



REPUBBLICA ITALIANA 97/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Natale Longo	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.
Donatella Scandurra	Consigliere
Beatrice Meniconi	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, in materia di responsabilità, iscritto al n. **60991** del ruolo generale, su appello proposto dalla **Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna;**

contro

TOSI Renata, nata a Rimini l'8.5.1967 (c.f. TSORNT67E48H294B), rappresentata e difesa dagli avv.ti Aristide Police (*aristidepolice@pec.ordineavvocatiroma.org*) e Paul Simon Falzini (*paulsimonfalzini@ordineavvocatiroma.org*), unitamente ai quali elegge domicilio digitale presso i suindicati indirizzi pec;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 46/2023, resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in data 5.6.2023.

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;
uditi, nella pubblica udienza del 13.6.2025, il relatore, il P.M., nella persona del V.P.G. Fabrizio Cerioni e l'avv. Falzini.

Svolgimento del processo

La Procura Regionale ha convenuto in giudizio Renata Tosi, nella qualità, all'epoca dei fatti, di sindaco del comune di Riccione, chiedendone la condanna al pagamento, in favore della s.r.l. pubblica "Patrimonio Mobilità Provincia di Rimini" (PMR), dell'importo di € 998.002,08, a titolo di danno erariale indiretto, derivante dai maggiori oneri sopportati dalla predetta stazione appaltante a causa dei ritardi provocati dalla condotta dilatoria della suddetta sindaca, cui viene imputato buona parte dell'anomalo andamento dei lavori di realizzazione dell'opera di pubblica utilità denominata "Trasporto Rapido Costiero" (TRC), in violazione degli obblighi assunti in seno all'accordo di programma intervenuto il 15.7.2008 tra gli enti territoriali interessati, tra i quali il prefato comune.

Segnatamente, l'attore pubblico ha prospettato una responsabilità colposa parziaria riferita al contributo causale dato dalla prevenuta ai ritardi di cui risultata affetta la realizzazione dell'intervento *de quo*, determinando a suo carico un debito risarcitorio, con valutazione equitativa, nei seguenti termini:

a) € 381.000,00, pari al 60% di 635.000,00, a sua volta importo riconosciuto nell'atto di transazione sottoscritto, ai sensi dell'art. 239, d.lgs. n. 163/2006, in data 10.11.2014, dall'appaltatore (la s.p.a. "Agenzia Mobilità e Italiana Costruzioni"), per la quota parte di responsabilità

specificatamente riferita ai ritardi nell'esecuzione dei lavori inerenti alla terza tratta nel territorio del comune di Riccione;

b) € 617.002,08, corrispondente al 60% di € 1.028.336,80, quale importo specificatamente riferito alla riserva risarcitoria n. 11, riconosciuto dalla commissione di accordo bonario, all'uopo istituita ex art. 240, d.lgs. cit. per il maggior onere riconducibile agli impedimenti cagionati dal prefato ente territoriale dalla data di scadenza del termine di 90 giorni già fissato nell'atto di transazione del 2014.

In ordine alla prima partita di danno, in particolare, la Procura ha osservato come nell'accordo transattivo si è dato atto degli atteggiamenti ostativi dell'ente, impedienti il corretto andamento delle attività dell'impresa, non consentendo la completa disponibilità delle aree interessate dall'esecuzione.

Per tali episodi, la PMR, soggetto attuatore dell'intervento in parola, oltre a segnalare la vicenda all'inquirente contabile:

- si è costituita parte civile nel procedimento penale aperto a carico della Tosi, poi definito con sentenza del tribunale di Rimini n. 1342/2022, di assoluzione della stessa dalle plurime imputazioni, ma - per quanto attiene ai soli fatti del 25.5.2015, integranti azioni di impedimento e turbamento delle operazioni di cantierizzazione dei lavori in parola - con la formula di non punibilità per tenuità del fatto, ex art. 131 *bis* c.p., condannando la prevenuta al risarcimento dei danni subiti da PMR, da liquidarsi in separata sede;
- ha adito, contestualmente, la giustizia amministrativa per la rifusione dei danni provocati dal comune di Riccione, in conseguenza della

violazione degli obblighi assunti in seno all'accordo di programma, senza, tuttavia, ottenere soddisfazione, stante la carenza di nesso di causalità ravvisata dal predetto giudice, giusta sentenza del Tar Emilia-Romagna, n. 414/2018;

- ha proposto intervento adesivo *ad adiuvandum*, ex art. 85 c.g.c., nel presente giudizio.

