



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE
CENTRALE D'APPELLO

94/2021

composta dai seguenti magistrati:

Agostino Chiappiniello	Presidente
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Giuseppe Imparato	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

sugli appelli in materia di responsabilità iscritti al n. **55715** del ruolo generale, proposti dal **Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Trentino Alto Adige-sede di Trento**, **appellante principale**,

contro

PAOLAZZI Giovanna (c.f.: PLZGNN67L42L378Z), rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Maria Bonazza (studiobonazza@pec.studiolegalefmbonazza.eu), ed elettivamente domiciliata come da mandato in atti, **appellante incidentale**;

- **NARDIN Antonietta**, (c.f.;; NRDNNT65D47L378G), rappresentata e difesa dall'avv. Maria a Beccara (avvmariaabeccara@recapitopec.it), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellante incidentale**;

- **RISATTI Stefano** (c.f.: RSTSFN70B20H330S), rappresenterò e difeso dagli avv.ti Nicola Degaudenz (avvnicoladegaudenz@cnfpec.it) e Paolo Dal RI (avvpaolodalri@recapitopec.it) ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti, **appellato**;

avverso e per la parziale riforma

della sentenza n. 61/2019 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Trentino Alto Adige-sede di Trento, pubblicata in data 14.11.2019.

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 29.1.2021, il relatore, il p.m., nella persona del v.p.g. Paola Briguori, nonché i difensori delle parti, come da verbale di udienza.

FATTO

Con separati atti d'appello, rispettivamente notificati tra il 23 e il 27 gennaio del 2020, il p.m. e le sigg. Nardin e Paolazzi hanno impugnato l'epigrafata sentenza con la quale è stato assolto Risatti Stefano, in qualità di direttore dei lavori, e condannate le altre due prevenute - sindaco e assessore ai lavori pubblici del Comune di Cembra Lisignago - in solido fra loro, al pagamento della somma di euro 87.040,71, in favore del predetto ente locale, a titolo di risarcimento del danno erariale conseguente alla realizzazione di un impianto a biomassa per la produzione di energia elettrica, che era stato realizzato nel prefato comune sulla base di un'aggiudicazione illegittima e che sin da subito si era rivelato non funzionante e non collaudabile.

Gli accertamenti istruttori condotti dalla Procura prendevano abbi-rvio da un esposto nel quale venivano denunciate diffuse irregolarità nella realizzazione dell'impianto in questione, di guisa che per la stessa vicenda le

due odierne appellanti erano state anche condannate dal tribunale penale di Trento, giusta sentenza n. 877/2018, in ordine al reato di turbata libertà d'incanti (art. 353, secondo comma, c.p.), per aver interferito sulla procedura di gara in questione, al fine di agevolare l'aggiudicazione in favore della società Pyro-Max.

Tale pronuncia è stata pressoché interamente confermata dalla sentenza n. 182/2020, resa della Corte d'Appello di Trento, che ha unicamente riqualificato il reato in quello di turbata libertà di scelta del contraente (art. 353 bis c.p.).

Rimandando per una più compiuta illustrazione dei fatti di causa alle premesse fattuali delle gravata sentenza, cui *breviter* si rimanda ex art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c. (par. n. 1.1., pagg. 2-9), in estrema sintesi, la vicenda può così riassumersi.

L'azione risarcitoria è fondata sulla scorta degli atti del processo penale, evidenziati come le due prevenute, nell'esercizio delle loro funzioni, ancor prima che fosse indetta la gara, sotto forma di confronto concorrenziale, per assegnare i lavori di realizzazione dell'impianto in parola, concordavano con tale sig. Bassetti (che agiva per conto della Pyro-Max s.r.l., peraltro ancora da costituirsi), anche mediante incontri e riunioni presso i locali comunali, l'affidamento dei lavori alla predetta impresa.

