
	sentenza e sino al soddisfo.	
	Condanna, inoltre, il convenuto al pagamento delle spese del giudizio,	
	28	

che sino alla presente sentenza si liquidano in euro 77,10
(settantasette/10).

Così deciso in Milano, nelle camere di consiglio del 18.12.2025 e del 18.
3.2026.

L' ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Barbara Pezzilli

Antonio Marco Canu

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 20/04/2026

Il Direttore della segreteria

Salvatore Carvelli