



SENT. 201/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Rita LORETO

Presidente

Domenico GUZZI

Consigliere

Roberto RIZZI

Consigliere relatore

Luisa DE PETRIS

Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sugli appelli, in materia di responsabilità amministrativa, iscritti al n. **60885**

del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio n. 152/2023,

depositata in data 13/3/2023 e notificata il 14/4/2023;

promossi da

1) MELE ALFONSO, nato a Roma il 30/5/1958, c.f.

MLELNS58E30H501L, rappresentato e difeso dall'Avv. Simone Ciccotti

(c.f. CCCSMN64H06H501C), presso lo studio del quale è elettivamente

domiciliato in Roma, alla via Lucrezio Caro, n. 62, con richiesta di ricevere

le comunicazioni relative al presente procedimento all'indirizzo p.e.c.

simoneciccotti@ordineavvocatiroma.org o al n. fax 063244388;

- Appellante -

	SENT. 201/2024	
	<u>contro</u>	
	PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione	
	giurisdizionale regionale per il Lazio in persona del Procuratore regionale	
	p.t.	
	PROCURA GENERALE presso la Corte dei conti, in persona del	
	Procuratore generale p.t.	
	- Appellate -	
	<u>e nei confronti di</u>	
	LEGNANTE SERGIO , rappresentato e difeso dagli Avv.ti Andrea	
	Aliberti, Francesco Camerini e Anna Rossi	
	ooooo	
	2) LEGNANTE SERGIO , nato a Roma l'8/12/1961, c.f.	
	LGNSRG61T08H501B, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Andrea	
	Aliberti (pec: andreaaliberti@ordineavvocatiroma.org), Francesco	
	Camerini (pec: francesco.camerini@pecordineavvocatilaquila.it) e Anna	
	Rossi (pec: anna.rossi@pecordineavvocatilaquila.it), con domicilio eletto	
	presso lo studio degli ultimi due in Roma, Viale delle Milizie n. 1;	
	- Appellante inc.-	
	<u>contro</u>	
	PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione	
	giurisdizionale regionale per il Lazio in persona del Procuratore regionale	
	p.t.	
	PROCURA GENERALE presso la Corte dei conti, in persona del	
	Procuratore generale p.t.	
	- Appellate -	
	2	

	SENT. 201/2024	
	<u>e nei confronti di</u>	
	- MELE ALFONSO , rappresentato e difeso dall’Avv. Simone Ciccotti;	
	<u>nonché, «ai soli fini dell’integrazione del contraddittorio», nei confronti</u>	
	<u>di</u>	
	- LOLLI Renato , rappresentato e difeso, nel primo grado del giudizio,	
	dall’Avv. Pietro Sarrocco, con domicilio digitale all’indirizzo pec:	
	pietrosarrocco@ordineavvocatiroma.org,	
	VISTI gli atti di appello.	
	VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.	
	UDITI , nell’udienza del 23 maggio 2024, con l’assistenza del segretario, Dott.	
	Giovanni Luca Triolo, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, l’Avv. Simone	
	Ciccotti, in rappresentanza dell’appellante MELE Alfonso, gli Avv.ti Andrea	
	Aliberti, Francesco Camerini e Anna Rossi, in rappresentanza dell’appellante	
	incidentale LEGNANTE Sergio, e il Pubblico ministero, V.P.G. Adriana	
	Parlato, per la Procura generale.	
	FATTO	
	1. Con atto di citazione del 24 maggio 2018 la Procura regionale, in	
	relazione allo svolgimento di una pluralità di procedure (10) di affidamento di	
	lavori, eseguite nel 2012 presso gli aeroporti di Roma Urbe e di Aquino,	
	conveniva in giudizio LEGNANTE Sergio, MELE Alfonso e LOLLI Renato,	
	all’epoca dei fatti, il primo, Direttore dell’aeroporto di Ciampino, competente	
	anche per gli aeroporti di Roma Urbe, Aquino, Viterbo e Rieti; il secondo,	
	ingegnere in servizio presso la Direzione centrale dell’ENAC che aveva	
	assunto le funzioni di RUP per i contestati appalti e il terzo, dipendente ENAC,	
	membro e segretario delle Commissioni di gara per l’aggiudicazione di alcuni	
	3	

	SENT. 201/2024	
	lavori.	
	2. In particolare, l'organo requirente, attivatosi a seguito della	
	comunicazione della richiesta di rinvio a giudizio, ex art. 129 disp. att. c.p.p.,	
	tra l'altro, di detti soggetti per il reato di associazione a delinquere di cui	
	all'art. 416 c.p., finalizzata alla commissione di più delitti, quali turbativa	
	d'asta, frode nelle pubbliche forniture, falso e corruzione, aveva contestato ai	
	medesimi la responsabilità amministrativa per aver dissimulato la	
	riconducibilità delle diverse società aggiudicatarie a un unico centro di	
	interessi (riferibile a OMISSIS), alterando, quindi, la partecipazione alle gare	
	in regime di libera concorrenza e per avere, poi, compiuto attestazioni che	
	avevano permesso pagamenti per lavori non eseguiti o eseguiti solo in parte ,	
	a costi macroscopicamente esagerati ovvero non utili allo scopo prefissato.	
	Tali condotte erano state reputate causative di un ingente danno erariale la cui	
	consistenza, complessivamente stimata in € 2.700.088,68, era la risultante di	
	una pluralità di voci e, segnatamente:	
	a) un pregiudizio patrimoniale corrispondente alla differenza fra il valore dei	
	lavori eseguiti e l'importo dei pagamenti effettuati, pari a € 891.122,75	
	(appalti nn.1, 4, 6 e 7);	
	b) una perdita pari agli esborsi affrontati in relazione a opere non realizzate	
	affatto o solo parzialmente eseguite ovvero eseguite in modo non utile allo	
	scopo, per complessivi € 1.749.750,00 (appalti n. 8, 9 e 10);	
	c) un'alterazione della concorrenza comportante un danno di € 54.415,95	
	(appalti n.1, 2, 3 e 5);	
	d) un danno da tangente, ammontante ad € 4.800,00;	
	3. La Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, con la sentenza n.	
	4	

	SENT. 201/2024	
	248/2019, aveva dichiarato l'inammissibilità della citazione, reputando	
	tardivo il deposito dell'atto introduttivo del giudizio <i>«per non aver menzionato</i>	
	<i>nella citazione stessa l'ordinanza 9/2019 con la quale era stata negata</i>	
	<i>l'ulteriore proroga per l'emissione dell'atto di citazione e che legittimava gli</i>	
	<i>ulteriori 45 giorni di cui all'art. 67 co. 3 c.g.c.».</i>	
	L'appello interposto dalla Procura regionale per il Lazio avverso tale	
	decisione in rito veniva accolto da questa Sezione (sentenza n. 203/2022) e,	
	conseguentemente, veniva annullata la statuizione di inammissibilità con	
	rinvio degli atti al primo giudice, ai sensi dell'art. 199 c.g.c.	
	La medesima Sezione territoriale, con la sentenza n. 152/2023, dopo aver	
	rigettato l'eccezione di nullità della citazione per la prospettata violazione	
	dell'art. 67, c. 7 c.g.c., per avere la Procura regionale compiuto	
	approfondimenti istruttori dopo l'invito a dedurre, e quella di prescrizione,	
	rilevando che l'invito a dedurre, notificato fra aprile e maggio 2017, era	
	tempestivo sia rispetto al disvelamento dei fatti, conseguente alla	
	comunicazione, ex art. 129, c. 3, disp. att. c.p.p., del 1/3/2017, sia rispetto agli	
	esiti della commissione di indagine interna (relazione ENAC del 2014), nel	
	merito, accoglieva parzialmente le domande attoree.	
	Più in dettaglio:	
	- rigettava la domanda relativa al danno alla concorrenza, ritenendo che	
	difettesse la prova sia della asserita violazione, da parte dei funzionari	
	pubblici convenuti, delle regole dell'evidenza pubblica sia della	
	circostanza che la eventuale violazione delle stesse avrebbe	
	comportato un aumento dei prezzi di aggiudicazione o una limitazione	
	dei ribassi d'asta;	
	5	

	SENT. 201/2024	
	- rigettava la domanda, formulata nei confronti del LOLLI, dipendente	
	ENAC, nonché membro e segretario delle Commissioni di	
	aggiudicazione, correlata al danno da tangente (ammontante ad €	
	4.800,00 + 5% del danno patrimoniale), <i>«in quanto non suffragata da</i>	
	<i>adeguato supporto probatorio»</i> : riteneva, in proposito, non	
	sufficientemente probanti gli elementi menzionati (<i>“elenchi di cifre</i>	
	<i>con accanto il cognome Lolli”</i>) nell’ordinanza di applicazione di	
	misure cautelari;	
	- con riferimento al danno patrimoniale, rideterminava l’importo	
	contestato (pari ad € 2.640.872,75) in € 1.923.136,88, computando	
	solo la porzione dei pagamenti effettivamente eseguiti, riferibili a	
	lavori non o mal realizzati o del tutto inutili. L’importo era poi	
	decurtato <i>«di una quota pari al 20%, da ricondurre alle condotte delle</i>	
	<i>ditte - soggetti terzi non convenibili in giudizio - che hanno beneficiato</i>	
	<i>di un indebito arricchimento»</i> , pervenendo alla quantificazione di €	
	1.538.509,50. Rispetto a tale danno, l’apporto causale del MELE era	
	reputato predominante (<i>«Difatti le competenze allo stesso assegnate</i>	
	<i>prevedevano, in qualità di responsabile unico del procedimento-RUP,</i>	
	<i>l’attestazione della regolare esecuzione dei lavori propedeutica al</i>	
	<i>pagamento, secondo quanto disposto dal DPR 207/2010 - Codice dei</i>	
	<i>contratti pubblici allora vigente. Il RUP ha una competenza funzionale</i>	
	<i>specifica: difatti, sulle fatture presentate dalle ditte esecutrici dei</i>	
	<i>lavori, il convenuto Mele ha posto il visto di regolarità e buona</i>	
	<i>esecuzione dei lavori ai fini della liquidazione e pagamento delle</i>	
	<i>fatture stesse. Ma nelle fattispecie esaminate ciò, con evidenza, non</i>	
	6	

		SENT. 201/2024	
		<i>corrisponde ad una propedeutica verifica correttamente svolta») e,</i>	
		conseguentemente, quantificato nella misura percentuale del 70%	
		dell'intero (pari a € 1.076.956,65; importo indicato come già	
		comprensivo di rivalutazione monetaria e da incrementare dei soli	
		interessi legali), con imputazione dell'addebito a titolo di dolo («tenuto	
		<i>anche conto che si è trattato di un comportamento ripetuto nel tempo</i>	
		<i>e che erano evidenti le lavorazioni in questione non effettuate. In ogni</i>	
		<i>caso, il comportamento del convenuto non potrebbe non qualificarsi</i>	
		<i>almeno come gravemente colposo»). Il residuo 30% (pari a €</i>	
		461.552,85; importo indicato come già comprensivo di rivalutazione	
		monetaria e da incrementare dei soli interessi legali) era addebitato, a	
		titolo di colpa grave (<i>sub specie di culpa in vigilando</i>), al	
		LEGNANTE, per aver omesso il dovuto controllo, di carattere	
		sostanziale, sull'operato del RUP, nella fase di liquidazione e	
		pagamento.	
		4. Avverso tale sentenza, notificata il 14/4/2023, proponeva appello il	
		MELE.	
		In via preliminare di rito, eccepiva l'erroneo rigetto dell'eccezione di nullità	
		dell'atto di citazione, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., assumendo che l'attività	
		istruttoria posta in essere successivamente all'invito a dedurre e che aveva	
		condotto ad acquisire relazioni interne e 97 nuovi documenti, non avesse	
		carattere derivato dalle osservazioni svolte dall'allora invitato.	
		Eccepiva, altresì, la nullità della sentenza per carenza di adeguata	
		specificazione e motivazione delle singole voci di danno valutate.	
		In particolare, ad opinione dell'appellante, la sentenza non permetteva di	
		7	

	SENT. 201/2024	
	comprendere quali controprestazioni non erano state eseguite e, dunque, quali	
	specifiche somme erano da ritenere corrisposte indebitamente e quali altre	
	somme parzialmente non erano dovute per la rilevata discrepanza tra costo	
	dell'appalto e costo del subappalto.	
	Sempre in via preliminare, si doleva del rigetto dell'eccezione di prescrizione.	
	Al riguardo, rilevava che la condotta contestata era riferita all'esercizio di	
	attività consacrate in documenti protocollati dall'ente e non era stata	
	prospettata una azione dolosa funzionale ad occultarla. Quindi, sosteneva che	
	<i>«tutte le voci di danno considerate dal Giudice di primo grado anteriori al</i>	
	<i>marzo 2013 devono ritenersi travolte da prescrizione».</i>	
	Nel merito, riteneva erronea e comunque non provata l'affermazione circa la	
	sussistenza del requisito del dolo o della colpa grave nella condotta ascritta.	
	Deduceva, poi, l'erroneità della valutazione in termini di prova di atti a	
	contenuto valutativo provenienti dalla parte danneggiata nonché di una	
	perizia, resa senza contraddittorio, in sede di indagini penali.	
	Ancora, argomentava l'erronea qualificazione in termini di danno della	
	differenza tra prezzo di aggiudicazione e costi sostenuti dall'appaltatore per	
	eseguire l'opera.	
	In via subordinata, deduceva l'esistenza di un vizio di ultrapetizione in	
	relazione alla attribuzione di una quota di responsabilità (70%) eccedente	
	quella oggetto di domanda (limitata al 45% dell'intero) e l'insussistenza del	
	potere di rimodulazione in assenza di condanna in solido.	
	Concludeva chiedendo <i>«in accoglimento del proposto gravame ed in integrale</i>	
	<i>rimessa della sentenza impugnata, così statuire:</i>	
	<i>.1. In via pregiudiziale di rito:</i>	
	8	

		SENT. 201/2024	
		- <i>dichiarare nullo l'atto di citazione e tutti gli atti successivi;</i>	
		.2. <i>In via preliminare di merito:</i>	
		- <i>dichiarare nulla la sentenza impugnata per insanabile carenza della</i>	
		<i>motivazione;</i>	
		- <i>gradatamente dichiarare prescritta la pretesa fatta valere;</i>	
		.3. <i>In via principale di merito:</i>	
		- <i>Rigettare la domanda proposta nei confronti dell'ing. Alfonso Mele per</i>	
		<i>essere la pretesa infondata in fatto ed in diritto;</i>	
		.4. <i>In via subordinata di merito:</i>	
		- <i>Limitare la condanna alle sole somme effettivamente provate e comunque</i>	
		<i>nei limiti del 10% del danno determinato;</i>	
		.5. <i>In ogni caso:</i>	
		- <i>con vittoria di spese e compensi del doppio grado».</i>	
		5. Avverso la sentenza proponeva appello incidentale il LEGNANTE.	
		In via prioritaria, contestava il rigetto dell'eccezione di prescrizione,	
		sostenendo che il termine quinquennale era iniziato a decorrere dalla	
		dichiarazione di regolare esecuzione resa dal RUP, ai sensi dell'art. 195 del	
		d.P.R. 207/2010 o, al più tardi, dai pagamenti relativi ai singoli S.A.L.	
		Cosicché, posto che il primo atto interruttivo era l'invito a dedurre notificato	
		il 16/5/2017, risultava prescritta la porzione di danno riferibile agli esborsi	
		eseguiti prima del maggio 2012 e, segnatamente, l'importo di € 651.903,32.	
		Con il secondo motivo di gravame, si doleva della violazione e falsa	
		applicazione degli artt. 95 c.g.c., 115 c.p.c., 2697 c.c. e 2729 c.c.	
		Argomentava, al riguardo, che il primo giudice aveva fondato il proprio	
		convincimento circa l'esistenza e la consistenza del danno patrimoniale,	
		9	

	SENT. 201/2024	
	corrispondente sia alla differenza tra i lavori pagati e quelli effettivamente	
	realizzati in subappalto (appalti nn. 1, 4, 6 e 7), sia alla differenza tra quelli	
	pagati e non realizzati affatto o in modo non utile (appalti nn. 8, 9 e 10),	
	unicamente sulla base delle “relazioni Enac”; meri atti di parte, privi, come	
	tali, di efficacia probatoria.	
	Si doleva, poi (terzo motivo di gravame), della «violazione e falsa	
	applicazione degli artt. 194 e 195 d.p.r. 207/2010, art. 34 e 81 Regolamento	
	per la gestione amministrativa e contabile Enac e del regolamento	
	organizzazione Enac; illogicità manifesta», evidenziando che tutte le attività	
	amministrative e contabili riguardanti gli appalti erano riferibili al RUP.	
	Infine, deduceva la violazione e falsa applicazione degli artt. 95 c.g.c., 115	
	c.p.c., 2697 c.c. e 2729 c.c.	
	Sul punto, sosteneva che le statuizioni di condanna erano errate e inattendibili,	
	in quanto in contrasto con le risultanze sia delle relazioni ENAC, che delle	
	relazioni del CT incaricato dalla Procura della Repubblica nell’ambito del	
	processo penale.	
	All’esito dell’esame analitico dei singoli appalti, perveniva alla conclusione	
	che il danno potesse essere, al più, quantificato nella somma di € 705.514,50,	
	derivante dall’appalto n. 8, in luogo dell’importo di € 1.923.136,68	
	determinato dalla sentenza gravata.	
	Decurtata la porzione del 20%, che il primo giudice aveva riferito al concorso	
	di soggetti non convenibili in giudizio, il danno addebitabile al LEGNANTE	
	avrebbe dovuto, quindi, essere non superiore ad € 169.323,48 (30% di €	
	564.411,60).	
	Concludeva chiedendo la riforma della sentenza «con il conseguente rigetto	
	10	

SENT. 201/2024

della domanda di risarcimento del danno erariale a qualunque titolo

formulata dalla Procura regionale nei confronti del dott. Legnante, poiché

inammissibile e, comunque, infondata.

In subordine, il convenuto chiede un'equa determinazione del risarcimento

del danno in ragione dell'assenza di partecipazione dolosa o colposa del

Legnante alla condotta illegittima di terzi soggetti.

Qualora, infine, si ravvisi ancora una culpa in vigilando - invero da escludere

sulla base dell'analisi dei fatti di cui sopra - chiede a codesta Corte una

rideterminazione equitativa di tale danno eventualmente imputabile, da

ripartirsi con gli altri (anche dirigenti non convenuti) responsabili».

6. Nelle more della definizione del giudizio di appello sui proposti

gravami, in data 8 settembre 2023, la Procura generale, «ravvisando un

fondato timore che gli interessati (...) pongano in essere condotte distrattive

delle proprie sostanze» e intendendo «salvaguardare la garanzia del

soddisfacimento dell'ingente credito erariale sugli stessi gravante», proponeva

ricorso per sequestro conservativo, ai sensi degli artt. 74 e 77 c.g.c., nei

confronti di Mele e Legnante.

Con decreto presidenziale n. 2/2023, veniva autorizzato il sequestro, fino alla

concorrenza di € 1.538.509,50, nei confronti di Legnante Sergio e Mele

Alfonso.

Con ordinanza n. 24/2023, depositata il 27/10/2023, il giudice designato,

confermava il decreto presidenziale n. 2/2023.

Con ordinanza n. 26/2023, depositata il 20/12/2023, questa Sezione rigettava

il reclamo promosso dal MELE e confermava l'ordinanza impugnata n.

24/2023, di convalida del decreto del Presidente della Sezione n. 2/2023.

SENT. 201/2024

Con ordinanza n. 10/2024, depositata il 10/4/2024, il giudice designato, provvedendo sulla pertinente istanza del LEGNANTE, precisava le modalità di esecuzione dell'ordinanza di sequestro conservativo n. 24/2023.

7. Con articolate conclusioni, depositate in data 28/3/2024, la Procura generale argomentava, analiticamente, l'infondatezza delle doglianze illustrate nei gravami, chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

8. In data 29/3/2024 la difesa del MELE depositava “memoria conclusionale”, con la quale rilevava che la Procura generale non si era tempestivamente costituita, in coerenza con il disposto degli artt. 191 e 88 c.g.c., nel termine di 20 giorni prima dell’udienza calendarizzata per il giorno 11/4/2024.

Chiedeva, perciò, o lo stralcio della memoria depositata dalla Procura generale
o, in alternativa, di rinvio dell'udienza di discussione.

Evidenziava, inoltre, che con sentenza n. 15724/2023 il Tribunale di Roma aveva dichiarato il non doversi procedere nei confronti degli appellanti per intervenuta prescrizione.

Infine, ribadiva i motivi di appello posti a sostegno della richiesta riforma della sentenza impugnata.

Con memoria depositata in data 29/3/2024, la difesa del LEGNANTE
argomentava ulteriormente le ragioni dell'impugnazione incidentale,
insistendo per l'accoglimento delle rassegnate conclusioni.

All'udienza del 11/4/2024, il Collegio, tenuto conto dell'eccezione preliminare formulata dal difensore del MELE con la memoria del 29/3/2024, circa il deposito asseritamente intempestivo delle conclusioni da parte della Procura generale, pur rilevando che l'Organo requirente aveva agito nel pieno

SENT. 201/2024

	SENT. 201/2024	
	<i>civiltà giuridica è vigente) le dichiarazioni e le valutazioni rese da una parte costituiscono mezzo di prova a favore della medesima».</i>	
	Sosteneva, poi, che avrebbe potuto essere ravvisato un danno, solo se l’ente appaltante fosse stato nella condizione di promuovere un giudizio nei confronti delle imprese appaltatrici per aver male operato.	
	Tale condizione però difettava nel caso in esame, in tal modo elidendo anche il nesso causale.	
	Insisteva, quindi, per l’accoglimento delle rassegnate conclusioni.	
	9. All’udienza del 23/5/2024 i difensori degli appellanti e il rappresentante della Procura generale enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi, come compendati nel verbale d’udienza.	
	La causa veniva, quindi, posta in decisione.	
	DIRITTO	
	<i>1. Riunione</i>	
	In via pregiudiziale, va disposta, ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c., la riunione degli appelli, trattandosi di impugnazioni promosse separatamente contro la medesima sentenza.	
	<i>2. Tempestività del deposito delle conclusioni da parte della Procura generale</i>	
	Ancora pregiudizialmente, la difesa del LEGNANTE, con la memoria depositata in data 12/5/2024, ha reiterato l’eccezione di tardività della costituzione della Procura.	
	Su tale eccezione il Collegio si era già pronunciato nel corso dell’udienza calendarizzata per il giorno: con l’ordinanza a verbale, infatti, pur ritenendo sostanzialmente infondata la doglianza, al fine assicurare la più ampia tutela	
	14	

SENT. 201/2024

del contraddittorio, aveva differito la trattazione consentendo alle parti di articolare ulteriori difese «fino al 13 maggio 2024».

In disparte la considerazione che il disposto differimento della trattazione ha neutralizzato ogni possibile compromissione delle facoltà difensive, assicurando un congruo periodo per esercitarle prima della udienza di trattazione, il Collegio reputa opportuno ribadire l'orientamento manifestato dalla Sezione con la sentenza 155/2024.

In particolare, in tale pronuncia è stato espresso l'avviso secondo cui «se è ben vero che l'abbreviazione del termine per il deposito della memoria dell'appellato da venti a dieci giorni è connessa all'abbreviazione del termine di comparizione ex art. 89 c.g.c., non può annettersi al ritardo alcuna sanzione di "inutilizzabilità" o "inammissibilità" della costituzione in sé, dovendosi piuttosto valutare la possibile decadenza dal compimento di quelle attività per le quali è indicato una barriera temporale preclusiva. Orbene, posta la clausola di rinvio contenuta nell'art. 191 (alla cui stregua "La costituzione in appello avviene secondo le forme ed i termini previsti per i procedimenti in primo grado"), non v'è dubbio che anche sull'appellato incomba un onere di costituzione "almeno venti giorni prima dell'udienza fissata in calce all'atto di citazione, o almeno dieci giorni prima nel caso di abbreviazione di termini a norma dell'articolo 89, depositando in cancelleria il proprio fascicolo contenente comparsa di risposta, con la copia della citazione notificata, la procura e l'elenco dei documenti che offre in comunicazione" ex art. 90, comma 1, c.g.c.. E, tuttavia, sebbene sia previsto dal successivo comma 2 che il convenuto/appellato debba proporre "tutte le sue difese prendendo posizione sui fatti posti a fondamento della domanda,

SENT. 201/2024

indicare le proprie generalità e il codice fiscale, i mezzi di prova di cui intende valersi, specificare i documenti che offre in comunicazione e formulare le conclusioni”, soltanto le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio (...) devono essere proposte, nella comparsa di costituzione tempestivamente depositata, a “pena di decadenza” alla luce del chiaro disposto del terzo comma. Non v’è pertanto un “obbligo” di costituzione nei termini sopra indicati, ma semmai un mero “onere” di proporre le eccezioni non rilevabili d’ufficio mediante un atto difensivo depositato nel termine previsto dall’art. 90, essendo configurata anche nel codice di giustizia contabile una barriera preclusiva simile a quella già disciplinata dagli artt. 166-167 c.p.c.

La decadenza delle eccezioni in senso stretto (ossia quelle promuovibili solo su iniziativa di parte) è l’unica “sanzione” prevista in caso di costituzione tardiva, come risulta confermato dal fatto che il giudice (di primo o di secondo grado) è chiamato a dichiarare la contumacia soltanto qualora all’udienza non risulti ancora costituito il convenuto, previo accertamento di regolarità del contraddittorio e che, soltanto in tal caso, deve adottare i provvedimenti di cui all’art. 91, comma 3, e 93 c.g.c.»

Nel caso di specie, alcuna decadenza è maturata in danno dell’appellata parte pubblica che non ha promosso (né avrebbe potuto farlo ex novo) alcuna eccezione non rilevabile d’ufficio: l’intero impianto difensivo è, infatti, costruito allo scopo di demolire i motivi di doglianza veicolati nei gravami dell’appellante principale e dell’appellante incidentale, mediante argomenti di fatto e di diritto che traggono origine dall’ordito motivazionale della sentenza di primo grado o, comunque, dal materiale probatorio in atti. L’eccezione di

		SENT. 201/2024	
		“inutilizzabilità” o di “inammissibilità” della nota conclusionale depositata	
		dalla Procura generale - promossa dal difensore dell’appellante Legnante - non	
		merita, quindi, accoglimento.	
		3. Nullità dell’atto di citazione	
		L’appellante MELE, in rito, ha preliminarmente eccepito l’erroneo rigetto	
		dell’eccezione di nullità dell’atto di citazione che era stata sollevata, evocando	
		l’art. 87 c.g.c., sull’assunto che, per effetto dell’acquisizione di ulteriori	
		elementi di conoscenza dopo l’emissione dell’invito a dedurre, in violazione	
		dell’art. 67, c. 7, del medesimo codice, il Pubblico ministero avesse	
		compromesso la corrispondenza di contenuti tra invito a dedurre e citazione.	
		Il primo giudice ha ritenuto infondata tale eccezione, rilevando che l’attività	
		istruttoria svolta successivamente alla contestazione preprocessuale non aveva	
		dato luogo a una “nuova indagine”, ma si era risolta in una “chiarificazione di	
		<i>alcuni elementi già acquisiti in istruttoria dal requirente</i> ” e che, comunque,	
		non si riscontravano differenze fra i fatti considerati nell’invito e quelli posti	
		a base della citazione.	
		Tale conclusione è corretta e deve essere confermata.	
		Invero, per ciò che attiene alla lamenta mancanza di continuità tra l’invito a	
		dedurre e l’atto di citazione, occorre prioritariamente considerare che la Corte	
		costituzionale, in più occasioni, ha avuto modo di chiarire che l’istituto	
		dell’invito a dedurre attiene a una fase che precede quella destinata	
		all'accertamento delle responsabilità, suscettibile, alternativamente, di mettere	
		capo all'instaurazione del giudizio ovvero all'archiviazione (sentt. n.	
		415/1995, n. 163/1997, n. 513/2002).	
		Da tale impostazione non si discosta la pressoché unanime giurisprudenza di	
		17	

SENT. 201/2024

questa Corte, che ha individuato la funzione dell'invito a dedurre essenzialmente nella preliminare contestazione di fatti specifici a un soggetto, che viene così messo in grado di rappresentare tempestivamente le sue ragioni all'organo inquirente.

Si tratta, dunque, di un atto che ha la finalità di incentivare l'acquisizione di elementi di valutazione, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che l'Organo requirente è chiamato ad assumere.

Da ciò deriva che è assolutamente fisiologico che gli elementi raccolti fino all'emissione dell'invito a dedurre possano non coincidere, per difetto, con gli elementi disponibili al momento dell'esercizio dell'azione: dopo la contestazione dell'addebito, dando seguito a una esigenza di approfondimento generata dalle deduzioni fornite dal o dagli invitati (cfr. art. 67, comma 7, c.g.c.), il Pubblico ministero è pienamente legittimato a proseguire nelle attività istruttorie.

Anzi, in una prospettiva di maggiore valorizzazione della neutralità che connota l'esercizio delle pubbliche funzioni - caratteristica che impone che le iniziative intraprese dal P.M. siano sempre consone alla funzione esercitata, che preclude la proposizione di azioni la cui fondatezza non sia stata prudentemente vagliata - la prosecuzione dello sforzo istruttorio fino al momento di emissione dell'atto di citazione appare doverosa, quando emergano fatti destinati a incidere significativamente sul promovendo giudizio.

Nella vicenda in esame, l'affinamento del corredo di conoscenze sviluppato nella fase istruttoria, innescato (*cfr.* pag. 16, ultima riga, e 17 dell'atto di citazione) dalle deduzioni presentate dal LEGNANTE, si è risolto

nell'audizione di un soggetto informato sui fatti (OMISSIS, all'epoca dei fatti

Direttore Centrale Coordinamento Aeroporti dell'ENAC) e

nell'attualizzazione del compendio documentale assemblato all'esito della

fisiologica istruttoria, acquisendo gli elaborati nelle more predisposti

dall'ENAC, frutto di autonomi approfondimenti, nonché gli atti documentanti

gli sviluppi del parallelo procedimento penale.

A tal proposito, in primo luogo, deve rilevarsi che, in una vicenda complessa,

coinvolgente una pluralità di presunti responsabili e non soggettivamente

parcellizzabile in più iniziative di indagine, gli esiti di un approfondimento

istruttorio scaturito da quanto rappresentato da uno degli invitati sono,

inevitabilmente, destinati a riverberarsi anche nei confronti di tutti gli altri

invitati, le cui posizioni sono affasciate nell'unicità della fase istruttoria.

A fronte della medesimezza della vicenda e della correlata unicità dei riscontri

atti a documentarla, ciò che entra nel corredo documentale di causa è, secondo

fisiologici meccanismi osmotici, destinato a permeare le posizioni di tutti i

soggetti coinvolti.

Dunque, la circostanza che l'esigenza di procedere, successivamente

all'emissione dell'invito a dedurre, a una integrazione istruttoria sia nata

tenendo conto di quanto rappresentato dal LEGNANTE, non rende il MELE

immune dagli effetti di quell'iniziativa.

In secondo luogo, deve negarsi che il supplemento d'indagine abbia

compromesso la corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, c. 2, lett. e), c.g.c.

e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre.

L'impianto complessivo, infatti, è rimasto immutato; vi è stato solo un

arricchimento degli elementi di conoscenza su di esso.

SENT. 201/2024

Infine, non trascurabile è la considerazione che, anche alla luce degli ulteriori elementi acquisiti posteriormente all’invito a dedurre, vi è stata una rimodulazione della pretesa risarcitoria favorevole agli incolpati: non sono stati più contestati il danno da disservizio, il danno all’immagine e, al LEGNANTE, quello da tangente.

Conclusivamente, sul punto, deve escludersi che il Pubblico Ministero procedente abbia ecceduto nelle prerogative istruttorie previste dalla norma di investitura di cui all'art. 67, c. 7, c.g.c. e che gli ulteriori elementi di conoscenza, acquisiti successivamente all'invito a dedurre, abbiano pregiudicato la continuità tra i fatti esplicitati in tale atto e i fatti di cui all'art. 86, c. 2, lett. e), c.g.c., generando la lamentata nullità dell'atto introduttivo del giudizio.

4. Nullità della sentenza per carenza di adeguata specificazione e motivazione delle singole voci di danno valutate

Ancora in rito, il MELE ha eccepito la nullità della sentenza, lamentando che, dall'esame della stessa, non si riuscirebbe a comprendere quali controprestazioni sono state ritenute non eseguite e, dunque, quali specifiche somme sono state ritenute corrisposte indebitamente e quali altre somme sono state ritenute parzialmente non dovute, per la rilevata discrepanza tra costo dell'appalto e costo del subappalto.

In particolare, l'appellante assume che il rinvio, principalmente, alle risultanze della relazione interna predisposta dall'ENAC e della perizia commissionata dal requirente in sede penale non sia idoneo ad assolvere il prescritto onere motivazionale.

L'eccezione è infondata.

SENT. 201/2024

A tal proposito, deve essere evidenziato che, in un contesto ordinamentale sempre più capillarmente orientato verso il canone della sinteticità (elevato addirittura a principio generale, prima nell'ambito della giustizia amministrativa – art. 3 del c.p.a. di cui al d.lgs. 104/2010 – e, poi, nell'ambito della giustizia contabile – art. 5 c.g.c. – e, da ultimo, affermato esplicitamente anche nell'ambito del processo civile, con la novella dell'art. 121 c.p.c., a opera del d.lgs. n. 149/2022 – c.d. “riforma Cartabia”), la stringatezza argomentativa non è più solo una delle possibili modalità espositive, ma è divenuta indispensabile connotato di ogni forma di esternazione, per tutti gli attori del processo e, dunque, anche per il giudice.

Peraltro, il paradigma argomentativo della sinteticità, corollario del principio della ragionevole durata del processo, a sua volta collegato al principio del giusto processo (art. 111 Cost., art. 6 CEDU), va coniugato con altri concorrenti inderogabili principi, che devono conformare la modulazione degli atti, tra cui viene in particolare rilievo, in questa sede, il principio della congruità della motivazione.

Di talché, l'osservanza del principio di sinteticità non può trasmodare nell'apoditticità della decisione.

Il principio della congruità della motivazione ha, infatti, una valenza sovraordinata rispetto al principio della sinteticità, essendo previsto dall'art. 111, c. 6, Cost., che dispone che «*Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati*».

Nell'ambito della disciplina del processo che si celebra innanzi alla Corte dei conti, poi, detto principio è ribadito nell'art. 5, comma 1, c.g.c. («*Ogni provvedimento decisorio del giudice e ogni provvedimento del pubblico*

ministero sono motivati»), nonché, quale ulteriore declinazione riferita agli

atti decisorii che assumono la forma della sentenza, nell'ambito degli artt. 39

c.g.c e 17 delle norme di attuazione dello stesso testo legislativo.

In particolare, l'art. 39 c.g.c., al comma 2, disciplina il contenuto della

sentenza prevedendo che debba contenere, fra l'altro, *«d) la concisa*

esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche con rinvio

a precedenti cui si intende conformare».

Tale porzione di contenuto è di rilievo tale che la sua mancanza rende la

decisione nulla: l'art. 39, comma 3, c.g.c prevede, infatti, che *«La decisione è*

nulla (...) se mancano (...) gli elementi di cui alle lettere (...) d) (...) del

comma 2 (...)».

Ulteriori elementi di conformazione della motivazione della sentenza sono,

poi, rinvenibili nelle norme di attuazione (allegato 2 del c.g.c.), il cui art. 17,

al comma 1, dispone, per quanto di rilievo in questa sede, che la stessa possa

consistere, nel *«rinvio a contenuti specifici (...) di (...) atti di causa»*.

In piena aderenza a tale modalità argomentativa, la sentenza impugnata ha

evocato le risultanze di due elaborati, costituenti parti del compendio

documentale di causa, sia per determinare la porzione di lavori non o mal

eseguiti, sia per stimare il relativo costo, integrante il danno erariale.

Dunque, non sussiste la lamentata assenza di motivazione della decisione,

essendo state debitamente esplicate le ragioni della condanna ed essendo

chiaramente percepibile l'architettura logica e giuridica del percorso

argomentativo che sostiene le statuizioni conclusive, nella prospettiva sia della

comprensibilità della decisione, che della sua eventuale verificabilità in sede

di impugnazione (Cass. ord. n. 7180/2021, ord. n. 29721/2019, ord. n.

	SENT. 201/2024	
	920/2015).	
	In altri termini, il complesso degli elementi in essa contenuti integra un	
	apparato giustificativo congruo, idoneo a consentire la chiara percezione	
	dell'essenza del percorso logico–giuridico seguito nella definizione della	
	vertenza e a permettere la verifica della congruenza delle premesse con le	
	conclusioni.	
	5. Eccezione di prescrizione	
	Entrambi gli appellanti hanno censurato la statuizione con la quale il primo	
	giudice ha rigettato le rispettive eccezioni di prescrizione.	
	A tanto, la sezione territoriale è pervenuta osservando che l'invito a dedurre,	
	datato 16/3/2017, è stato notificato fra aprile e maggio 2017, prima della	
	scadenza del quinquennio decorrente <i>«dal disvelamento dei fatti, che nella</i>	
	<i>specie si è verificato con la comunicazione ex art. 129 co.3 disp. att. c.p.p.</i>	
	<i>pervenuta da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di</i>	
	<i>Roma il 1-3-2017»</i> .	
	Solo all'esito dell'esercizio dell'azione penale, infatti, il primo giudice ha	
	ritenuto essere emersi gli elementi essenziali per la esercitabilità dell'azione	
	di responsabilità amministrativa.	
	Peraltro, il medesimo giudice ha puntualizzato che, a non diverse conclusioni,	
	avrebbe dovuto pervenirsi, ove l'esordio della decorrenza del termine di	
	prescrizione fosse stato individuato nel momento di conoscenza della	
	commissione di indagine interna dell'ENAC (relazione del 2014): anche in	
	tale prospettiva, infatti, le notifiche degli inviti erano ampiamente tempestive.	
	Tale soluzione è stata contestata dagli appellanti, secondo i quali non vi	
	sarebbe stato un occultamento doloso in grado di impedire l'esercizio del	
	23	

	SENT. 201/2024	
	diritto di credito.	
	Secondo l'appellante principale MELE, venendo in rilievo <i>«una attività</i>	
	<i>consacrata in documenti protocollati dall'ente (...) non vi è ragione alcuna</i>	
	<i>per far decorrere il termine da un momento successivo a quello del</i>	
	<i>determinarsi del (presunto) illecito dal quale siano derivate conseguenze</i>	
	<i>dannose»</i> , ossia dal momento dei pagamenti asseritamente non dovuti.	
	Sicché, escludendo che l'invito a dedurre (non essendo contenutisticamente	
	congruente con l'atto di citazione) potesse aver avuto effetti interruttivi, <i>«tutte</i>	
	<i>le voci di danno considerate dal Giudice di primo grado anteriori al marzo</i>	
	<i>2013 devono ritenersi travolte da prescrizione»</i> .	
	Similmente, l'appellante incidentate LEGNANTE, dopo aver rammentato	
	che, secondo consolidati indirizzi giurisprudenziali (SS.RR. Corte dei conti,	
	sent. 2/QM/2003), in materia di appalti pubblici, la prescrizione inizia a	
	decorrere dal momento in cui sia conoscibile o effettivamente conosciuto da	
	parte dell'amministrazione appaltante il comportamento illecito del soggetto	
	legato da rapporto di servizio e il danno abbia assunto il carattere di certezza	
	e attualità, ha espresso l'avviso secondo cui, nella vicenda in esame, siffatte	
	condizioni erano venute a esistenza nel momento della emissione dei	
	certificati di regolare esecuzione delle opere (sostitutivi di quelli di collaudo,	
	a termini dell'art. 141, c. 3, d.lgs. n. 163/2006) o, al più tardi, nel momento	
	dei pagamenti dei singoli S.A.L. relativi agli interventi contestati.	
	Pertanto, riconosciuto che la notificazione dell'invito a dedurre, avvenuta in	
	data 16/5/2017, ha comportato l'interruzione dei termini di prescrizione, ha	
	sostenuto che risulterebbe prescritta la pretesa risarcitoria riguardante le gare	
	e i S.A.L. di seguito indicati:	
	24	

	SENT. 201/2024	
	1. gara di appalto per la ristrutturazione dell’immobile via Salaria 875, adibito	
	ad alloggio di servizio: in Roma l’11.8.2011; preteso danno patrimoniale per	
	€ 61.582; mandato di pagamento del 27.4.2012;	
	2. gara per la costruzione della recinzione aeroportuale, in Roma 21.9.2011:	
	- SAL 1 del 31.1.2012, per € 262.397,41,	
	- SAL 2 del 13.3.2012, per € 114.195,26,	
	- SAL 3 del 3.4.2012, per € 102.585,27,	
	- SAL 4 del 3.5.2012, per € 111.143,38.	
	Le doglianze sono infondate.	
	Gli appellanti hanno contestato il rigetto dell’eccezione di prescrizione con	
	una sequenza argomentativa sostanzialmente sovrapponibile e, perciò,	
	analizzabile in via cumulativa.	
	Detta sequenza è incentrata sulla negazione della sussistenza di un doloso	
	occultamento dei danni, in grado di impedire il fisiologico corso della	
	prescrizione a partire dal momento di esitazione degli ordinari controlli	
	amministrativi interni circa la corretta esecuzione dell’intervento o dal	
	momento dei pagamenti.	
	Invero, nella vicenda in esame, occorre, anzitutto, avere riguardo	
	all’orientamento giurisprudenziale di questa Corte, ormai consolidato,	
	secondo cui, nei casi di ambivalenza (penale ed erariale) della condotta, cioè	
	quando una condotta dannosa per il pubblico erario presenti, oltre che	
	l’attitudine a integrare la fattispecie della responsabilità amministrativa, anche	
	l’attitudine a integrare una fattispecie di reato e abbia connotati non	
	immediatamente percepibili nella loro dimensione fattuale, ma necessitanti,	
	per la loro nebulosità, obiettiva enigmaticità o in conseguenza	
	25	

	SENT. 201/2024	
	dell'occultamento doloso, di mirate indagini volte a disvelarne i contorni, il	
	termine di prescrizione del diritto al risarcimento di quel danno decorre,	
	ordinariamente, dal momento del rinvio a giudizio in sede penale (o	
	dall'assunzione di iniziative comunque ultimative di mirate indagini).	
	Posto che le iniziative gestorie ritenute produttive di nocumento per l'erario	
	dell'ENAC solo dopo complesse verifiche (esame delle procedure di gara,	
	degli intrecci societari tra gli apparentemente molteplici partecipanti alle gare,	
	dei complessi flussi finanziari, delle intercettazioni telefoniche, delle verifiche	
	delle dichiarazioni di soggetti coinvolti) - la cui provvisoria, già fortemente	
	indiziante consistenza aveva condotto all'applicazione di misure cautelari	
	custodiali nell'aprile 2014 - esitate con la richiesta di rinvio a giudizio del	
	23/2/2017, sono risultate essere il prodotto di un sodalizio criminale fra una	
	pluralità di soggetti animati da egoistici intenti, vi era un impedimento	
	obiettivo alla possibilità di intraprendere iniziative di reazione.	
	Squarciata l'opacità gestoria attraverso i mirati approfondimenti e ultimata la	
	metabolizzazione degli elementi di conoscenza faticosamente acquisiti, è	
	emersa (anche) la dannosità delle condotte e, conseguentemente, si è realizzata	
	la condizione atta a consentire l'avvio della decorrenza della prescrizione, in	
	aderenza al disposto dell'art. 2935 c.c. (<i>«La prescrizione comincia a</i>	
	<i>decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere»</i>).	
	Le pur documentate preliminari emersioni di anomalie (denuncia del Dott.	
	OMISSIS, Responsabile aeroportuale ENAC presso l'aeroporto di Roma Urbe	
	del 23/3/2012; relazione preliminare dell'ENAC del 24/2/2014 sulla vicenda	
	in corso di emersione; provvedimento del 3/3/2014 di contestazione di	
	violazioni disciplinari e di avvio del relativo procedimento; ordinanza del	
	26	

SENT. 201/2024

3/4/2014 di applicazione di misure cautelari custodiali; provvedimento del

10/4/2014 di licenziamento senza preavviso) tracciavano un quadro

inquietante, ma ancora approssimativo e parziale, come tale inidoneo a

innescare il corso della prescrizione quinquennale.

La circostanza che solo da un approfondito esame dell'estremamente

articolato contesto di riferimento fosse possibile percepire l'esistenza di

irregolarità nelle gare esclude che si possa inquadrare la vicenda in una

prospettiva fisiologica e, conseguentemente, che si possano utilizzare, quali

momenti di esordio della prescrizione, i pagamenti delle porzioni di lavori

referibili ai diversi SAL o l'emissione dei certificati di regolare esecuzione

delle opere, come auspicato dagli appellanti.

In tale scenario, dunque, l'invito a dedurre, atto a cui è senz'altro possibile

annettere valenza interruttiva del corso della prescrizione, sia per vocazione

tipologica astratta (*cf.* artt. 66, c. 1 e 67, c. 8, c.g.c.) che per i contenuti in

esso concretamente riversati (cfr. pag. 21: «*Il presente atto interrompe la*

prescrizione del diritto dell'Amministrazione pubblica al risarcimento del

danno e vale come formale atto di costituzione in mora, ai sensi del combinato

disposto degli art. 1219 e 2943 del codice civile e dell'art.66 del D.lgs. n.

174/2016»), notificato agli odierni appellanti fra aprile e maggio 2017, ha

costituito una tempestiva iniziativa che ha evitato il realizzarsi di una inerzia

in grado di estinguere il diritto al risarcimento del danno.

Peraltro, anche a voler accedere (per mera ipotesi) alla prospettazione

dell'appellante MELE, secondo cui il contenuto dell'invito a dedurre ne

depotenzierebbe l'attitudine a interrompere il corso della prescrizione, il

medesimo effetto è comunque ricollegabile all'esercizio (come risulta dal

	SENT. 201/2024	
	verbale dell’udienza preliminare del 15/12/2017 – doc. 338, contenuto nel CD	
	in atti) e alla successiva rituale coltivazione (<i>cfr.</i> sentenza del Tribunale di	
	Roma – 8^ sez. penale n. 15724/2023 – acclusa alle memorie del MELE e del	
	LEGNANTE, entrambe del 2/4/2024) della costituzione di parte civile nel	
	processo penale, a opera dell’Amministrazione danneggiata.	
	La costituzione di parte civile nel processo penale rientra, infatti, fra gli atti	
	interruttivi della prescrizione, considerati dall’art. 2943 c.c. e, come ogni altra	
	domanda giudiziale, produce un effetto interruttivo–sospensivo permanente,	
	per tutta la durata del processo, ai sensi dell'art. 2945, c. 2, c.c., sino al	
	passaggio in giudicato della sentenza di condanna.	
	Pertanto, comunque si voglia ricostruire l’evoluzione della vicenda,	
	certamente, non sussiste alcuna inerzia protratta per oltre un quinquennio.	
	6. Merito	
	Nel merito, gli appelli, con i quali sono state sollevate doglianze in larga	
	misura sovrapponibili e, per questo, unitariamente scrutinabili, sono	
	parzialmente fondati, nei termini appresso specificati.	
	6.1. Compendio documentale	
	La decisione impugnata scaturisce dalla valorizzazione di elementi di	
	conoscenza che il Pubblico ministero ha raccolto attingendo, in parte, alle	
	risultanze delle indagini compiute in sede penale, in esito alle quali è stato	
	promosso un processo penale, fra l’altro, nei confronti degli odierni appellanti	
	(in particolare, la copiosa documentazione riguardante tutte le fasi dei	
	contestati appalti sequestrata presso l’ENAC, le numerose intercettazioni di	
	conversazioni telefoniche e la perizia del Dott. Palazzi, datata 1/8/2014 – poi	
	integrata con supplemento datato 30/3/2015 - commissionata dal P.M.) e, in	
	28	

	SENT. 201/2024	
	parte, da approfondimenti autonomamente compiuti dall'ENAC (in particolare, la documentazione afferente alle verifiche interne).	
	Occorre partire dalla constatazione che non costituisce circostanza viziante l'utilizzazione di detto materiale documentale nel giudizio di responsabilità o sminuente l'attitudine latamente probatoria dello stesso ai fini delle valutazioni circa la configurabilità delle prospettate responsabilità amministrative, il plesso nell'ambito del quale detto materiale è stato assemblato e da cui è stato poi attinto dal requirente contabile.	
	In altri termini, per un verso, è irrilevante la mancata metabolizzazione degli elementi a sostegno del rinvio a giudizio nel pertinente processo, ben potendo essere autonomamente valutati dal giudice contabile, nella loro oggettiva essenza, secondo le fisiologiche dinamiche del giudizio che si celebra innanzi alla Corte dei conti: il fatto che quegli elementi non abbiano superato il vaglio del contraddittorio processuale non li priva della capacità di veicolare informazioni impiegabili in questa sede, in base agli specifici canoni del giudizio contabile.	
	Per altro verso, la documentazione proveniente dall'ENAC, soggetto che in questo giudizio si assume danneggiato, al pari di ogni altra allegazione che le parti abbiano ritenuto di riversare agli atti del processo, entra nel materiale valutabile del giudice, secondo le regole che disciplinano il suo convincimento.	
	La provenienza dalla parte danneggiata costituisce una caratteristica esteriore che, al più, amplifica l'esigenza di sottoporre i prodotti documentali da essa confezionati a una accurata verifica di attendibilità, comunque da compiere al principio di ogni valutazione del materiale probatorio, ma non ne pregiudica,	
	29	

	SENT. 201/2024	
	immancabilmente, la possibilità di impiego per giustificare le determinazioni giudiziali.	
	Tanto più che l'ipotetico <i>deficit</i> di neutralità, riveniente dalla posizione di soggetto interessato a ottenere il ristoro dei danni patiti, è compensato dalla posizione ordinamentale che impone ai soggetti pubblici di perseguire risultati e obiettivi in veste imparziale, essendo detti operatori al servizio esclusivo della Nazione e, perciò, strutturalmente immuni da faziose pulsioni.	
	Non trascurabile è, poi, che lo stesso c.g.c. preveda espressamente l'utilizzabilità da parte del Pubblico ministero degli elementi di conoscenza acquisiti da soggetti a conoscenza dei fatti oggetto dell'indagine allo scopo di ricostruire storicamente e documentalmente i fatti oggetto di istruttoria (<i>cfr.</i> artt. da 58 a 61).	
	In definitiva, quanto immesso nel circuito del processo dal Pubblico ministero, indipendentemente dagli ambiti di approvvigionamento delle informazioni e dei riscontri documentali di esse - e sebbene non possa ritenersi provvisto di una rafforzata attendibilità, in ragione della provenienza da un organo di giustizia che agisce nell'interesse del diritto oggettivo e che esercita con neutralità le funzioni intestategli dall'ordinamento - costituisce una semplice allegazione destinata a soggiacere, come qualunque altra allegazione, alle fisiologiche dinamiche del principio dell'onere probatorio di cui all'art. 2697 c.c. (Sez. II App. sent. n. 96/2022).	
	Ciò che, quindi, assume rilevanza non è la “sorgente” dell'informazione impiegata per fondare la decisione, ma la modalità con la quale quell'informazione è metabolizzata nell'ambito del processo contabile.	
	Per quanto di rilievo in questa sede, si è al cospetto di elementi di prova	
	30	

SENT. 201/2024

prova (cfr. Cass. civ. Sez. II, n. 5965 del 2004 e Cass. civ. Sez. III, n. 1954 del 2003; Corte conti, Sez. II App. n. 52 del 2014, n. 152 e n. 1101 del 2016).

In base a dette prove, il giudice forma il proprio libero convincimento, *ex artt.* 94 e 95 c.g.c., fornendone adeguata motivazione che evidenzi il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie.

D'altra parte, è funzionale all'attuazione del giusto processo e, in particolare, alla realizzazione della sua ragionevole durata, l'osmosi del materiale probatorio fra plessi diversi, risolvendosi, tale circolazione, in un mezzo idoneo a evitare la dispersione di sforzi probatori.

La giurisprudenza contabile ha, poi, chiarito come l'utilizzo di materiale probatorio riveniente da altri processi non comprometta il diritto di difesa, che può comunque liberamente svilupparsi proprio nel giudizio di responsabilità; in tal senso, è stato affermato che *«(...) deve ritenersi che il giudice contabile possa trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso, ivi compresi quelli che provengono da un differente procedimento, dovendo essergli riconosciuta la potestà di esaminarli non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi che concorrono alla formazione del suo “libero convincimento” (ex artt. 116 c.p.c. e art. 95, c. 3, c.g.c.), alla stregua di una qualsivoglia “prova atipica” (Cass. civ., Sez. II, n. 3642/2004 e id. n. 1593/2017).*

Sebbene raccolte fuori dal processo, infatti, le “*prove atipiche*” non violano il «*principio del contraddittorio, [che] si instaura [proprio] con la [loro] produzione in giudizio (cfr. Cass. civ. Sez. I n.17392/2015)*» (Sez. II App.,

	SENT. 201/2024	
	sentt. n. 154/2024 e n. 164/2021).	
	6.2. Il danno	
	All’esito del primo grado, nei confronti degli appellanti è stata operata una	
	significativa rimodulazione del danno, la cui entità, a fronte di un importo	
	contestato pari a € 2.640.872,75, è stata rideterminata in € 1.923.136,88.	
	Tale conclusione è l’effetto del computo della porzione dei pagamenti	
	effettivamente eseguiti, riferibili a lavori reputati non o male eseguiti.	
	L’importo è stato poi decurtato <i>«di una quota pari al 20%, da ricondurre alle</i>	
	<i>condotte delle ditte - soggetti terzi non convenibili in giudizio - che hanno</i>	
	<i>beneficiato di un indebito arricchimento»</i> , pervenendo alla quantificazione di	
	€ 1.538.509,50.	
	Questa decurtazione non è stata contestata dall’Organo requirente; la soglia	
	percentuale indicata dalla Corte territoriale non è, quindi, emendabile in	
	pregiudizio degli appellanti.	
	Controversa, invece, continua a essere sia l’esistenza che la consistenza dei	
	danni per i quali v’è stata condanna.	
	A tal proposito, occorre anzitutto chiarire, per sgombrare il campo da	
	suggestive prospettazioni degli appellanti, la rilevanza, ai fini della	
	responsabilità amministrativa, delle differenze tra quanto pagato dall’ENAC	
	alla ditta appaltatrice e l’importo che quest’ultima ha corrisposto al soggetto	
	cui ha affidato in subappalto la realizzazione degli interventi.	
	Questa differenza, per talune lavorazioni degli appalti contestati estremamente	
	rilevante, sebbene, suggestivamente, induca a immaginare una scarsa	
	convenienza per l’ente dell’assetto negoziale di volta in volta definito, non	
	può essere, automaticamente, considerata un attendibile fattore che dimostri	
	33	

	SENT. 201/2024	
	l'esistenza di un danno.	
	Il prezzo di aggiudicazione, infatti, è il prodotto di una dettagliata	
	procedimentalizzazione che, in base a variabili e rigidità (espressione di	
	incomprimibili esigenze: costi per la sicurezza, livelli minimi di retribuzione	
	degli operatori impiegati, costi <i>standard</i> dei materiali e delle lavorazioni in	
	basi a prezzari, etc.) mutevoli nel tempo, in relazione ai settori di riferimento	
	e, talvolta, financo alla localizzazione degli interventi, esprime un compenso	
	congruo in grado di assicurare un apprezzabile bilanciamento tra onere	
	economico e qualità dei lavori.	
	Analoghe variabili e rigidità non caratterizzano, o, almeno, non con la cogenza	
	con cui operano nel settore della contrattualistica pubblica, i rapporti tra	
	privati.	
	Quindi, raffrontando prezzi di appalti e di subappalti, è assolutamente	
	fisiologico che vi siano scostamenti anche di consistenza significativa.	
	D'altra parte, semplificando al massimo la complessità della realtà, è intuitivo	
	che, ove non vi fosse un ragionevole margine di differenza, non vi sarebbe	
	subappalto perché, ordinariamente, l'appaltatore non avrebbe convenienza a	
	far eseguire ad altri parte dell'opera. Non trascurabile è, poi, che l'appaltatore	
	assume il rischio imprenditoriale della esecuzione dell'intera opera, a fronte	
	di una circoscritta responsabilità del subappaltatore, circostanza che consente	
	a quest'ultimo interventi con margini di ricavo più modesti.	
	Orbene, nella prospettiva fisiologica delle dinamiche imprenditoriali, deve	
	recisamente escludersi che dalla differenza tra il prezzo dell'appalto e il prezzo	
	del subappalto possa, automaticamente e immancabilmente, desumersi	
	l'esistenza di un pregiudizio per la stazione appaltante.	
	34	

A conferma di ciò è la circostanza che il subappalto, nell'attuale assetto della disciplina della contrattualistica pubblica, è una facoltà normativamente riconosciuta (seppur con limitazioni).

Scendendo dal piano dei principi astratti alla vicenda per la quale v'è causa, deve prioritariamente essere constatato che il ricorso al subappalto, seppure timidamente adombrato, nell'atto di citazione, come soluzione gestoria non in linea con la normativa di settore all'epoca vigente, non è stato oggetto di specifica contestazione. In definitiva, l'essersi le imprese appaltatrici avvalse di operatori terzi (quasi sempre orbitanti nella galassia imprenditoriale del OMISSIS) per eseguire le opere non è un profilo suscettibile di approfondimento.

È stato, invece, contestato agli odierni appellanti l'aver permesso il pagamento di opere, in tutto o in parte, non realizzate.

In tale circoscritta prospettiva il subappalto viene ad assumere rilievo solo come indicatore utile per individuare il valore di quanto in concreto realizzato e per quantificare, per differenza, il danno: prezzo pagato in base alle clausole dell'appalto *meno* valore della parte di intervento realizzato (avvalendosi del subappaltatore).

In altri termini, nel caso in esame non è il minor costo del subappalto che genera il danno, ma il fatto che quanto programmato e pagato, in aderenza alle previsioni dei contratti di appalto stipulati, è risultato invece avere un valore estremamente più modesto, pari al costo del subappalto.

Emblematico è il caso degli interventi di realizzazione delle recinzioni aeroportuali: il prezzo pagato dall'ENAC all'appaltatore è stato di € 450,00 al metro lineare, mentre il prezzo che l'appaltatore ha corrisposto al

	SENT. 201/2024	
	subappaltatore per far materialmente eseguire le lavorazioni è risultato essere	
	stato pari ad € 86,00 al metro lineare (cfr. pag. 32 dell’ordinanza di	
	applicazione delle misure cautelari del 3/4/2014, resa nel procedimento penale	
	sui medesimi fatti).	
	A fronte di lavori appaltati di entità sostanziosa, cioè, l’ENAC ha ottenuto, per	
	compiacenti condotte di soggetti che avrebbero dovuto assicurare l’esatta	
	esecuzione dei contratti - gli odierni appellanti - <i>frazioni</i> di quegli interventi,	
	il cui reale valore (estremamente più modesto rispetto al prezzo di	
	aggiudicazione) è poi risultato essere il prezzo della commessa affidata alla	
	ditta subappaltatrice.	
	Di talché, la differenza tra il prezzo pagato in esecuzione del contratto di	
	appalto e il prezzo che, invece, l’operatore che si è aggiudicato l’appalto ha	
	versato ad altri per eseguire interventi nell’ambito di quell’appalto, finisce per	
	essere manifestazione di rilevanti distorsioni nell’attuazione del programma	
	negoziale e parametro di commisurazione della consistenza dei danni patiti	
	dalla stazione appaltante.	
	In altri termini, laddove quella differenza non venga valorizzata nella	
	prospettiva fisiologica delle dinamiche imprenditoriali, ma rappresenti	
	l’emersione di una patologia dell’assetto contrattuale per come congegnato o	
	concretamente realizzato, proprio come nel caso in esame, quella differenza	
	assurge a indice significativo di rilevanti anomalie e parametro di	
	commisurazione del pregiudizio per la stazione appaltante.	
	Di seguito, tenuto conto delle specifiche contestazioni prospettate dagli	
	appellanti, si specificano, per ciascun appalto, le difformità tra quanto	
	legittimamente atteso (in quanto pagato) e quanto, invece, ottenuto dall’ente:	
	36	

	SENT. 201/2024	
	<u>Appalto n. 1 "ristrutturazione dell'immobile sito in via Salaria n. 875 adibito ad alloggi di servizio all'interno dell'aeroporto dell'Urbe"</u>	
	Per tale appalto, aggiudicato alla FAMA s.r.l. per l'importo complessivo di € 66.082,21, è stato eseguito il pagamento in data 27/4/2012, a fronte della fattura emessa in data 2/2/2012.	
	In base alle accurate verifiche compiute in sede penale (corroborate dalle dichiarazioni rese dal OMISSIS, anche sulla base delle confidenze dallo stesso ricevute dal geometra OMISSIS) e dalle verifiche condotte autonomamente dall'ENAC, è emerso che gli interventi realizzati (peraltro, frutto di procedure gravemente carenti) sono stati di consistenza estremamente più ridotta rispetto a quella prevista nel contratto (in particolare, contabilizzazione di maggiori quantità di pluviali, di intonaci e di tinteggiature).	
	Il valore di tali, esigui, interventi è stato documentato essere pari all'importo corrisposto all'impresa sub appaltatrice (fattura n. 28 del 14/12/2011 di € 4.500,00 emessa dalla STUDIO OMISSIS).	
	Il danno è, quindi, per differenza, pari a € 61.582,21.	
	<u>Appalto n. 4 "Costruzione della recinzione aeroportuale"</u>	
	Per tale appalto, aggiudicato, in esito a procedura negoziata ai sensi dell'art. 122 del d.lgs. n. 163/2006, a MGM s.p.a, i lavori sono stati pagati frazionando l'importo di aggiudicazione in 6 mandati di pagamento, riferibili ad altrettanti SAL:	
	1) in data 12/3/2012 di € 262.397,4, fattura n. 12/2012 prot. n. 0021231 del 17/2/2012;	
	2) in data 2/4/2012 di € 114.195,26, fattura n. 51/2012;	
	37	

	SENT. 201/2024	
	3) in data 17/5/2012 di € 102.585,27, fattura n. 66/2012;	
	4) in data 23/7/2012 di € 207.130, fattura n. 85/2012;	
	5) in data 20/8/2012 di € 82.337,71, fattura n. 129/2012;	
	6) in data 10/9/2012 di € 73.371,89, fattura n. 152/2012;	
	7) in data 16/7/2013 di € 49.006,35, fattura n. 229/2012.	
	Complessivamente, l'importo pagato è stato di € 891.024,38 (lievemente inferiore a quello indicato in citazione, pari al prezzo di aggiudicazione come aumentato in corso d'opera: € 891.067,67).	
	In coerenza con gli esiti delle accurate verifiche documentate in atti (consulenza elaborata durante la fase delle indagini penali, accertamenti interni compiuti dall'ente), linearmente collimanti con quanto emerso dalle numerose intercettazioni di conversazioni tra soggetti coinvolti nella vicenda, il valore dei lavori risultati effettivamente eseguiti, in termini di quantità e di qualità, era coincidente con l'importo pagato al subappaltatore (€ 71.000,00).	
	Anche per tale appalto, quindi, la consistenza del flusso finanziario tra l'impresa appaltatrice e il subappaltatore integra un attendibile parametro di commisurazione del danno che, conseguentemente, risulta pari a €.	
	820.024,38.	
	<i>Appalto n. 7 per la realizzazione della “recinzione presso l'aeroporto di Aquino”</i>	
	Per tale appalto non è stata espletata alcuna gara essendo stato, l'intervento, direttamente affidato alla MGM s.p.a. per urgenti contingenze (riparazione di un tratto di recinzione divelto da un'auto finita fuori strada).	
	38	

	SENT. 201/2024	
	A fronte della liquidazione di un importo fatturato pari a € 4.282,00, il	
	valore dei lavori effettivamente realizzati ed eseguiti dalla HSD è	
	risultato pari ad € 1.200,00.	
	Il danno è pari, perciò, a € 3.082,00.	
	<i>Appalto n. 8 per la “realizzazione di viabilità interna a servizio dell’area</i>	
	<i>distribuzione carburanti di pertinenza del settore nord”</i>	
	Dagli elaborati di approfondimento redatti dall’ENAC emerge che tale	
	appalto, unitamente a quelli appresso esaminati (appalti nn. 9 e 10), era	
	funzionale al potenziamento delle infrastrutture “air side”	
	dell’aeroporto di Roma-Urbe.	
	Il primo giudice ha ritenuto sussistere, a fronte di pagamenti per	
	complessivi € 894.446,97 (nell’atto di citazione è erroneamente	
	indicato il più elevato importo di € 917.309,04, costituente, però, la	
	base d’asta, come tale non inclusiva dei ribassi offerti), un danno	
	differenziale (tra quanto pagato e il valore degli interventi riscontrati	
	come eseguiti – formalmente – dalla MGM, stimato in € 124.251,61 –	
	valore quantificato nei preliminari accertamenti del 19/2/2014) pari a	
	€ 770,195,36.	
	Sennonché, nella Relazione tecnica del 23/6/2014, redatta dall’Ing.	
	Imparato, le cui risultanze sono state poi recepite nella Relazione	
	dell’ENAC del 12/12/2017, entrambe in atti, risulta che la consistenza	
	dei lavori effettivamente realizzati era stimabile, sulla base degli	
	elementi di valutazione maggiormente accurati nelle more raccolti,	
	nella cifra di € 180.749,57, più elevata rispetto a quella indicata	
	nell’atto di citazione e nella sentenza impugnata.	
	39	

SENT. 201/2024

Pertanto, il danno individuato in via differenziale tra il pagato e l'ottenuto è pari ad € 705.514,50.

Non risulta, invece, contestata la voce di danno - pur documentata in atti - per l'incongrua applicazione di una, maggiormente onerosa, voce del prezziario per la lavorazione relativa al reinterro dei cavi, che avrebbe determinato un maggior costo di circa € 66.000,00 (*cfr.* pag. 3 della Relazione dell'Ing. Imparato del 23/6/2014).

Pertanto, essa non può confluire nel novero dei danni patiti da ENAC.

Appalto n. 9 per la “realizzazione di nuovi hangars”

Dalle verifiche compiute risulta che, per tale appalto, aggiudicato in favore della FAMA s.r.l. per l'importo di € 436.342,12, è stato pagato da ENAC l'importo complessivo di € 195.850,22, frazionato in due *tranche*: il primo SAL di € 91.437,47, versato il 4/10/2013, e il secondo SAL di € 104.412,75.

Per ciò che attiene al primo pagamento, è risultato che la fattura a esso riferita (che riporta, come prestazioni oggetto del pagamento, “*lavori eseguiti c/o il vs cantiere*”) era, in realtà, una (irrituale) anticipazione per l’acquisto dei materiali (struttura metallica degli *hangars* comprensiva di copertura e tamponatura).

Tuttavia, anche a voler dare rilievo a tale, oltremodo anomala, modalità di esecuzione dell'appalto, comunque, non sono stati reperiti riscontri di luogo e data di ricevimento dei materiali, di cui, peraltro, non è agli atti alcuna autorizzazione alla fornitura; i materiali non sono stati riscontrati a piè d'opera e, tra la documentazione disponibile, non è stato possibile rinvenire alcun atto attestante l'esecuzione dell'ordine

	SENT. 201/2024	
	del materiale o l'eventuale stoccaggio dello stesso presso l'impianto di produzione.	
	Per il secondo pagamento, del pari, oltre a non essere stata riscontrata alcuna opera di cantierizzazione, non è stata rivenuta traccia dei lavori eseguiti.	
	A tal proposito, non risulta in alcun modo conducente quanto affermato dalla FAMA s.p.a., nel giudizio monitorio intrapreso per ottenere il pagamento dall'ENAC che, nel frattempo, aveva risolto il contratto, degli importi fatturati: in tale sede, l'appaltatore aveva affermato che la fornitura del materiale e i lavori erano stati curati dalla società EUROIMPIANTI per conto della società M.G.M. (e non della FAMA) per un importo di circa € 100.000,00, peraltro non pagato; tuttavia, in disparte i macroscopici disallineamenti tra i SAL pagati dall'ente e gli interventi che si assumono realizzati da terzi, dirimente è la considerazione che, comunque, tale prospettato coinvolgimento di soggetti terzi non ha prodotto alcun tangibile risultato utile per ENAC. Pertanto, l'intero importo versato a FAMA di € 195.850,22 costituisce danno.	
	<i>Appalto n. 10 per la "realizzazione di piazzale per insediamento nuovi hangars, comprese infrastrutture connesse"</i>	
	Dalle verifiche compiute, risulta che, per tale appalto, aggiudicato in favore della RESINE INDUSTRIALI s.r.l. per l'importo di € 343.057,33 (a fronte di € 361.584,76 a base d'asta: importo quest'ultimo che, nella citazione, è integralmente considerato danno erariale), è stato pagato da ENAC l'importo di € 232.575,07, in data	
	41	

	SENT. 201/2024	
	4/10/2013, quale corrispettivo del 1° SAL.	
	Nella Relazione tecnica redatta dall’Ing. Imparato, più volte citata,	
	risulta che la parte più rilevante dei lavori ha riguardato il movimento	
	di materiali di scavo e la realizzazione di una “fondazione di misto	
	stabilizzato”.	
	La voce di prezzo unitario indicata nel SAL è risultata essere non	
	compatibile con la lavorazione effettivamente eseguita e il carico dei	
	materiali su mezzo di trasporto, pagato separatamente, in realtà,	
	risultava già essere compreso nel predetto prezzo unitario, con	
	conseguente duplicazione del pagamento della lavorazione.	
	È emerso, peraltro, che lo scavo non aveva una profondità uniforme.	
	Inoltre, è emerso che rilevanti cumuli di terra, che avrebbero dovuto	
	essere conferiti in discarica, sono stati accantonati sulle aree limitrofe	
	ai lavori, prospicienti la via di rullaggio degli aeroplani, costituendo un	
	grave pericolo (cc.dd “FOD” - Foreign Object Debris – ossia corpi	
	esterni presenti all’interno di un aeroporto che possono causare danni	
	ai velivoli).	
	Ancora, è stata rilevata la totale assenza della pavimentazione di	
	conglomerato bituminoso, che rendeva del tutto inutilizzabile il	
	piazzale in base agli standards di sicurezza di settore.	
	Sebbene il valore delle lavorazioni effettuate sia risultato congruente	
	con il pagato (con un lieve credito per l’appaltatore, pari ad €	
	6.236,00), è il parametro di quantificazione dell’importo pagato che è	
	risultato non corretto.	
	Ricomputando le lavorazioni agli appropriati valori di costo, la reale	
	42	

	SENT. 201/2024	
	consistenza di quanto realizzato è stimabile in € 160.215,65.	
	Ne consegue che il differenziale tra quanto concretamente pagato e	
	quanto, in realtà, avrebbe dovuto essere corrisposto per il realizzato,	
	pari ad € 72.359,42, costituisce danno per l'ENAC.	
	Complessivamente, in relazione agli indicati appalti, il danno patito	
	dall'ENAC, in parziale difformità rispetto all'importo indicato nella sentenza	
	di primo grado (1.923.136,88) è pari ad € 1.858.412,73 .	
	Alla luce degli articolati riscontri rinvenibili nel compendio documentale di	
	causa e delle considerazioni sopra sviluppate, palesemente infondati sono gli	
	errori di calcolo che, ad opinione dell'appellante LEGNANTE, avrebbero	
	riguardato la determinazione del danno.	
	6.3 Imputazione del danno: condotte, nesso causale ed elemento soggettivo	
	Il danno determinato nella indicata consistenza deve essere ridotto della quota	
	referibile a soggetti non convenibili, in aderenza alla statuizione resa dal primo	
	giudice (non contestata dalla Procura e, perciò, non modificabile in	
	pregiudizio degli appellanti), equitativamente determinata nella misura del	
	20% dell'intero.	
	Pertanto, il danno imputabile è pari a € 1.486.730,18 (€ 1.858.412,73 - 20%).	
	In primo luogo, occorre considerare che entrambi gli appellanti, all'epoca dei	
	fatti, svolgevano funzioni (il MELE, quella di RUP per i contestati appalti, e	
	il LEGNANTE, quella di Direttore dell'aeroporto di Ciampino, competente	
	anche per gli aeroporti di Roma Urbe, Aquino, Viterbo e Rieti) nevralgiche	
	nell'architettura delle procedure di verifica della corretta esecuzione dei lavori	
	appaltati.	
	Il MELE, come responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione	
	43	

Tali adempimenti, come risulta dalle numerose conversazioni captate durante le indagini penali, non sono stati eseguiti con il rigore imposto dalla delicata funzione di cui il medesimo era investito: con compiacente accondiscendenza ha generato gli indispensabili documenti per l'ulteriore corso della procedura di spesa, consentendo agli appaltatori di incamerare somme non spettanti o per mancata esecuzione totale o parziale dei lavori o per la realizzazione di opere a un costo macroscopicamente sbilanciato rispetto al reale valore.

Le plurime, estremamente significative mancanze nell'esercizio della funzione di RUP giustificano, anche alla luce delle complessive risultanze del materiale documentale versato agli atti di causa, l'imputazione a titolo di dolo.

Al LEGNANTE, in ragione dell'ufficio apicale ricoperto, competeva un penetrante potere di controllo nella fase di liquidazioni delle spese: in base all'art. 34, c. 3, del Regolamento dell'ente per la gestione amministrativa e contabile, infatti, *«Ai fini del controllo della regolarità della spesa ogni ordinativo di pagamento deve essere trasmesso alla Direzione gestione finanziaria e bilancio corredato, a seconda dei casi, dei documenti comprovanti la regolare esecuzione dei lavori, forniture e servizi, dei verbali di collaudo ove richiesti, dei buoni di carico quando si tratta di beni inventariabili, della copia degli atti di impegno o della annotazione degli estremi di essi, della fattura completa della dichiarazione di liquidazione e di ogni altro documento che giustifichi la spesa, nonché dalla documentazione inerente all'estinzione del medesimo»*.

Inoltre, l'art. 4 del Regolamento dell'organizzazione e del personale dell'ENAC, nel delineare compiti e responsabilità dirigenziali, prevedeva l'attribuzione al dirigente preposto alla Direzione, fra l'altro, di compiti di

	SENT. 201/2024	
	verifica sulle attività dei responsabili dei procedimenti amministrativi, intensi	
	al punto da contemplare anche poteri sostitutivi, in caso di inerzia.	
	Sennonché il LEGNANTE, nel proprio atto di appello, per tentare di	
	immunizzarsi dalle responsabilità che il primo giudice gli aveva attribuito, ha,	
	per un verso, svilito l’incisività dei poteri riconducibili alla carica ricoperta,	
	prospettando una strutturale diversità tra il ruolo di RUP degli appalti pubblici	
	e quello di responsabile del procedimento amministrativo, sul quale	
	unicamente, secondo la tesi difensiva, graverebbero i poteri/doveri di verifica	
	e, per altro verso, ha tentato di ricondurre integralmente sul RUP ogni	
	competenza inerente alla procedura di spesa.	
	Entrambe le prospettazioni non sono fondate.	
	Quanto al primo aspetto, al di là delle pur rilevanti peculiarità che connotano	
	la figura del RUP, ex art. 10 del d.lgs. n. 163/2006 (soprattutto, quanto a	
	qualificazione professionale dell’incaricato e ampiezza dei poteri di	
	intervento), rispetto a quella del responsabile del procedimento	
	amministrativo, ex artt. 4 e ss. della l. n. 241/1990, i due ruoli sono	
	riconducibili a una comune matrice organizzativa fondata sull’esigenza di	
	concentrare in un unico centro operativo la cura di un intero processo, con	
	l’obiettivo, in definitiva, di perseguire il buon andamento dell’azione	
	amministrativa.	
	D’altra parte, anche il profilo nominalistico evocava la comune gemmazione;	
	l’appellativo “unico”, che entra nella descrizione della funzione riguardante la	
	contrattualistica pubblica, è privo di forza distintiva ed è riconducibile alla	
	peculiarità che, in quell’ambito, l’investitura può riferirsi a una pluralità di	
	procedimenti.	
	46	

SENT. 201/2024

SENT. 201/2024

	SENT. 201/2024	
	operato congiuntamente: la riduzione del danno e il contemporaneo	
	innalzamento della percentuale di quantificazione del concorso causale.	
	Tuttavia, gli elementi che concorrono a comporre la domanda non possono	
	essere cumulativamente considerati, ma, al fine di non compromettere basilari	
	esigenze di difesa e di consentire il fisiologico operare delle regole del	
	contraddittorio, devono essere singolarmente apprezzati.	
	Sicché, ove la porzione di responsabilità di taluno sia stata stimata in una	
	percentuale dell'intero, indipendentemente dalle sorti che tale "intero" subisca	
	in corso di causa, quella percentuale rappresenta la misura massima a cui il	
	giudice può pervenire.	
	Pertanto, la condanna nei confronti del MELE deve essere ricondotta entro la	
	percentuale del 45%, richiesta in citazione.	
	Una simile operazione di attenuazione della condanna non può, invece,	
	riguardare il LEGNANTE, a cui è stata ascritta la responsabilità nella misura	
	del 30%; percentuale inferiore a quella prevista in citazione (50%), e che, alla	
	luce delle risultanze probatorie, risulta una misura ragionevolmente congrua,	
	espressiva di una, tutto sommato, estremamente benevola valutazione del	
	quadro complessivo di riferimento.	
	6.4 Conclusioni	
	Conclusivamente, in parziale accoglimento degli appelli, la sentenza	
	impugnata deve essere riformata limitatamente all'ammontare del danno che	
	il MELE e il LEGNANTE sono chiamati a risarcire all'ENAC.	
	Più in dettaglio, il MELE deve essere condannato, a titolo di dolo, al	
	pagamento, in favore di detto ente, dell'importo di € 669.028,58 (a fronte di	
	una condanna in primo grado per € 1.076.956,65).	
	49	

SENT. 201/2024

Il LEGNANTE deve essere condannato, a titolo di colpa grave, sempre in favore del medesimo ente, al pagamento dell'importo di € **446.019,05** (a fronte di una condanna in primo grado per € 461.552,85).

Detti importi, secondo quanto disposto dal primo giudice, con statuizione non attinta da contestazioni dell'Ufficio di Procura, devono intendersi comprensivi di rivalutazione e da incrementare solo degli interessi legali da computare dalla data di pubblicazione della presente sentenza e fino alla data dell'effettivo soddisfo.

Il sequestro conservativo, disposto nei confronti dei medesimi con ordinanza di questa Sezione 24/2023, depositata il 27/10/2023, da interpretarsi nei termini precisati con l'ordinanza n. 10/2024 depositata il 10/4/2024, si converte in pignoramento a termini degli artt. 80 c.g.c. e 686 c.p.c.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano, a beneficio dello Stato, nella misura indicata in dispositivo, distribuendo il relativo onere tra i condannati in parti uguali.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione seconda centrale d'appello

definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli iscritti al n. 60885, li accoglie parzialmente e per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, condanna:

- MELE Alfonso, a titolo di dolo, al pagamento dell'importo di €	
669.028,58	

- LEGNANTE Sergio, a titolo di colpa grave, al pagamento dell'importo di € 446.019,05;

importi da intendersi comprensivi di rivalutazione e da incrementare solo degli

	SENT. 201/2024	
	interessi legali da computare dalla data di pubblicazione della sentenza di	
	primo grado e fino alla data dell’effettivo soddisfo, da versare a beneficio del	
	danneggiato ENAC.	
	Dichiara la conversione del sequestro conservativo in pignoramento.	
	Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano a beneficio dello	
	Stato nella misura di € 2.752,08	
	(DUEMILASETTECENTOCINQUANTADUE/08) distribuendo il relativo	
	onere tra i condannati in parti uguali.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 maggio 2024.	
	L’ESTENSORE IL PRESIDENTE	
	Dott. Roberto Rizzi Dott.ssa Rita Loreto	
	Firmata digitalmente Firmata digitalmente	
	DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 9 AGOSTO 2024	
	p. IL DIRIGENTE	
	(dott. Massimo Biagi)	
	Firmata digitalmente	
	Il Funzionario Preposto	
	Lucia Bianco	
	51	