Si sarebbe accertato, inoltre, che:

- il sindaco Nardin aveva indicato al capo dell'u.t.c. (ing. Nadia Concin), le cinque imprese da invitare alla gara;
- le stesse Nardin e Paolazzi, venute a conoscenza che la commissione tecnica comunale, all'uopo nominata per la gestione dell'affido, non avrebbe dato

parere favorevole all'aggiudicazione in favore dell'unica offerente (la neo-costituita Pyro-Max, per l'appunto), avrebbero interferito nelle decisioni di detto organo, anche mediante pressioni verbali nei confronti del segretario comunale, del commissario esterno e della Concin stessa;

- le suddette amministrativi locali si sarebbero determinate per sottrarre alla commissione la decisione di procedere all'aggiudicazione e, mediante la delibera di g.c. n. 127/2012, avrebbero fatto in modo di assegnare l'appalto alla suddetta società, attribuendole l'affidamento della progettazione esecutiva e della direzione lavori, per un importo totale di euro 2.936.636,17;

- l'ing. Delaiti, collaudatore dell'opera, non aveva potuto procedere a tale adempimento in quanto due dei tre gassificatori risultavano non funzionanti; - nella c.t.u. resa all'esito del coevo processo civile per accertamento tecnico preventivo, finalizzato a verificare gli inadempimenti dell'appaltatore, si era affermato che l'impianto non aveva mai funzionato correttamente;

- il comune di Cembra Lisignago aveva subito un ingente danno in conseguenza della realizzazione di un'opera difettosa a fronte di una spesa di € 1.631.150,84 con riguardo ai sei ss.aa.ll., cui andava aggiunta anche la perdita di introiti derivanti dalla minor erogazione di finanziamenti e contributi pubblici (comprensivi dei cosiddetti incentivi) e dalla mancata vendita dell'energia;

- i testi escussi dalla P.G. avevano rappresentato l'anomala condotta delle due prevenute ed, in particolare, il loro pressante atteggiamento al fine di assegnare con urgenza l'appalto, nonostante fosse impossibile, una volta aggiudicati i lavori, che la ditta potesse, stante la sua inidoneità tecnica, realizzare la centrale in breve tempo;

- la stessa Nardin, del resto, dopo l'aggiudicazione dei lavori, si sarebbe attivata affinché fosse accolta dalla giunta comunale, giusta deliberazione n. 143/2012, la richiesta di ridimensionare la potenzialità dell'impianto di gasificazione, noncurante del fatto che, in tal modo, si sarebbe prodotta minore energia, con conseguenti diminuiti ricavi per il Comune;
- la Paolazzi avrebbe, poi, ordinato il pagamento del sesto s.a.l. all'impresa, nonostante vi fosse il parere contrario della Concin e sebbene la Pyro-Max avesse accumulato notevoli ritardi nell'esecuzione dell'appalto;
- il Risatti, in qualità di direttore dei lavori in parola, avrebbe concorso alla causazione del danno, falsificando la documentazione tecnica di sua spettanza, così favorendo il pagamento di ss.aa.ll. non dovuti in relazione alle evidenziate inadempienze.

Come accennato, a definizione del giudizio di primo grado la Sezione trentina ha assolto il Risatti e condannato le restanti convenute, riducendo, però, drasticamente il *quantum* a loro carico, nella misura del 10% del danno erariale contestato (pari a € 967.119,03), invece del 90%, al netto della quota originariamente imputata al cennato tecnico esterno, attesa la ritenuta preponderante efficienza causale della condotta della ditta appaltatrice, nonché alla luce dei trascurati compiti endoprocedimentali assegnati al r.u.p. e alla commissione tecnica.

Coi cennati gravami sia la Procura che le due condannate, hanno riproposto le argomentazioni in tutto o in parte disattese dalla Sezione territoriale, afferenti all'*an* e al *quantum* della pretesa erariale, rimettendo sostanzialmente a questo Collegio, in virtù dell'effetto devolutivo dell'appello, la valutazione circa la complessiva fondatezza dell'azione risarcitoria intentata

dal requirente.

In particolare, il Procuratore regionale si duole della decisione nella parte in cui ha limitato il concorso causale delle due amministrativi locali ed escluso l'esistenza di una condotta antigiuridica da imputarsi al Risatti, concludendo per la riforma parziale della sentenza, con conseguente condanna degli appellati alle somme originariamente contestate.

Le appellanti incidentali Nardin e Paolazzi, chiedono riformarsi interamente la pronuncia e, per l'effetto, rigettarsi la domanda attorea. Le medesime hanno, altresì, depositato comparsa di costituzione per controdedurre all'impugnazione del p.m., di cui affermano l'infondatezza.

Infine, l'appellato Risatti conclude per il rigetto dell'appello principale notificatogli dal requirente.

La Procura generale ha presentato articolate conclusioni scritte, argomentando diffusamente sia sulla fondatezza dell'impugnazione del p.m. che, viceversa, sulla infondatezza dei gravami incidentali, insistendo, pertanto, per l'accoglimento del primo e per il rigetto dei secondi.

All'udienza di discussione della causa, le parti hanno ampiamente illustrato le contrapposte tesi, riportandosi alle rispettive conclusioni.

DIRITTO

Pregiudizialmente, in rito, vanno riunite le impugnazioni, ai sensi dell'art. 184 c.g.c. Nel merito, va accolto parzialmente l'appello principale della Procura e rigettati quelli incidentali.

Nell'ordine logico della trattazione dei gravami, peraltro, occorre esaminare innanzitutto questi ultimi, in quanto condizionanti la stessa ipotesi accusatoria per cui è causa. E valga al vero.

La doglianza concernente la mancata sospensione della causa da parte dei primi giudici in attesa della definizione della omologa controversia in sede penale, in violazione dell'art. 106 c.g.c. è infondata, stante l'insussistenza, nel caso concreto, di alcuna pregiudizialità logico-giuridica integrante la fattispecie di cui al primo comma della cennata norma processuale, pur laddove vengano in rilievo testimonianze assunte in tal sede. E' stato, infatti, chiarito che *<<alla esigenza di vagliare innanzi ad un giudice terzo la credibilità delle sommarie informazioni assunte dall'accusa nella fase delle indagini, notoriamente caratterizzate dal segreto istruttorio, ben si può provvedere anche nel giudizio di responsabilità che ne occupa, attraverso l'allegazione, nel solco del principio dispositivo di cui all'art. 95 c.g.c., di prova documentale contraria, idonea a sminuire o elidere, ponendosi in contraddizione con le affermazioni dei sommari informatori, la veridicità di quanto da costoro affermato, ovvero financo attraverso l'esame testimoniale, ex art. 98 c.g.c., dei medesimi soggetti o di altri che possano dichiarare circostanze atte a inficiare la fondatezza dell'impianto accusatorio, con autonomo apprezzamento del giudice.>>* (C. conti, SS.RR. ord. n. 12/2019).

Il dedotto *error in iudicando* asseritamente commesso dalla Sezione territoriale nel non aver individuato le norme violate connotanti la contestata anti-giuridicità delle condotte delle due prevenute è parimenti infondato. Gli obblighi di servizio disattesi, fungenti da presupposto per la responsabilità amministrativa, vanno ravvisati, invero, nel caso concreto, nella violazione del dovere di fedeltà valevole anche per i pubblici amministratori locali (art. 54, comma 2, Cost. e art. 78 Tuel).

In particolare, quest'ultima norma stabilisce che: <<*Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.*>>. Ciò, nel caso di specie, non è avvenuto, avendo chiaramente sia la Nardin che la Paolazzi sottomesso l'interesse pubblico all'efficienza e all'economicità, sancito dall'art. 1, l. n. 241/90, a quello privato ed egoistico sotteso alla vincita della commessa pubblica da parte di una ditta privata, peraltro del tutto inidonea, sotto il profilo tecnico-organizzativo ed esperienziale, a portare a corretta esecuzione l'appalto; il tutto senza neanche rispettare le prerogative istituzionali dei funzionari tecnici comunali coinvolti nel procedimento di evidenza pubblica.

Quanto alla ingiustizia della decisione, in riferimento alle condotte censurate - la cui commissione le appellanti pretenderebbero di negare attraverso il riferimento a varie testimonianze (cfr., in particolare, pagg. 23-26 dell'appello della Nardin) - anch'essa è da ritenersi inesistente, essendo le stesse, al contrario, ampiamente e logicamente provate dalla documentazione agli atti del giudizio, cui questo Collegio *breviter* rinvia, ai sensi dell'art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c. (cfr., in particolare, l'informativa G.d.F. prot. n. 117796 del 15.11.2016; la c.t.u. dell'ing. Maistri resa nel procedimento per ATP; la relazione del comune danneggiato prodotta in ottemperanza all'ordinanza interlocutoria del giudice di prime cure; le sentenze penali di condanna delle due imputate).

A non miglior esito è destinata la censurata illogicità motivazionale

della decisione impugnata con riguardo al nesso di causalità tra condotte contestate e danno erariale, posto che la turbativa d'asta ha certamente (con)causato il danno da inutilità dell'opera per cattiva esecuzione della stessa, perché risulta evidente che laddove non fosse stata affidata alla Py-romax (impresa del tutto inidonea ad eseguire l'appalto, secondo quanto più sopra chiarito), non si sarebbe realizzata un'opera inutile.

Dagli atti di causa emerge, peraltro, come la condotta delle due protagoniste non si sia limitata alla fase dell'aggiudicazione, ma si è protratta addirittura in quella successiva esecutiva, sia concedendosi proroghe contrattuali nonostante il contrario parere del r.u.p., sia ordinandosi il pagamento di ss.aa.ll., pure in assenza del benestare del suddetto organo, e sulla sola positiva certificazione del direttore dei lavori. Ciò in aperto spregio:

- ai più elementari criteri normativi di riparto delle competenze amministrative tra uffici della stazione appaltante, desumibili dal d.lgs. n. 163/2006, vigente *ratione temporis* - e applicabili, *in parte qua*, anche agli appalti nei c.d. "settori speciali", ex art. 206, d.lgs. cit. - e dal relativo regolamento di attuazione (approvato con d.p.r. n. 207/2010 e anch'esso applicabile *in parte qua*, ex art. 339 d.p.r. cit.);

- di più che pacifiche disposizioni in materia di contabilità contenute nel cennato codice dei contratti e nel Tuel (cfr., in particolare, art. 307, comma 2, reg. cod. contr. cit. e art. 184, d.lgs. n. 267/2000).

Per altro verso, l'atteggiamento serbato dalle due amministrazioni non può che testimoniare una sciente e preordinata violazione dei surriferiti doveri di servizio che conducono ad una imputazione dolosa delle condotte, con ciò assorbendosi anche il gravame di costoro sul punto.

Né può condividersi l'assunto gravatorio, prospettato dall'appellante Paolazzi, circa il difetto di concorso causale nella vicenda de qua, in quanto risulta agli atti che la predetta assessora ai [ll.pp. si](#) ingerì in almeno due momenti determinanti: in quello valutativo di competenza della commissione tecnica appositamente nominata per la gestione dell'affidamento in parola, e in quella del pagamento del s.a.l. finale. E ciò in quanto era in rapporti di amicizia col legale rappresentante della ditta appaltatrice (v. informativa G.d.F. cit., pagg. 16-18, cui si rimanda).

Infine, non merita accoglimento neanche il dedotto errore di quantificazione del danno erariale: a dispetto delle contrarie censure gravatorie, il Collegio ritiene di condividere l'iter logico-giuridico prospettato dalla Procura a cui ha aderito il primo giudice, fondato sugli accertamenti svolti dalla G.d.F., (cfr., in particolare informativa cit., par. 3, punti a-c). e sulla c.t.u. dell'ing. Maistri (in particolare, vedasi risposta ai quesiti, sub lett. f-g), cui si rinvia *breviter*. Deve, in particolare, ritenersi che il computo sia stata logicamente e prudentemente apprezzato, tenendo anche conto dell'utilità comunque ritratta dal comune.

Venendo all'impugnazione principale del requirente, va solo parzialmente accolta la doglianza riguardante il riconosciuto minor apporto causale delle due prevenute.

Può, invero, condividersi l'assunto motivazionale del giudice *a quo* secondo cui una parte della responsabilità dell'affido – e, conseguentemente, dell'insuccesso della commessa per inadeguatezza tecnica dell'appaltatore - è da attribuirsi, paradossalmente, anche alla commissione tecnica di gara (formata, ricordiamo, dal segretario comunale, dal r.u.p. e da un tecnico

esterno), nonchè al r.u.p. medesimo.

La *causa petendi* risarcitoria è da individuarsi, infatti, nella sostanziale inutilità dell'opera, così come realizzata, al netto dell'utilità comunque ritraibile dai lavori compiuti e dalla parziale utilizzabilità della stessa, in ragione della incapacità operativa della ditta appaltatrice di condurre in porto il progetto. Ne è discesa una duplice partita di danno per: a) danno emergente (nella misura di € 531.173,03, pari al costo dell'appalto al netto delle utilità comunque ritratte); b) lucro cessante (€ 435.946,00), in considerazione della mancata vendita di energia e di acquisizione degli incentivi economici previsti.

Ciò posto, va osservato che nonostante i componenti della commissione (e la sola ing. Concin, in qualità di r.u.p.), furono certamente oggetto di vessazioni da parte delle principali protagoniste (vedi episodi relativi alle proroghe contrattuali e al pagamento dei ss.aa.ll. meglio descritti negli accertamenti svolti dalla p.g. in sede penale), tuttavia un loro formale diniego avrebbe impedito l'ulteriore corso della procedura, in tal modo venendo in rilievo un decorso causale omissivo autonomo (da valutarsi *incidenter*, ex art. 83, comma, 2 c.g.c.), capace di concorrere col nesso eziologico tra le condotte illecite delle due prevenute e il danno concretamente poi cagionatosi a causa del perseverato affidamento.

Risulta *per tabulas*, invero, che la commissione di gara diede comunque il *placet* all'affidamento dell'appalto alla ditta Pyromax, nonostante tutte le perduranti perplessità (anche dopo le integrazioni documentali ottenute per il tramite della sindaca), a seguito delle pressioni delle due protagoniste e nonostante i manifestati dubbi. Se si fosse negato l'assenso, la procedura di

evidenza pubblica si sarebbe necessariamente arrestata, anche in ragione delle precipue competenze del r.u.p. Concin in materia di scelta del contraente, desumibili dal quadro normativo operante *illo tempore* [v. informativa G.d.F. prot. n. 47077/2016, pag. 15; cfr. art. 10, comma 3, lett. b)-d), d.lgs. n. 163/2006 e artt. 9-10 del regolamento, in ordine alle competenze del r.u.p.; cfr., altresì, artt. 93 e 112, cod. cit. e artt. 45-49 e 55-56 del regolamento 2010, sulla c.d. “validazione progettuale”].

Precisato ciò, può, invece, condividersi il gravame in ordine alla contestata *misura* dell’incidenza causale delle condotte delle due prevenute, che non può limitarsi, come irragionevolmente ritenuto dai primi giudici, alla decima parte del nocumento patrimoniale *de quo agitur*, peraltro anche malamente applicata, in quanto chiaramente effettuata, senza alcuna plausibile ragione (stante l’unitarietà del danno cagionato), sottraendo dapprima l’importo posto a carico del direttore dei lavori ($967.119,03 \times 10\% = 96.711,90$) e, poi, applicando l’ulteriore aliquota del 10% ($967.119,03 - 96.711,90 = 870.407,13 = 87.040,71$).

E, invero, va diversamente considerata la peculiare pervasività del loro illecito operare, di guisa che la corresponsabilità di costoro nella verifica del danno inferto al comune è da stimarsi in almeno il 40% dell’importo originariamente contestato dalla Procura (€ 967.119,03), ossia fino a concorrenza della somma di € 386.847,61, da addebitarsi secondo il regime di solidarietà passiva per imputazione dolosa e suddivisa, nel riparto interno, pro pari quota.

Va accolto, infine, il motivo di gravame riguardante l’assoluzione del direttore dei lavori Risatti: non è revocabile in dubbio, invero, che costui, in

base alle norme del codice dei contratti 2006 e del relativo regolamento (cfr., in particolare, artt., 141, 148, 152, 164, 194, 195, 199-200, d.p.r. n. 207/2010), avesse certamente la costante supervisione e controllo dello stato di avanzamento dei lavori, esitante in plurime certificazioni amministrativo-contabili fungenti da presupposto dei provvedimenti che il r.u.p. doveva assumere ai fini dei pagamenti in acconto. Tali ss.aa.ll., infatti, pur chiaramente non regolari, in virtù di quanto dapprima osservato, furono comunque asseverati positivamente dal Risatti, consentendone il pagamento. Clamoroso è, ad esempio, l'episodio inerente alla liquidazione dell'ultimo acconto, laddove, nonostante le chiare perplessità manifestate del r.u.p. Concin, il direttore dei lavori insistette per la certificazione di ultimazione dell'opera.

A tal riguardo, è a dirsi come le circostanze e le argomentazioni ribadite dall'appellato Risatti nella propria comparsa di costituzione in appello – ed erroneamente fatte proprie dal giudice di prime cure - non sono idonee, a parere del Collegio, a superare le suesposte considerazioni.

La partecipazione causale di costui può concordarsi essere limitata al 10% del danno erariale complessivo, e a titolo gravemente colposo, mancando la prova di un concorso doloso nella perpetrazione dell'illecito (il prevenuto non è stato neanche attinto dal procedimento penale). Il Risatti, quindi, risponderà solo fino a concorrenza dell'importo di € 96.711,90 e in regime di parziarietà e sussidiarietà.

Alla luce delle superiori argomentazioni, la sentenza impugnata andrà, dunque, parzialmente riformata e, per l'effetto, condannati i prevenuti agli importi partitamente veduti.

Le spese del presente grado di giudizio sono compensate in ragione

della reciproca soccombenza parziale. Nulla per le spese di difesa, in virtù della natura di parte in senso solo formale del p.m. e della confermata responsabilità delle due appellate. Diversamente, il rimborso delle spese di difesa riconosciuto in primo grado al Risatti, ex art. 31, comma 2, c.g.c., va annullato, in conseguenza della riformata assoluzione in questa sede, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 186, primo comma, c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sui giudizi iscritti al n. **55715** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, accoglie *in parte qua* l'appello principale del Procuratore regionale, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, rigetta entrambi i gravami incidentali e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza:

- condanna Nardin Antonietta e Paolazzi Giovanna, come sopra meglio generalizzate, in solido tra loro, al pagamento, in favore del comune di Cembre Lisignago (TN), della somma di € 386.847,61, da ripartirsi per la metà nei rapporti interni;
- condanna, altresì, Risatti Stefano, come sopra meglio generalizzato, al pagamento, parimenti in favore del precitato comune, della somma di € 96.711,90, in via sussidiaria e in regime di parziarietà, contestualmente annullando il capo della sentenza impugnata che ha disposto il rimborso delle spese di difesa in suo favore.

Tali somme andranno aumentate della rivalutazione monetaria, dalla data della domanda giudiziale di primo grado fino alla pubblicazione della presente sentenza, nonché di interessi legali, dalla pubblicazione della sen-

tenza impugnata fino all'effettivo soddisfo.

Spese di giudizio compensate. Nulla per le spese di difesa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 29.1.2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Aurelio Laino

F.to Agostino Chiappiniello

Depositato in Segreteria il 24 marzo 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise Rota