Con l'impugnata sentenza la Sezione territoriale ha assolto l'odierna appellata, ritenendo insussistenti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, sia sotto il profilo del nesso di causalità che dell'elemento soggettivo.

A mezzo del presente gravame, il requirente lamenta l'erroneità della decisione sotto plurimi aspetti, ritenendola meritevole di integrale riforma, alla stregua dei seguenti motivi.

Si deduce, in primo luogo, l'*error in iudicando* commesso dai primi giudici, derivante dalla non sufficiente valorizzazione della condanna civile della Tosi in sede penale al risarcimento del danno.

Invero, la sentenza del tribunale di Rimini offrirebbe, a parere dell'appellante, significativi elementi di valutazione di segno opposto, non solo in punto di coefficiente psicologico, ma anche di nesso causale.

Si censura, ancora, l'asserita carenza dell'elemento soggettivo, in particolare, il capo della sentenza ove, da una parte, si è considerata la condotta contestata sempre giustificata da peculiari circostanze di fatto occorse, nonché dall'esigenza di garantire l'ordine pubblico e di salvaguardare la pubblica incolumità e, dall'altra, ha ritenuto non

ascrivibile a responsabilità della Tosi quanto sarebbe invece asseritamente riconducibile alla esclusiva competenza della polizia locale di Riccione.

Al riguardo, quanto al richiamo operato, per corroborare la propria decisione, dalla Sezione territoriale ad altra sentenza del giudice amministrativo (sent. Tar Emilia Romagna n. 912/2015), decidente del contenzioso insorto tra l'allora Agenzia per la Mobilità della Provincia di Rimini (poi, divenuta PMR) e il comune di Riccione, sempre per problematiche riconnesse all'assunzione di provvedimenti asseritamente illegittimi, impattanti sulla cantierizzazione dei lavori, osserva l'appellante che, in realtà, il contegno ostruzionistico e antidoveroso dell'allora sindaca risulterebbe emergere dalla stessa decisione del Tar in sede cautelare e nel merito, che non avrebbe mancato, tra l'altro, di rilevare il palese contrasto con il principio di leale collaborazione e il vizio di incompetenza nell'adozione, da parte di costei, di atti rientranti pure nella sfera gestionale.

Ancora, la Procura ritiene che la sentenza impugnata non abbia sufficientemente valorizzato un altro episodio, che ha visto la Tosi protagonista, verificatosi il 17.6.2014, per il quale il medesimo tribunale di Rimini ha pronunciato la condanna di costei, giusta sentenza n. 2090 del 2021, per il reato di interruzione di pubblico servizio e turbamento della relativa regolarità, proprio in relazione all'irruzione in cantiere della predetta sindaca.

In conclusione, ritiene il requirente, anche sulla scorta di ulteriori argomentazioni e circostanze meglio evidenziate nel gravame -

cui *breviter* si rinvia ex art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c. (cfr. in particolare, pagg. 12-22) - come le singole, seppur brevi interruzioni cagionate nel corso del tempo dalla prevenuta, non possono non aver eziologicamente inciso sulla complessiva programmazione delle attività di impresa nel cantiere, secondo il c.d. "fatto notorio", chiedendosi, dunque, il riconoscimento della di lei responsabilità in questa sede.

Con comparsa di costituzione ritualmente depositata, l'appellata ha replicato analiticamente alle censure di parte appellante, osservando, tra l'altro, in particolare, che:

- contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura, la sentenza impugnata ha puntualmente motivato circa il difetto di causalità tra la sua condotta, per la quale è residuata la condanna civile in sede penale, e l'asserito danno erariale "transattivo" indiretto;
- dopo la proposizione del gravame è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato di conferma della sentenza del Tar che già aveva rigettato l'azione risarcitoria proposta dalla PMR nei riguardi del Comune, con motivazione non dissimile da quella qui censurata.

Non si è costituita, invece, l'appellata PMR s.r.l. - parte della lite in quanto interveniente *ad adiuvandum* in primo grado, quale amministrazione danneggiata - nonostante la sua rituale evocazione nel presente grado di giudizio.

All'udienza di trattazione della causa, le parti, dopo ampia ed esaustiva discussione, hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni. Il P.M., tuttavia, ha rimesso alla prudente valutazione del Collegio la sussistenza del nesso di causalità tra le condotte della

sindaca e la transazione del 2014, confermando *in toto*, invece, la tesi gravatoria con riferimento all'accordo bonario del 2016.

Motivi della decisione

In rito, va dichiarata la contumacia dell'appellata s.r.l. PMR, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 93 c.g.c.

Nel merito, l'appello è infondato.

Va premesso che delle numerose imputazioni ascritte alla Tosi, nel procedimento penale esitato nella sentenza del tribunale di Rimini n. 1342/2022, concernenti l'intera vicenda, dipanatasi tra il giugno del 2014 e il maggio del 2015, solo per l'episodio del 25.5.2015 si è ritenuto di riconoscere una (civile) responsabilità di costei, statuendosene l'assoluzione con formula piena per le restanti.

Pur nella piena autonomia del processo contabile da quello penale, l'accertamento giudiziario operato in quella sede, per la dovizia di apprezzabili argomentazioni utilizzate, consente, senz'altro, di farlo proprio anche per dirimere la presente controversia, sia pur tenendo conto degli elementi discretivi che contraddistinguono le due forme di responsabilità.

Al riguardo, il giudice penale, dopo aver puntualmente ricostruito e analizzato tutti gli accadimenti, è pervenuto alla condivisibile considerazione che la condotta sindacale riguardante la questione asseritamente originante il danno erariale è stata perlopiù improntata a risolvere i problemi di ordine pubblico scaturiti dai lavori realizzandi (cfr., in particolare, le conclusioni riassuntive di cui alle pagg. 51-58, cui si rimanda).

Oltre a doversi escludere, dunque, nei comportamenti suddetti, l'elemento psicologico del dolo, non sembra al Collegio ravvisarsi, concordemente a quanto ritenuto dai primi giudici, neanche una colpa grave rilevante in questa sede, poichè certamente la situazione contingente impose determinazioni anche provvedimentali (ad esempio, vedasi la situazione che comportò l'adozione dell'ordinanza sindacale n. 68/2014), che, quand'anche illegittime, in una valutazione *ex ante* (ossia, al tempo dei fatti), non rivelano una ingiustificabile trascuratezza nella gestione della vicenda.

La sentenza penale suddetta esclude, parimenti, sempre con condivisibile ragionamento, anche il rapporto causale tra i fatti ascritti all'imputata, relativi ai capi d'imputazione per i quali è stata mandata assolta, e i maggiori esborsi conseguenti agli accordi stragiudiziali successivamente intrapresi per regolare le riserve dell'appaltatore (v. pag. 54), riconnettendo tali ultronei pagamenti, invece, anche a consistenti ritardi già esistenti addirittura prima dell'assunzione della carica sindacale da parte dell'appellata.

Tale decisione, peraltro, inquadra più compiutamente – e in chiave favorevole alla prevenuta – il clima e la situazione esistente a quel tempo nella zona, e già oggetto di precedente accertamento penale contenuto nella sentenza del medesimo tribunale, stavolta in composizione monocratica, n. 2209/2021, che pure aveva condotto alla condanna della Tosi per il reato di cui all'art. 340 c.p., con riferimento agli atteggiamenti ostruzionistici da colei materialmente operati, sempre in concorso con altri, nei luoghi di cantiere in data 17.6.2014 [cfr. capo

d'imputazione sub lett. c)], assolvendo, peraltro con formula piena la stessa per l'analogo episodio del successivo giorno 27.6.2014 [in particolare, cfr. capo d'imputazione, sub lett. f)].

Il requirente appellante richiama quest'ultima decisione per avvalorare la compartecipazione della prevenuta all'illecito erariale riguardante la prima partita di danno patrimoniale indiretto, conseguente alla transazione del 2014.

Tuttavia, in disparte l'assenza di un giudicato penale di condanna rilevante in questa sede, ex art. 651 c.p.p. - la sentenza è stata riformata sul punto in seconde cure per sopraggiunta prescrizione del reato, giusta sentenza della Corte d'Appello di Bologna n. 4189/2022 - presentandosi, dunque, tuttora elementi di ambiguità nella vicenda, non può non rilevarsi come questo solo episodio, peraltro di durata trascurabile, non sembra oggettivamente idoneo, secondo un criterio di regolarità causale, a determinare l'ingente danno di cui è chiamata qui a rispondere la Tosi.

Lo stesso P.M., nella propria requisitoria in udienza, peraltro, pur non arrivando a rinunciare formalmente in parte al gravame, ha mostrato perplessità in ordine all'ascrivibilità all'appellata, seppur *pro quota*, del danno suddetto, concentrandosi maggiormente sull'accordo bonario del 2016.

Va, ora, scrutinata la censurata statuizione dei primi giudici, ritenuta dall'appellante immotivata, circa la mancata prova del nesso di causalità tra la condotta e il danno, nonostante la sua stigmatizzazione in sede penale con la condanna civile della Tosi per il capo n. 3)

d'imputazione, riguardante l'episodio del 25.5.2015, concernente la collocazione della vettura della sindaca nei pressi del cantiere in modo da impedire i lavori (che furono, effettivamente, interrotti nella giornata).

Sebbene non sia revocabile in dubbio che la suddetta condotta (attiva) dolosa fu effettivamente realizzata dalla prevenuta, tuttavia è a dirsi come i primi giudici abbiano, diversamente da quanto opinato dal requirente, compiutamente e condivisibilmente motivato circa la divisata irrilevanza della circostanza.

Invero, la sentenza impugnata (cfr. pag. 24), pur prendendo atto della ritenuta responsabilità civile della Tosi in sede penale, ha stabilito il difetto di sufficiente prova che tale esigua condotta possa avere inciso causalmente sull'ingente esborso aggiuntivo effettuato dalla stazione appaltante per dirimere in via stragiudiziale il contenzioso.

Rispetto a tale assunto, il gravame si riduce a richiamare le considerazioni espresse dal giudice penale in merito che, però, in ordine alle conseguenze della condotta, si limita a stabilire l'efficacia causale della stessa rispetto alla *temporanea e provvisoria* sospensione dei lavori, ma non certo si esprime – né si vede come potrebbe – sull'impatto che tale comportamento commissivo abbia svolto sul ritardo *complessivo* dei lavori, evidenziando, anzi, una trascurabile offensività della vicenda (anche in termini di danno concretamente arrecato), tanto da statuire l'assoluzione della Tosi, come rammentato, ex art. 131 bis c.p. (cfr. sent. trib. Rimini, n. 1342/2022, cit., pag. 57).

Per inciso, si noti, come il giudice penale, diversamente da quanto avviene nella normalità dei casi, non abbia ritenuto, stante la natura bagattellare del reato concretamente commesso, di poter neanche quantificare una provvisoria, demandando *in toto* ad altro giudice la determinazione del *quantum*.

E d'altronde, anche qui, sostenere che una simile singola condotta possa aver concorso a causare l'ingente danno di cui la prevenuta è chiamata a rispondere in questa sede appare francamente inverosimile.

Non va sottaciuto, *ad colorandum*, come emerga *per tabulas* che la duplice definizione stragiudiziale delle liti potenzialmente in essere tra la stazione appaltante, asseritamente danneggiata, e l'impresa appaltatrice – su cui, si noti, il comune di Riccione non poté in alcun modo intervenire, dissentendo eventualmente, in tutto o in parte, dal suo contenuto (come giustamente osservato dai giudici amministrativi) – fu originata preminentemente da difficoltà imputabili, innanzitutto, a varianti in corso d'opera e lavori complementari (v. transazione del 10.11.2014, pagg. 3-4 e accordo bonario del 2016, pagg. 3-4).

Ciò, peraltro, fa il paio con la duplice definizione conforme innanzi al g.a. della correlata causa risarcitoria intentata dal soggetto attuatore nei riguardi del comune di Riccione, nei sensi dell'infondatezza della domanda proprio con riguardo al nesso di causalità, all'uopo evidenziandosi, anzi, la sostanziale collaborazione dell'ente territoriale nella realizzazione dei lavori nel periodo in rilievo (cfr., in particolare, sent. C.d.S., n. 1503/2024, sub par. 4.1.2, versata in atti dall'appellata).

In definitiva, alla stregua delle superiori considerazioni, la sentenza appellata andrà interamente confermata e, per l'effetto, definitivamente rigettata la domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale.

Le spese di difesa e di giudizio del presente grado sono liquidate a favore dell'appellata in parte dispositiva, con oneri a carico della s.r.l. PMR, ex art. 31, comma 2, c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60991** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, previa dichiarazione della contumacia della s.r.l. PMR ex art. 93 c.g.c., rigetta l'appello, condannando la s.r.l. "Patrimonio e Mobilità Provincia di Rimini" alla rifusione delle spese del presente grado di giudizio, in favore di Renata Tosi, come sopra meglio generalizzata, liquidandole in € 5.000,00, oltre spese generali e oneri previdenziali e fiscali, se dovuti.

Manda alla Segreteria per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13.6.2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Aurelio Laino

f.to Enrico Torri

Depositato in Segreteria il 24/07/2025

IL DIRIGENTE
f.to Massimo Biagi