REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Tammaro Maiello	Presidente
dott. Giovanni Comite	Consigliere
dott.ssa Giuseppina Mignemi	Consigliere
dott. Antonio Palazzo	Consigliere
dott. Marco Fratini	Consigliere - Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi in appello iscritti nel registro di segreteria al n. **60797** proposti da:

Vazzana Francesco Carmelo, rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Cancrini, elettivamente domiciliato come in atti;

Centro di Geomorfologia integrata per l'area del Mediterraneo, rappresentato e difeso dall'avv. Gennaro Terracciano, dall'avv. Felice Pali e dall'avv. Francesca De Napoli, elettivamente domiciliato come in atti;

Domenico Percolla, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Cosimo Giuseppe Milazzo e dall'avv. Giovanni Mandolfo, elettivamente domiciliato come in atti;

contro

Procura Generale della Corte dei conti:

Procura Regionale della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria;

avverso e per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria n. 20 del 2023, depositata in data 07/03/2023 e notificata il 22/03/23.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 25 settembre 2024, con l'assistenza della dott.ssa Chiara Pimpinella, il relatore Cons. Fratini, gli avv. Ti Cancrini, Terracciano, Pali, De Napoli e Milazzo e il Vice Procuratore generale Cons. Giulia De Franciscis.

Ritenuto in

FATTO

1. La sentenza appellata è stata emessa a seguito di due sentenze:

a) con la sentenza n. 362/2019, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria accoglieva in parte la domanda del Requirente, dichiarando il difetto di giurisdizione del giudice contabile nei confronti del Centro di geomorfologia Integrata per l'Area del Mediterraneo (C.G.I.A.M.): nel merito, escludeva la responsabilità dei convenuti Maurizio CROCE e INVITALIA mentre pronunciava la condanna a carico di Domenico PERCOLLA per la somma di € 2.164.089,00 e di Francesco Carmelo Vazzana per € 687.800,00, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi legali.

Avverso la decisione di prime cure hanno interposto appello il

Vazzana, il Percolla e il Procuratore regionale.

b) con la sentenza n. 290/2021 della Prima Sezione centrale di Appello sono stati decisi i relativi gravami in cui:

- da un lato - è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti CGIAM, e per l'effetto, ai sensi dell'art. 199 c.1 del c.g.c., è stata rimessa la causa al giudice di primo grado, in diversa composizione, per l'ulteriore prosecuzione del giudizio di merito;
- dall'altro, è stata, invece, declinata la giurisdizione in favore del giudice ordinario, con riferimento all'azione risarcitoria promossa nei riguardi di INVITALIA (è stata, altresì, dichiarata inammissibile l'impugnazione del Percolla).

A seguito dell'atto di citazione in riassunzione del 24/01/2021, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria, con la sentenza gravata, ha condannato, in solido tra loro, il Centro di Geomorfologia Integrata per l'Area del Mediterraneo (CGIAM), al pagamento di € 1.441.070,00, il sig. Vazzana in qualità di referente ai rapporti con il CGIAM e, dall'ottobre del 2014, quale soggetto attuatore delegato alla firma, al pagamento di € 343.900,00 ed il sig. Percolla - in qualità di Commissario straordinario delegato all'attuazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, dal gennaio del 2011 al marzo del 2014 - al pagamento di € 1.097.170,00, in favore del Ministero dell'Ambiente e per la tutela del territorio e del Mare, oltre rivalutazione ed interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza fino alla soddisfazione integrale del credito.

La sentenza appellata è relativa ad una fattispecie di danno erariale

riguardante la gestione di fondi costituiti da stanziamenti del M.A.T.T.M. prelevati dalle risorse di cui alla L. n. 19/2009, art. 2, co. 240, e della Regione Calabria, confluiti nella contabilità speciale numero 5605 della Banca d'Italia intestata al Commissario straordinario delegato alla gestione del rischio idrogeologico della Regione Calabria. I fondi in questione erano destinati a finanziare una serie di iniziative disposte con un Accordo di programma stipulato il 25.11.2010 tra la Regione Calabria e il M.A.T.T.M., finalizzato alla realizzazione, nel territorio calabrese, di 185 interventi di difesa del suolo urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico.

La condanna è relativa a tre poste di danno:

- la prima, di € 484.200,00 (relativa al pagamento della fattura n. 7/14, a saldo dell'attività posta in essere per i c.d. telerilevamenti con tecnica Lidar), posta a carico per il 50% del C.G.I.A.M. e per il 50% a carico del Vazzana;
- la seconda, di €, € 1.990.740,00, relativa al pagamento delle fatture per i rilievi LIDAR, per il 50% al C.G.I.A.M. e per il 50% a carico di Percolla;
- la terza, di € 407.200,00, per il pagamento delle fatture per il supporto logistico, posto a carico per il 50% al C.G.I.A.M., per il 25% al Vazzana e per il 25% al Percolla.

La condanna relativa alla prima posta di danno è fondata sui seguenti elementi:

i) il C.G.I.A.M. avrebbe strumentalizzato la propria natura giuridica di organismo di diritto pubblico, inducendo in errore il Commissario

Percolla che, in senso contrario ai limiti soggettivi stabiliti dall'art. 4 del DPCM 21.10.2021 (a termini del quale poteva *"avvalersi degli uffici del Ministero dell'Ambiente…, di società specializzate…, di consorzi, università ed aziende pubbliche di servizi"*), concludeva col Centro un accordo-quadro sul presupposto, rilevatosi poi fallace, che trattavasi di un organismo a capitale totalmente pubblico;

ii) la fattura n. 7/14 sarebbe stata pagata (dal Vazzana) pur non essendo dovuta la relativa somma, essendo la fattura medesima relativa ad attività di "processamento di dati SAR e redazione di mappe di deformazione" che non sarebbero mai state commissionate;

iii) il pagamento della somma di € 484.200,00 si sarebbe rivelata una spesa oltremodo dannosa per l'erario in quanto la liquidazione della fattura de qua avrebbe determinato il superamento del limite di spesa fissato dal Piano esecutivo in € 2.500.000,00= (per l'attività di assistenza tecnica) e il limite ulteriore di € 3.000.000,00 previsto dal Piano;

iv) la fattura n. 7/14 faceva riferimento alle stesse attività già elencate nella precedente fattura n. 8/13 e che il Commissario Percolla si era rifiutato di pagare proprio sul presupposto che il pagamento de quo avrebbe determinato lo sconfinamento del limite dei 2,5 milioni di € previsto nella convenzione per l'attività di assistenza tecnica.

Quanto invece al danno concernente il pagamento di tutte le fatture del 2013 relative ai rilievi con tecnica Lidar per € 1.990.740,00, il Centro avrebbe concorso alla causazione del danno de quo avendo richiesto pagamenti indebiti e ricorrendo a tal fine a volte ad una doppia

fatturazione, ed altre volte ad una fatturazione arbitraria, in entrambi i casi motivata da esigenze tecniche in realtà non manifeste e soprattutto non convenute.

La sentenza appellata, in particolare, ha accertato la duplicazione di spese tutte le volte in cui più Comuni fossero ricompresi in un solo piano di volo effettuato per l'esecuzione dei rilievi.

Si contestano non i piani di volo e l'elaborazione dei dati, ma l'aver moltiplicato la spesa ogni volta che più Comuni fossero ricompresi in un piano di volo.

Invero, se un piano di volo copre più Comuni, il Centro avrebbe dovuto esigere una sola volta la voce di spesa e fatturarla (e non invece moltiplicare la voce di spesa per il numero di comuni coperti dal piano di volo).

Con riferimento all'ultima voce di danno, concernente la spesa sostenuta per il supporto logistico per € 407.200,00, tale somma sarebbe servita a remunerare due liberi professionisti (Teresa Nunari, giornalista parlamentare, e Nicola Rustica, ingegnere), oltre due dipendenti del CGIAM (Vincenzo Puca e Ambra Dovis, collaboratori a progetto), senza però che sarebbe dato di comprendere il puntuale contenuto della prestazione resa.

La gravità della condotta tenuta sarebbe consistita nella genericità della rendicontazione, sostanzialmente apodittica, per un'utilità di spesa solo dichiarata, ma non provata, e che pertanto rende il pagamento ripetibile in quanto del tutto ingiustificato.

2. Avverso la sentenza di condanna è stato proposto appello dal Centro

di Geomorfologia, affidato ai seguenti motivi:

1) la citazione sarebbe inammissibile per tardività, in considerazione dell'illegittimità della proroga del termine che è stata concessa per l'emissione dell'atto di citazione;

2) la sentenza appellata sarebbe errata nella parte in cui ha ritenuto che l'oggetto del giudizio e la *potestas iudicandi* del Collegio non si estendesse all'entità del danno, ma "sotto il profilo dell'an" unicamente alla sussistenza della responsabilità del Centro nella causazione del danno prodotto (censura mossa anche dal Percolla e dal Vazzana);

3) non vi sarebbe prova del fatto che il Centro abbia "strumentalizzato la propria natura di organismo di diritto pubblico, inducendo in errore il Commissario", come invece affermato dalla sentenza appellata;

4) la fattura n. 8/13, dell'importo di € 456.750,00, dopo essere stata annullata (e mai contabilizzata), non sarebbe stata sostituita dalla fattura n. 7/14, bensì da altra fattura avente la medesima numerazione (8/13) e il minore importo di € 141.750,00, tenuto conto della minore capienza del capitolo di spesa cui la fattura avrebbe dovuto essere imputata;

5) la fattura n. 7/14 farebbe correttamente riferimento ad attività regolarmente svolte e non precedentemente fatturate;

6) il giudice di primo grado avrebbe errato nel ritenere che il Centro abbia fatturato nonostante le contestazioni ricevute dal Commissario e senza darvi riscontro. Il Centro avrebbe invece legittimamente

chiesto il pagamento delle prestazioni regolarmente e correttamente svolte;

7) e se anche il Centro avesse richiesto un corrispettivo maggiore di quello massimo pattuito, il danno sarebbe pari non all'intera somma ricevuta, ma alla maggiore somma richiesta;

8) con riferimento al danno per i rilievi LIDAR, la Relazione Tecnica redatta dalla Prof. Marsella avrebbe dimostrato che non vi è stata alcuna duplicazione dei costi;

9) i costi delle attività di rilievo svolte dal centro sarebbero congrui rispetto a quelli di mercato;

10) i dati raccolti dal Centro sarebbero diversi rispetto a quelli già in possesso dell'amministrazione (censura mossa anche dal Percolla);

11) i dati raccolti sarebbero utilizzabili – e sarebbero stati utilizzati - ai fini della progettazione esecutiva delle opere, a differenza dei dati già in possesso dell'amministrazione;

12) con riguardo all'attività di supporto logistico, le attività svolte dal gruppo di supporto tecnico-logistico sarebbero state rendicontate attraverso specifiche relazioni di carattere tecnico/professionale acquisite e valutate dall'Ufficio del Commissario;

13) si tratterebbe di attività che rientrano più propriamente nell'ambito del perseguimento dell'obiettivo relativo al "supporto alla struttura commissariale in sede di progettazione degli interventi di competenza dello stesso organo;

14) difetterebbero in ogni caso gli elementi costitutivi della responsabilità, sia sotto il profilo dell'elemento soggettivo, sia sotto

quello oggettivo: non sussisterebbe il danno erariale, anche alla luce del principio di *compensatio lucri cum damno* (censura fatta valere anche dal Vazzana).

È stato proposto appello anche dal Percolla, il quale, oltre alle censure già richiamate, ha formulato i seguenti motivi:

1) la sentenza avrebbe effettuato un inammissibile sindacato sulle scelte discrezionali e di merito riservate all'organo amministrativo;
2) il presunto danno correlato al pagamento di fatture effettuato dal Vazzana non sarebbe in alcun modo a lui addebitabile;
3) le spese per il supporto logistico sarebbero state effettivamente sostenute per costituire la struttura di supporto e dotarla di risorse, in assenza di risorse fornite dalla Regione o da altri enti;
4) non potrebbe essere mosso un addebito a titolo di colpa grave, non ravvisandosi gli estremi di essa;
5) si invoca in ogni caso l'esercizio del potere riduttivo.

È stato proposto appello anche dal Vazzana, il quale, oltre alle censure già richiamate, ha formulato i seguenti motivi:

1) l'appellante sarebbe estraneo alla conclusione degli accordi con il Centro, per cui non potrebbe essergli mosso alcun addebito di responsabilità al riguardo;
2) non rientrava nelle proprie competenze e attribuzioni né la verifica e il controllo di congruità delle spese impegnate e disposte dal Commissario, né la verifica e il controllo delle attività poste in essere dal Centro;
3) viene evidenziata la circostanza per cui l'appellante avrebbe

sottoscritto per conformità formale una sola relazione del Centro;

4) difetterebbero nella tesi accolta in sentenza fondamentali elementi che permettano, in termini oggettivi, di ricostruire l'apporto causale dell'appellante alla causazione del presunto danno erariale;

5) il pagamento della fattura di € 484.201,00 in favore del Centro sarebbe stato effettuato a fronte della rendicontazione da parte del Centro delle attività svolte previste dall'accordo;

6) i rilievi Lidar e le ulteriori attività commissionate dal Percolla al Centro avrebbero interessato 32 comuni, a fronte dei 20 inizialmente previsti;

7) l'appellante non avrebbe fatto altro che applicare le previsioni della convenzione, liquidando le attività in eccedenza (commissionate dal Percolla e già espletate nel 2013 dal Centro ad un prezzo non superiore a quello previsto negli atti contrattuali di riferimento;

8) il danno erariale sarebbe indimostrato;

9) si chiede, come già in primo grado, disporsi Consulenza Tecnica d'Ufficio per accertare le differenze esistenti tra i dati acquisiti a mezzo dei rilievi svolti dal Centro e quelli già presenti sul portale dell'amministrazione;

10) si lamenta l'irragionevolezza e la sproporzione nella quantificazione del danno ascrivibile al Vazzana.

La Procura si è regolarmente costituita in giudizio, deducendo l'infondatezza delle censure proposte dagli appellanti, concludendo per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

Segnatamente, con riguardo alle spese sostenute per i rilievi LIDAR,

secondo la Procura, gli elementi valorizzati dalla Sezione territoriale per l'affermazione della responsabilità erariale si presentano fondati e condivisibili.

Con riferimento all'importo della fattura a saldo dei rilievi LIDAR n. 7 del 26/08/2014 (pari a € 484.200,00), la Procura ha evidenziato che i motivi di addebito si appuntano sulla circostanza che questa fattura, da un lato si presenta collegata alla precedente n. 8/2013, riproponendo voci di spesa ivi contenute e poi stornate perché eccedenti i fondi commissariali; dall'altro si pone a valle della formale contestazione da parte del Percolla di vizi nella rendicontazione dell'attività di rilevamento LIDAR.

In particolare è stato addebitato al Vazzana l'avvenuto pagamento della fattura n. 7/2014, senza far valere le proprie prerogative di soggetto attuatore per verificare i contenuti della fatturazione, viste le riserve espresse in precedenza dal Percolla; e al CGIAM di aver agito in modo scorretto, con la sostituzione della fattura n. 8/2013 in cui è più che dimezzato il costo per le <ortofoto>, senza redigere alcuna nota di credito, salvo poi riproporre i costi residui nelle richiamata nuova fattura <a saldo>, in cui figurano anche prestazioni non commissionate.

Pesa, secondo la Procura, il profilo del superamento dei limiti di finanziamento previsti per gli interventi commissariali, che erano stati raggiunti già con il saldo delle fatture del 2013.

Con riguardo alle spese liquidate per il supporto logistico del CGIAM, per l'importo di € 407.200,00, gli argomenti sviluppati dalla Sezione territoriale, secondo la Procura, non sono scalfiti significativamente

dalle difese: la posizione del Percolla è segnata dalle gravi violazioni connesse alla stipula ed ai contenuti dell'Accordo, non avendo questi tra l'altro mai esercitato un controllo sulla rendicontazione delle spese. Quella del Vazzana si pone sempre in termini di omesso controllo, in relazione alle funzioni da questo assolte di referente per i rapporti con il CGIAM e poi di soggetto attuatore: al riguardo le ampie argomentazioni svolte per sostenere l'assenza di competenze per la verifica delle fatture emesse dal CGIAM, si scontra con gli incarichi assolti e le dichiarazioni rese sui suoi compiti, anche considerando che la rendicontazione di che trattasi non ha un contenuto particolarmente tecnico o complesso.

Quanto al CGIAM, la Procura ha affermato che le censure contenute nell'appello risultano cedevoli rispetto ai rilievi puntuali formulati dal Requirente e accolti dal giudice di primo grado.

In conclusione, la Procura ritiene fondata la ricostruzione dei fatti di causa e, con essa, la definizione delle responsabilità degli odierni appellanti.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti.

DIRITTO

1. Il Collegio dispone la riunione degli appelli proposti avverso la medesima sentenza.

2. Deve essere anzitutto esaminata la censura proposta dal Centro, con cui si afferma l'inammissibilità della citazione per tardività, in considerazione dell'illegittimità della proroga del termine che è stata concessa per l'emissione dell'atto di citazione.

La censura, che ha costituito già oggetto di eccezione rigettata in primo grado, non può essere accolta.

Ai sensi dell'art. 68 c.g.c., avverso l'ordinanza che consente o nega la proroga è ammesso reclamo alla sezione, nel termine perentorio di dieci giorni dalla comunicazione dell'ordinanza. Sul reclamo *"la sezione decide in camera di consiglio con ordinanza non impugnabile"*.

Il dato letterale della norma è inequivoco nell'escludere qualunque sindacato proposto con forme diverse dal reclamo, oltre i termini perentori previsti per il reclamo medesimo.

Non è quindi neppure ipotizzabile in questa sede un riesame delle valutazioni già compiute dal giudice di primo grado.

3. Non può essere accolto neppure il motivo di appello con cui si lamenta che la sentenza avrebbe effettuato un inammissibile sindacato sulle scelte discrezionali e di merito riservate all'organo amministrativo.

Non v'è dubbio che l'accertamento della illiceità della condotta incontra un limite nel principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (art. 1, co. 1, della legge n. 20 del 1994): il giudice non può sostituirsi all'organo amministrativo nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare per il perseguimento dell'interesse pubblico (Corte Conti, sez. riun., 3 giugno 1996, n. 30/A). La regola dell'insindacabilità, tuttavia, non opera, pur in presenza di condotte discrezionali, in presenza di vizi di violazione di legge o in eccesso di potere.

Come il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni

discrezionali che si traducano in uno dei predetti vizi dell'azione amministrativa, allo stesso modo questo Giudice, nell'accertare la responsabilità amministrativa, può vagliare la sussistenza di quei vizi nell'arco delle scelte che abbiano generato un danno erariale, pur senza sostituire le proprie valutazioni a quelle operate dall'autorità amministrativa nell'esercizio della propria discrezionalità.

Nella fattispecie in esame, il giudice di primo grado ha compiuto proprio questo tipo di vaglio, esercitando un sindacato non nel merito delle valutazioni di opportunità riservate all'organo amministrativo, ma sulla conformità dell'operato amministrativo al paradigma di legge. Di qui l'infondatezza della censura proposta in questa sede.

4. Nel merito, il Collegio, in applicazione del criterio della ragione più liquida, ritiene di esaminare per prime le censure che si appuntano sulla insussistenza del danno erariale.

4.1 Con riguardo alla posta di danno di € 1.990.740,00, relativa al pagamento delle fatture per i rilievi LIDAR, a carico per il 50% al C.G.I.A.M. e per il 50% del Percolla, il Collegio osserva quanto segue.

La condanna relativa a tale posta di danno è incentrata sulla circostanza che sarebbero stati effettuati pagamenti indebiti in favore del Centro, ricorrendo a tal fine a volte una doppia fatturazione, ed altre volte una fatturazione arbitraria, in entrambi i casi motivata da esigenze tecniche in realtà non manifeste e non convenute. L'importo pagato sarebbe del tutto sproporzionato e immotivato.

Si contesta, in particolare, il fatto di aver moltiplicato la spesa ogni volta che più Comuni fossero ricompresi in un piano di volo. Detto

altrimenti, se un piano di volo copre più Comuni, il Centro avrebbe dovuto esigere una voce di spesa e fatturarla (e non invece moltiplicare la voce di spesa per il numero di comuni coperti dal piano di volo).

Premesso che la sentenza n. 362 del 2019 aveva addebitato al Percolla il fatto di non aver compiuto una verifica diretta di quanto veniva fatturato, anche in considerazione dell'entità della spesa e della lacunosità dei criteri di calcolo adoperati, nella sentenza appellata si afferma che:

"poiché un singolo intervento individuato dal Codice Rendis poteva riguardare il territorio di più Comuni, è emerso un anomalo criterio di fatturazione per i suddetti rilevamenti Lidar che ha consentito al CGIAM di porre in essere diverse tipologie di condotta.

Segnatamente:

a) per un solo intervento, identificato da un solo codice Rendis, è stato fatturato un rilievo Lidar per ogni singolo Comune (così è stato per i Comuni di Macellinara, San Floro, Pentone, Sellia, