



SENT. 185/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Rita LORETO Presidente relatore

Dott.ssa Ida CONTINO Consigliere

Dott. Roberto RIZZI Consigliere

Dott. Nicola RUGGIERO Consigliere

Dott. Cosmo SCIANCALEPORE Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. **61617** del registro di segreteria, proposto da:

- **BARILONE Irene**, nata a Castel di Sangro (AQ) il 30/03/1981, (c.f. BRLRNI81G70C096W), rappresentata e difesa dall'Avv. Stefano Cappellu (c.f. CPPSFN57P18H501A, Pec: avvocatostefanocappellu@pec.giuffrè.it), elettivamente domiciliata presso il suo studio in Isernia, alla via Umbria Centro Commercio e Affari int. B/24; *appellante*

contro

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, in persona del Procuratore regionale p.t.
- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del

	SENT.185/2025	
	Procuratore generale pro-tempore;	
	<i>appellate</i>	
	<i>avverso</i>	
	la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Molise n.	
	14/2024, depositata in data 8/04/2024.	
	VISTO l'atto di appello.	
	VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.	
	UDITI , nell'udienza del 19 giugno 2025, con l'assistenza del segretario,	
	dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Pres. Rita Loreto, l'Avv. Maria	
	Grazia PICCIANO, su delega dell'avvocato CAPPELLU, per	
	l'appellante e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore	
	generale dr. Alfio Vecchio.	
	FATTO	
	Con atto di citazione in data 24 ottobre 2023 il Procuratore regionale	
	presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Molise	
	citava in giudizio la sig.ra Irene BARILONE, nella qualità di	
	Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Pizzone e di R.U.P.,	
	chiedendone la condanna al pagamento, in favore del Comune, della	
	somma complessiva di €. 36.620,51, di cui €. 19.334,53 a titolo di	
	danno patrimoniale da lesione del nesso sinallagmatico, ed €.	
	17.285,98 a titolo di danno alla concorrenza, per condotte illecite	
	tenute, nella qualità sopra indicata, nella gestione della procedura di	
	gara per l'affidamento dei lavori di rifunionalizzazione di un ex edificio	
	scolastico.	
	Per le medesime condotte il pm presso la Procura della Repubblica di	
	2	

	SENT.185/2025	
	Isernia aveva avviato un procedimento penale contestando i reati puniti dagli artt. 353 (turbata libertà degli incanti) e 479 (falsità ideologica) del codice penale, condotte per le quali il GUP aveva disposto il decreto di rinvio a giudizio della Barilone in data 17 luglio 2020.	
	Il requirente contabile aveva contestato alla Barilone di avere, con Determina n. 59 del 2 dicembre 2014, avviato la gara, per i lavori già menzionati, con procedura negoziata, senza la previa pubblicazione del bando, in carenza dei presupposti previsti dalla legge, determinando l'importo base dei lavori in €. 107.656,63 e invitando a presentare le offerte cinque operatori economici individuati in modo arbitrario e funzionale a garantire l'effettiva partecipazione alle sole società ritenute colluse, la CA.VI. Costruzioni srl e la ABITER srl., le uniche che presentavano offerte valide per la gara, peraltro con ribassi irrisori (rispettivamente 3,50% e 3%) e molto al di sotto della media dei ribassi per affidamenti simili.	
	La CA.VI si aggiudicava la gara; tuttavia, il legale rappresentante della società richiedeva alla stazione appaltante di poter subappaltare i lavori alla DIMAR srl, amministrata dal socio unico OMISSIS, figlio di OMISSIS, a sua volta legale rappresentante della ABITER srl. Alla Barilone si contestava, altresì, di avere dolosamente autorizzato il subappalto, consentendo per finalità anche personali che i lavori venissero di fatto gestiti dalla società Abiter, non aggiudicataria, e comunque di avere violato il divieto di subappalto previsto all'art. 8 della stessa lettera invito.	
	La convenuta veniva, inoltre, ritenuta responsabile per avere	
	3	

	SENT.185/2025	
	falsamente dichiarato, nella determina n. 59/2014, di invitare cinque	
	operatori economici scelti tra quelli facenti parte dell'elenco della	
	stazione appaltante, sebbene tale elenco non fosse stato rinvenuto	
	presso il Comune, né mai esibito dall'interessata, così alterando il	
	corretto andamento della gara; inoltre, era ritenuta colpevole di avere	
	attestato falsamente l'ammissibilità del subappalto della CA.VI. srl alla	
	DIMAR srl, in violazione del divieto di subappalto.	
	Da tali condotte illecite scaturiva, secondo il Procuratore regionale, il	
	pregiudizio economico per il Comune di Pizzone, nelle distinte poste	
	del danno da lesione del nesso sinallagmatico, quantificato dalla	
	Procura in €. 19.334,53 e del danno alla concorrenza. Quest'ultimo	
	danno era stato quantificato dall'attore pubblico facendo ricorso a uno	
	studio prodotto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, in	
	collaborazione con ANAC e l'istituto di ricerca "Cresme", nonché al	
	documento acquisito presso l'Istituto per l'innovazione e la trasparenza	
	degli appalti e la compatibilità ambientale (ITACA). Quest'ultimo,	
	prudenzialmente prescelto dalla Procura, individuava, per il Molise e	
	negli anni 2014/2015, il ribasso d'asta medio del 21,9%. Il danno	
	veniva quindi quantificato in €. 17.285,98, quale differenziale fra	
	l'importo dei lavori aggiudicati e il risparmio che l'ente avrebbe ottenuto	
	facendo applicazione del ribasso medio riscontrato nella regione e in	
	quegli anni a seguito di confronto concorrenziale.	
	Il Comune di Pizzone, in relazione al danno conseguente alle	
	menzionate condotte, si era costituito parte civile nel processo penale.	
	Durante il giudizio di primo grado, la Procura erariale depositava la	
	4	

	SENT.185/2025	
	sentenza n. 131/2024 del Tribunale penale di Isernia, che ha dichiarato	
	non doversi procedere nei confronti della sig.ra Barilone per	
	l'intervenuta estinzione per prescrizione dei reati a lei ascritti.	
	La convenuta si costituiva in primo grado eccependo, in via preliminare	
	e in rito, la prescrizione dell'azione risarcitoria e, nel merito, la sua	
	infondatezza sia in riferimento alla voce di danno da violazione del	
	nesso sinallagmatico sia del danno alla concorrenza.	
	La Sezione giurisdizionale per la regione Molise accoglieva	
	parzialmente la richiesta attorea e condannava la sig.ra Barilone Irene	
	al pagamento in favore del Comune di Pizzone, della somma	
	complessiva di €. 19.439,11 di cui €. 17.285,98 per il danno alla	
	concorrenza mentre limitava la condanna per il danno da violazione	
	del nesso sinallagmatico a soli €. 2.153,13, pari agli incentivi percepiti	
	nella qualità di RUP della procedura, oltre rivalutazione monetaria e	
	interessi.	
	Con atto notificato in data 06.06.2024 e depositato in data 26.06.2024	
	la Barilone proponeva appello formulando i seguenti motivi, indicati	
	così come sono stati rubricati, per essere nel prosieguo distintamente	
	esaminati:	
	<i>1. insussistenza del danno da lesione del nesso sinallagmatico;</i>	
	<i>2. insussistenza di condotta illecita, caratterizzata dall'aver fatto ricorso</i>	
	<i>a una procedura di scelta del contraente in assenza dei prescritti</i>	
	<i>requisiti normativi e in collusione con soggetti coinvolti nella turbativa</i>	
	<i>d'asta;</i>	
	<i>3. insussistenza del danno c.d. alla concorrenza;</i>	
	5	

	SENT.185/2025	
	<i>4. insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave.</i>	
	L'appellante concludeva chiedendo, in via principale, l'accoglimento	
	del ricorso e quindi l'integrale proscioglimento; in via graduata,	
	respingere ogni addebito per insussistenza del dolo e della colpa grave	
	o per inesistenza del danno; in via estremamente subordinata	
	chiedeva di ridurre al minimo gli addebiti contestati rideterminando il	
	quantum indicato in sentenza a titolo di liquidazione del danno da	
	concorrenza, anche con riferimento alla somma richiesta in	
	restituzione per l'emolumento incentivante.	
	Con conclusioni rassegnate in data 23 maggio 2025, il Procuratore	
	generale argomentava l'infondatezza di tutte le doglianze formulate	
	dall'appellante chiedendo il rigetto del gravame, con la conferma della	
	decisione impugnata e la condanna dell'appellante al pagamento delle	
	spese del grado di giudizio.	
	All'udienza odierna, udito il relatore, il difensore dell'appellante e il	
	rappresentante della Procura generale enunciavano le rispettive	
	conclusioni, svolgendone i motivi e chiedendone l'accoglimento.	
	DIRITTO	
	<i>1.Insussistenza del danno da lesione del nesso sinallagmatico:</i>	
	con il primo motivo di gravame l'appellante contesta la sentenza nella	
	parte in cui, pur avendo escluso la sussistenza del danno da lesione	
	del nesso sinallagmatico sull'assunto per cui <i>“non risulta alcun minore</i>	
	<i>rendimento o sviamento della prestazione lavorativa ordinariamente</i>	
	<i>fornita dalla convenuta che – ponendosi in connessione causale diretta</i>	
	<i>con i fatti di cui è accusata – abbia determinato l'inutilità delle</i>	
	6	

	SENT.185/2025	
	<i>retribuzioni a lei erogate”,</i> ha posto, tuttavia, a carico dell'appellante	
	l'ammontare degli incentivi RUP corrisposti alla medesima per l'attività	
	prestata in tale qualità per la gestione della procedura, nella misura di	
	€. 2.153,13. Il primo giudice non avrebbe chiarito le ragioni per le quali	
	ha ritenuto ingiustificata la corresponsione dell'emolumento	
	incentivante.	
	Il motivo non può essere accolto.	
	Al riguardo merita di essere ricordato che questa Sezione ha già avuto	
	modo di precisare (Sez. Il app. n. 154/2022; n. 177/2024, n. 277/2024;	
	n. 111/2020) che il danno da lesione del rapporto sinallagmatico deve	
	essere ricompreso nel più ampio <i>genus</i> del danno da disservizio.	
	E' stato puntualizzato, invero, che accanto al “danno da disservizio in	
	senso stretto”, collegato all'attività del dipendente o amministratore	
	pubblico connotata da minore produttività intesa sia nel mancato	
	conseguimento della legalità sia nella inefficacia o inefficienza	
	dell'azione o dell'attività pubblica, che a loro volta impongono costi per	
	il ripristino del corretto funzionamento dell'apparato amministrativo,	
	nell'alveo della categoria tipologica del “danno da disservizio” tende ad	
	essere ricondotta anche la fattispecie di illecito che può definirsi “da	
	mancata erogazione della prestazione lavorativa”. Si tratta, in realtà, di	
	un illecito erariale <i>tout court</i> , che si consuma mediante alterazione del	
	sinallagma contrattuale dovuta all'inadempimento degli obblighi tipici	
	del pubblico impiego (presenza, continuità di servizio, professionalità	
	etc.), sicché i corrispettivi versati al dipendente appaiono <i>sine titolo</i> . Il	
	perfezionamento della fattispecie dannosa coincide, infatti, con	
	7	

l'esborso di denaro pubblico a titolo di emolumento cui non corrisponde la controprestazione da parte del soggetto obbligato e, dunque, la fonte della responsabilità in esame è quella «contrattuale» in senso stretto (*ex multis*, Sez. II centr. app. 10.09.2018 n. 536).

Al "danno da disservizio" va, infine, ricondotta la diversa ipotesi di «esercizio illecito di pubbliche funzioni». La giurisprudenza di questa Sezione di appello (Sez. II n. 154/2022) ha infatti chiarito che, in questo caso, al dipendente o all'amministratore pubblico sono imputabili condotte penalmente rilevanti che integrano prevalentemente reati contro la P.A. (corruzione, concussione, abuso), ma non necessariamente, potendo ben investire altre ipotesi illecite, purché caratterizzate dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento. In questi casi lo spreco di risorse pubbliche, insito nel "disservizio" come servizio "apparente", va accertato con riferimento ai canoni tipici della funzione esercitata, piuttosto che in relazione ai canoni dell'efficienza e dell'efficacia, tenendo conto dell'effettivo rispetto del collegamento teleologico del potere di cui la funzione è espressione con il fine per il quale il potere stesso è stato costituito. La prestazione in questi casi è resa ma è, tuttavia, "desostanziata", ossia del tutto priva di ogni utilità per la stessa amministrazione, e il servizio, offerto all'ente di riferimento o alla collettività, appare privo dei necessari requisiti essenziali e, quindi, "scadente". Il criterio per liquidare il danno non può che essere quello equitativo ex art. 1226 c.c., essendo pressoché impossibile

stabilire concretamente ed *ex post* il valore effettivo della prestazione resa e la diminuzione patrimoniale subita (così già II Sez. centr. app. 8 marzo 2016 n. 247) ed è, di solito, parametrato all'intera retribuzione o a una parte di essa.

Nel caso all'esame, l'appellante, approfittando della sua posizione all'interno del Comune, ha posto in essere dolosamente condotte illecite con pregiudizio della "sostanza" del rapporto di lavoro con l'ente di appartenenza, non espletato nel suo esclusivo interesse, a fronte del quale deve riconoscersi l'impossibilità di ritenere debitamente corrisposta la remunerazione spettantegli secondo le sue funzioni.

In definitiva, anche a volere ritenere non completamente provato il *pactum sceleris*, in ogni caso non v'è dubbio che dalle contestazioni elevate all'ing. Barilone traspare un gravissimo e intenzionale inadempimento ai propri obblighi d'ufficio e una netta alterazione del sintagma contrattuale, tale da far risultare almeno una parte degli emolumenti percepiti del tutto ingiustificati; la retribuzione, in sostanza, non ha ricevuto almeno in parte il dovuto corrispettivo, ed è dunque da considerarsi *inutiliter data*, dal momento che l'appellante ha destinato parte della propria prestazione - quella relativa alla funzione di Rup dei lavori in contestazione - allo svolgimento di attività illecita, in pregiudizio dell'interesse dell'ente pubblico.

Il primo giudice, dunque, ha fatto buon uso dei principi sopra esposti, avendo puntualizzato che "*Se si esaminano le condotte poste in essere dall'Ing. Barilone emerge un insieme di atti, provvedimenti e di attività dalla stessa, rispettivamente, adottati e svolte in un determinato arco*

temporale (dal novembre/dicembre 2014 al dicembre 2015) finalizzati costantemente ad alterare il legittimo e corretto svolgimento dell'azione sia amministrativa/provvedimentale/autoritativa(durante la fase di scelta del contraente) sia contrattuale (durante la fase dell'esecuzione del relativo contratto)".

Condivisibilmente, pertanto, il primo giudice ha affermato che, nella specie, ai fini della configurabilità del danno da lesione del rapporto sinallagmatico non è necessario provare l'inadeguato svolgimento del rapporto lavorativo, ma soltanto il compimento, in attività di servizio, di attività illecite estranee ai doveri lavorativi; cosicché la retribuzione erogata dall'amministrazione è stata, in parte, distratta dai fini pubblici proprio in ragione della condotta dolosa attuata dall'appellante: dal che deriva la parziale inutilità dell'erogazione, con il danno che ne consegue.

Corretta appare dunque la quantificazione di siffatto danno in **€. 2.153,13**, pari all'ammontare degli incentivi corrisposti dall'Amministrazione per l'attività di Rup, che la Barilone ha eseguito con sviamento dalle proprie funzioni istituzionali, a tutto discapito dell'ente comunale.

1.1 L'appellante ha poi contestato la carenza motivazionale della sentenza anche con riguardo alla decisione di condannare al lordo e non al netto delle ritenute fiscali e cioè a quanto effettivamente entrato nella disponibilità dell'appellante. Ad avviso della difesa, non appare ragionevole l'estensione della pretesa risarcitoria a somme che non sono entrate a far parte del patrimonio dell'appellante e di cui si

	SENT.185/2025	
	sarebbe avvantaggiata l'amministrazione.	
	Anche tale censura non merita accoglimento. Al riguardo si richiamano	
	i principi affermati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti che, con	
	sentenza n. 24/2020, in ipotesi di danno erariale conseguente alla	
	illecita erogazione di emolumenti <i>lato sensu</i> intesi in favore di pubblici	
	dipendenti, dopo aver puntualizzato che l'azione di risarcimento del	
	danno trae origine da un fatto illecito, che comprende in sé non solo il	
	fatto ma anche l'evento lesivo, hanno chiarito che è proprio l'evento	
	lesivo, e quindi, nella fattispecie, l'esborso indebito, che fa nascere	
	l'obbligazione risarcitoria che l'azione del Procuratore erariale tende a	
	perseguire. Esborso che, con ogni evidenza, comprende anche gli	
	importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi:	
	questi ultimi concorrono, al pari delle altre causali, a gravare sul	
	bilancio come componente negativa (Sez. II app. n. 203/2024).	
	Il principio è ormai recepito da pacifica e consolidata giurisprudenza	
	contabile.	
	Ciò posto, è assolutamente condivisa da questo giudice la	
	quantificazione del danno da lesione del rapporto sinallagmatico	
	operata dal Collegio di primo grado.	
	2. Con il secondo motivo l'appellante contesta il capo della sentenza in	
	cui si afferma che la Barilone non avrebbe agito in favore dell'ente	
	pubblico ma avrebbe perseguito interessi particolari e personali, e ciò	
	per non essersi accorta durante la fase pubblicistica che due delle	
	offerte pervenute presentavano documentazione di gara molto simili,	
	oltre ad avere tollerato in cantiere la presenza durante la fase esecutiva	
	11	

SENT.185/2025

del signor OMISSIS, amministratore unico della società Abiter srl, e quindi soggetto estraneo alla società aggiudicataria, che tuttavia è stato individuato come figura centrale nella fase preparatoria ed esecutiva dell'appalto, pur non avendone formale titolo.

In replica l'appellante afferma di non considerarsi obbligata alla verifica di eventuali verosimiglianze documentali ma esclusivamente di dover riscontrare la valenza formale della documentazione e, a tal riguardo, rappresenta di avere escluso dalla gara una delle due ditte perché priva dell'attestazione di qualificazione.

2.1 Contesta anche il passaggio in cui la sentenza gravata l'accusa di essere collusa con i soggetti coinvolti nella turbativa d'asta ed esclude la conoscenza delle vicende pregresse delle società che hanno partecipato alla gara o della società aggiudicataria, così come dei relativi soggetti di riferimento.

2.2 Giustifica poi la presenza in cantiere del OMISSIS facendo richiamo alla sua professionalità ed esperienza quale supporto alla Dimar srl, società autorizzata al subappalto. Da ultimo, esclude la sussistenza di interessi personali e collaterali con il OMISSIS e in ogni caso lamenta la mancanza di qualsiasi supporto probatorio.

2.3 Oppone, inoltre, l'erroneità della sentenza nella parte in cui sostiene che la Barilone avrebbe fatto ricorso a una procedura di carattere eccezionale in assenza dei presupposti normativi, allo scopo di favorire soggetti previamente individuati ed escludendo il ricorso a una diligente comparazione economica, con conseguente danno per il Comune consistito nella spesa sostenuta, maggiore rispetto a quella

	SENT.185/2025	
	che avrebbe potuto ottenere con una procedura aperta.	
	L'appellante giustifica il ricorso alla procedura negoziata con l'urgenza	
	di rispettare i termini imposti dal provvedimento regionale di	
	concessione del finanziamento, la cui mancata osservanza avrebbe	
	comportato la revoca del beneficio economico e il recupero delle	
	somme a qualunque titolo erogate. Dal compimento dell'opera nei	
	tempi stabiliti, puntualizza l'appellante, il Comune di Pizzone avrebbe	
	conseguito un indubbio beneficio pubblico, per cui nessun pregiudizio	
	patrimoniale sarebbe stato arrecato all'ente.	
	2.4 Le censure sopra illustrate non possono essere accolte.	
	Come ben puntualizzato dal Procuratore generale nelle proprie	
	conclusioni, in realtà dall'istruttoria sono emerse consistenti anomalie	
	e violazioni di legge funzionali all'affidamento dei lavori a soggetti	
	previamente individuati.	
	La gravità delle condotte rilevate non lascia dubbi sull'intento doloso	
	dell'appellante, i cui comportamenti illeciti risultano concatenati tra loro	
	in un unico disegno, per ottenere il risultato programmato.	
	Invero, i cinque operatori economici della procedura negoziata sono	
	stati individuati in modo arbitrario e funzionale a garantire l'effettiva	
	partecipazione alle sole società colluse, CA.VI. Costruzioni S.r.l. e	
	Abiter S.r.l.: infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla Barilone,	
	secondo cui tali imprese sarebbero state individuate tra quelle facenti	
	parte dell'elenco della stazione appaltante, non è stato esibito o	
	rinvenuto presso il Comune di Pizzone tale elenco, né la difesa	
	dell'appellante l'ha prodotto in giudizio.	
	13	

SENT.185/2025

Invero, l'appellante non fornisce alcuna spiegazione plausibile sulle anomalie di gara riscontrate. Come rilevato dal requirente, oltre alla CA.VI Costruzioni srl e alla Abiter srl, uniche imprese che hanno partecipato proponendo una offerta (con ribasso irrisorio), le ulteriori società invitate risultavano essere la Europea 92 spa, società che si occupa di grandi opere infrastrutturali e che non aveva interesse ad appalti di ridotte dimensioni, e la CPS Costruzioni srl, società già in crisi e poi fallita nel 2016, che per tali ragioni non hanno presentato offerte. Vi era poi la Global Impianti, asseritamente partecipante alla procedura negoziata, in persona del suo titolare OMISSIS, che ha negato ai militari incaricati dell'indagine di aver mai presentato domanda per la procedura in esame, disconoscendo la firma che gli veniva mostrata. In realtà, le autocertificazioni nella domanda di partecipazione della Global Impianti risultavano simili a quelle della Abiter srl, contenevano addirittura i medesimi refusi, al punto da rendere plausibile una compilazione congiunta.

Dunque, anche le condotte di gara degli altri partecipanti alla procedura sono state anch'esse anomale; di fatto essi non hanno svolto il ruolo di reali concorrenti per l'aggiudicazione della gara.

Successivamente, l'ing. Barilone, con la Determina nr. 33 del 11/06/2015, attestava illecitamente l'ammissibilità del subappalto da parte della società aggiudicataria, Ca.Vi. Costruzioni S.r.l., alla società Dimar S.r.l. amministrata dal socio unico OMISSIS, figlio convivente di OMISSIS, quest'ultimo amministratore della Abiter S.r.l., società già invitata a partecipare alla medesima gara, e tutto ciò in aperta

	SENT.185/2025	
	violazione del divieto, previsto all'art. 8 della lettera di invito, di affidare	
	opere in subappalto a soggetti che in qualsiasi forma avessero	
	partecipato all'appalto. In sostanza, per effetto di tale subappalto il sig.	
	OMISSIS è risultato aver gestito di fatto i lavori aggiudicati all'altra	
	impresa CA.VI. Costruzioni pur non avendone titolo.	
	Il complesso di tutti gli elementi emersi, non consente, quindi, di porre	
	in dubbio l'antigiuridicità delle condotte produttive di danno ascritte alla	
	convenuta nel giudizio di primo grado.	
	2.5 Nella specie non sussistevano, infatti, i presupposti per derogare	
	al confronto competitivo.	
	Giova rammentare che nell'esercizio dell'attività contrattuale, l'art. 2	
	del d.lgs. 163/2006, <i>applicabile ratione temporis</i> , sottoponeva l'	
	affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture,	
	alla garanzia di qualità delle prestazioni, nonché allo svolgimento nel	
	rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza:	
	<i>“l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza,</i>	
	<i>parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza,</i>	
	<i>proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel</i>	
	<i>presente codice”.</i>	
	Pertanto, a riprova dell'assunto, la disciplina della fase a evidenza	
	pubblica è stata tradizionalmente collocata tra le norme sulla	
	contabilità, in quanto finalizzata a una gestione sana e corretta delle	
	pubbliche risorse, e tale finalità rimane, comunque, presente anche	
	nelle codificazioni in materia di appalti pubblici che, su spinta	
	comunitaria, nel ritenere preminente la tutela della concorrenza,	
	15	

	SENT.185/2025	
	mirano a tutelare comunque l'esigenza di conseguire il miglior prodotto al minimo costo, anche in caso di procedura negoziata.	
	Costituisce consolidato principio in giurisprudenza, anche amministrativa, che la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara riveste tutt'oggi carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, sicché la scelta di tale modalità richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, con specifico onere a carico dell'amministrazione di dimostrarne l'effettiva esistenza (in tal senso, <i>ex multis</i> , Cons. St. Sez. VI, n. 3983/2019 e Sez. III, n. 310/2018 e n. 2686/2019; Corte conti, Sez. II app. n. 50/2025, n. 140/2021; n. 431/2019).	
	La Corte giustizia ha rafforzato tali canoni esegetici, precisando che “la procedura negoziata deve essere ritenuta eccezionale e deve essere applicata soltanto in casi elencati in via limitativa” (Corte di Giustizia Europea, 8 aprile 2008, n. 337) e, comunque, che l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza di circostanze eccezionali tali da giustificare la citata deroga, grava sull'autorità che intenda avvalersene, con l'onere, quindi, di motivare espressamente l'adozione della procedura (C.G.E: 2 giugno 2005, n. 394; 13 gennaio 2005, n. 84; 14 ottobre 2004, n. 340; 14 settembre 2004, n.385; 10 aprile 2003, n. 20; Corte conti, Sez. II app. n. 431/2019).	
	L'abrogato art. 57, comma 2, lett. c), vigente all'epoca dell'appalto in contestazione, prevedeva la possibilità, nei contratti pubblici relativi a	
	16	

lavori, forniture e servizi, di fare ricorso alla procedura negoziata “nella misura strettamente necessaria, nei casi urgenti di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati (...) o quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti”.

Ebbene, dal testo della determina a contrarre non è dato desumere alcuna delle menzionate circostanze, debitamente vagliate a priori dall'amministrazione, allorquando ha optato per la procedura negoziata.

Del tutto correttamente, quindi, il Collegio di primo grado ha posto in evidenza che, nella fattispecie, mancava il requisito della “estrema urgenza”, motivata scarnamente nella determinazione a contrarre n. 59 del 2.12.2014 con “*il rispetto dei termini imposti dal provvedimento regionale di concessione del finanziamento*”. In realtà, bene ha puntualizzato il primo giudice che la Regione Molise aveva concesso al Comune il finanziamento circa sei mesi prima dell'adozione della determinazione a contrarre, e dunque la paventata urgenza posta a giustificazione del mancato ricorso al confronto concorrenziale previa pubblicazione del bando, appariva riconducibile a inerzia dell'ente locale e non, piuttosto, a “eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti”.

In definitiva, deve disattendersi quanto sostenuto dall'appellante, secondo cui nessun pregiudizio erariale sarebbe stato arrecato dalla

condotta imputabile alla medesima, sia per l'assenza di un procedimento disciplinare a suo carico, sia per l'avvenuta realizzazione dell'opera. Si condividono al riguardo le osservazioni dell'attore pubblico, che non ha ravvisato alcun collegamento fra i danni erariali contestati e un eventuale procedimento disciplinare, e ha per contro osservato che la circostanza che l'opera sia stata realizzata non esclude che l'ente locale abbia comunque patito un pregiudizio patrimoniale.

3.Insussistenza del danno c.d. alla concorrenza: l'appellante contesta la sussistenza del danno alla concorrenza, quantificato dalla Procura regionale nel differenziale fra il ribasso offerto dalla ditta aggiudicataria CA.VI srl (3,50%) e il ribasso medio indicato dal documento di ITACA (21,9%), differenziale pari al 18,4% che, applicato al totale aggiudicato dei lavori (€ 90.657,43) è stato quantificato in €.

17.285,98. Sostiene in proposito l'appellante che *“alcuna norma di legge impone un ribasso minimo in sede di offerta e tantomeno nella misura indicata in sentenza, con il corollario che l'ente pubblico non ha alcun vincolo al riguardo, essendo libero di valutare l'offerta più congrua, conveniente e rispondente ai suoi interessi così come avvenuto nel caso in esame”*.

Esclude, quindi, che nel caso di specie il danno sia connotato dai requisiti di certezza, attualità e concretezza e che si sia verificato un danno erariale anche alla luce del raggiungimento degli obiettivi preposti, ovvero quello della realizzazione dell'opera pubblica nei termini e condizioni imposti dall'ente erogante il finanziamento.

SENT.185/2025

Richiama poi giurisprudenza contabile secondo cui il danno alla concorrenza non può discendere da una mera inosservanza delle regole di evidenza pubblica ma, al pari di qualsiasi altra tipologia di danno patrimoniale, deve essere adeguatamente provato.

Sarebbe stato dunque onere della Procura dimostrare che, nel caso concreto, l'eventuale violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia effettivamente determinato una maggiore e ingiustificata spesa di denaro pubblico. In definitiva, reputa l'appellante che il danno riferito in sentenza sia di natura meramente presuntiva per cui non può essere posto a base dell'azione di responsabilità erariale.

Il motivo è palesemente infondato.

Acclarate, nel precedente paragrafo, le modalità con le quali l'appellante sia incorsa nella dolosa violazione delle norme dettate a garanzia della corretta scelta del contraente, stante la mancanza di una valutazione concorsuale di un adeguato numero di potenziali contraenti, si rammenta che, nella giurisprudenza di questa Corte, (cfr. per tutte Sez. III app. n. 229/2017) il "danno alla concorrenza" individua il pregiudizio subito dall'Amministrazione quando un contratto è stipulato in violazione delle regole di evidenza pubblica che imponevano il previo espletamento di una gara al fine di assicurare la possibilità di scegliere, nell'ambito di un adeguato numero di imprese partecipanti, la migliore offerta conseguibile per l'acquisizione di lavori, beni o servizi oggetto della gara stessa.

Il danno "differenziale" così individuato è pari alla differenza tra la spesa effettivamente sostenuta dall'Amministrazione e quella minore

SENT.185/2025

che invece avrebbe potuto ottenere in seguito a un confronto concorrenziale e che, inizialmente, è stato determinato dalla giurisprudenza, specie amministrativa, in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., in una misura variabile tra il 5% e il 10% del valore del contratto, che costituiva, di regola, l'utile che l'impresa pregiudicata - o perché illegittimamente esclusa da una gara o perché la gara medesima non era stata espletata - avrebbe potuto conseguire dall'esecuzione del contratto stesso. Tale forma di danno rientrava, senza dubbio, nella categoria del vero e proprio danno patrimoniale, non essendo altro che la traduzione in termini economici del nocumento subito dall'amministrazione per non aver conseguito il risparmio di spesa che sarebbe stato possibile ottenere mediante il confronto in gara tra più offerte.

La giurisprudenza contabile, che aveva concordemente accolto il concetto di "danno alla concorrenza" si è, in seguito, divisa sulla problematica della esistenza e della quantificazione del danno in concreto.

In primo luogo, sotto l'aspetto ontologico, la giurisprudenza contabile ha escluso che tale danno alla concorrenza potesse configurarsi come conseguenza della mera inosservanza delle regole dell'evidenza pubblica, essendo tali violazioni sicuramente un sintomo di un pregiudizio erariale, in quanto suscitavano il sospetto che il prezzo contrattuale non corrispondesse al minor prezzo che si sarebbe potuto ritrarre dal confronto di più offerte.

Trattandosi, però, pur sempre e soltanto di un sospetto, era necessario

SENT.185/2025

provare *“che effettivamente nel caso concreto la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore spesa di denaro pubblico, dimostrazione che potrà essere raggiunta con il ricorso ad ogni idoneo mezzo di prova, quale può essere la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione”*

(Corte dei conti, Sez. II app., n. 198/2011, Sez. I app., n. 263/2016).

Cosicché, solo in ipotesi di dimostrata esistenza del danno potrà farsi ricorso alla liquidazione con valutazione equitativa, prevista dall'art. 1226 c.c. proprio per sopperire alla impossibilità o, comunque, alla particolare difficoltà di quantificare un danno di cui sia, però, certa l'esistenza.

In sostanza, l'evoluzione della giurisprudenza in materia ha escluso il ricorso alla tesi che individuava il danno in parola nella mera violazione del principio della concorrenza, quale espressione delle regole di imparzialità e buon andamento, che devono presiedere tutte le scelte della P.A. aventi a oggetto lavori pubblici, forniture di beni e servizi al fine di garantire l'efficacia, l'economicità, l'efficienza nonché la legalità dell'azione amministrativa, danno quantificato, in via equitativa, in una percentuale della spesa, prescindendo dalla dimostrazione concreta della diminuzione patrimoniale, ritenendo il nocumento *in re ipsa*. (Sez. III app. n. 229/2017).

Accertato che il pregiudizio all'erario scaturente dalla violazione delle regole sul confronto concorrenziale tra operatori economici – c.d. danno alla concorrenza in senso stretto o erariale – soggiace ai

	SENT.185/2025	
	consueti oneri probatori che informano il processo di responsabilità, la	
	sua dimostrazione, tesa a provare che la violazione delle norme sulla	
	evidenza pubblica si è tradotta in una maggiore spendita di denaro	
	pubblico, poteva essere raggiunta con il ricorso a ogni idoneo mezzo	
	di prova, quale poteva essere la comparazione con i prezzi o con i	
	ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso	
	genere di quello in contestazione.	
	Nella specie, il Procuratore regionale ha dimostrato di avere	
	quantificato il danno facendo ricorso a parametri obiettivi e dotati di	
	attendibilità, per cui non si può sostenere – come opina l'appellante –	
	che la Procura abbia valutato l'esistenza di tale danno in re ipsa o	
	comunque senza fare ricorso a elementi probatori.	
	E invero il requirente ha utilizzato, come criterio per la determinazione	
	del danno, una ricerca sul mercato dei contratti pubblici per il periodo	
	2012/2017 prodotto dall'Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli	
	appalti e la compatibilità ambientale (ITACA), che esprimeva le medie	
	di ribasso sul mercato dei lavori in Molise per anno di aggiudicazione,	
	da cui emerge che la media dei ribassi nel 2015 era pari nella regione	
	al 21,9%, per cui le offerte formulate sia dalla aggiudicataria CA.VI	
	(3,50%) sia dalla ABITER (seconda in graduatoria) erano di gran lunga	
	inferiori a quelle praticate in Molise negli anni di riferimento.	
	Sulla base di tali premesse, correttamente il Collegio di primo grado ha	
	ritenuto raggiunta la prova dell' <i>an</i> del danno alla concorrenza, e ha	
	condiviso la sua quantificazione equitativa, operata dal requirente nella	
	misura differenziale di €. 17.285,98.	
	22	

La statuizione, pertanto, non merita riforma.

3. Insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa

grave. Con l'ultimo motivo di gravame l'appellante esclude nella fattispecie in esame la ricorrenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Esclude quindi che vi sia stata una forzatura della procedura di gara e degli atti consequenziali o che sussista una condotta illecita della Barilone volta a ottenere indebito arricchimento ai danni dell'ente pubblico.

Rammenta poi che in ambito penale è intervenuta una sentenza dichiarativa della prescrizione e che solo una sentenza con efficacia di giudicato avrebbe potuto accertare una situazione soggettiva equiparabile al dolo, inteso come consapevolezza e volontà di tenere un comportamento *contra legem* e idoneo a arrecare danno al Comune di Pizzone.

Anche tale motivo è destituito di fondamento.

Le ripetute condotte illecite poste in essere dalla Barilone, che questo Collegio ha già diffusamente illustrato nei precedenti paragrafi, dimostrano con ogni evidenza l'elemento psicologico doloso che le ha caratterizzate, inteso sia quale volontaria violazione delle disposizioni normative che avrebbero dovuto assistere l'appalto, sia quale intenzionale elusione dei doveri che caratterizzano il ruolo di Rup, unitamente al consapevole intento di arrecare pregiudizio all'ente locale.

3.1 Né alcun rilievo può assumere, nel presente giudizio, la circostanza della intervenuta assoluzione penale della Barilone, per i medesimi

fatti, motivata dalla estinzione per prescrizione dei reati ascritti.

Si richiama al riguardo la consolidata giurisprudenza di legittimità secondo cui, fermo il principio di separatezza e di autonomia del giudizio penale rispetto a quello contabile, il giudice, al fine di formare il proprio libero convincimento, può utilizzare anche le prove raccolte in un diverso giudizio, al fine non solo di trarne semplici indizi o elementi di valutazione, ma anche di attribuire loro valore di prova esclusiva (Cass. Sez. III n. 14766 del 26.06.2007 e precedenti ivi richiamati), salvo il dovere di non negare ingresso a mezzi di prova ammissibili e pertinenti, offerti dalle parti per contrastare quelle risultanze.

Nello stesso senso, anche la giurisprudenza contabile ha in più occasioni precisato che “il legislatore ha previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile) volto a non disperdere, in armonia con il principio della economia dei mezzi di prova e della ragionevole durata del processo, l’attività compiuta dai diversi organi giurisdizionali. In tale contesto, il giudice, nell’ambito del giudizio di responsabilità può porre a fondamento della decisione indizi e/o prove raccolte in giudizi celebratisi innanzi ad altri plessi giudiziari, ivi comprese le c.d. prove atipiche, ovvero innominate in quanto non espressamente previste dal codice di rito (...), non sussistendo nell’ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova” (Sez. II app. n.150/2024; n. 269 del 16.11.2020).

Sulla base di tali premesse non rileva in questa sede che il

	SENT.185/2025	
	procedimento penale sia esitato in una pronuncia di non luogo a	
	procedere per prescrizione; si rammenta, peraltro, che la norma di cui	
	all'art. 652, comma 1, c.p.p. impone, quali condizioni prodromiche	
	all'efficacia vincolante della sentenza irrevocabile penale nei giudizi	
	civili o amministrativi, che la sentenza assolutoria sia frutto del	
	dibattimento e, per altro verso, non è senza rilievo, inoltre, che la	
	stessa sentenza del Tribunale penale abbia puntualizzato che, per gli	
	imputati – fra cui la Barilone - si imponeva la declaratoria di	
	improcedibilità dell'azione penale per prescrizione <i>“nell'impossibilità di</i>	
	<i>addivenire a una pronunzia pienamente assolutoria”</i> .	
	Per le ragioni esposte, l'appello deve essere rigettato, con condanna	
	dell'ing. Barilone Irene al pagamento delle spese di giudizio, ai sensi	
	dell'art. 31, comma 2, c.g.c., quantificate come da dispositivo.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,	
	definitivamente pronunciando, RIGETTA l'appello in epigrafe,	
	confermando integralmente la sentenza gravata.	
	Pone a carico di Irene BARILONE, in ragione della soccombenza, le	
	spese del presente grado di giudizio, quantificate in € 160,00	
	(CENTOSESSENTA/00).	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 giugno 2025.	
	IL PRESIDENTE	
	Rita Loreto	
	Firmato digitalmente	
	25	

SENT.185/2025

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 05/08/2025

P. IL DIRIGENTE

(dr. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Lucia Bianco
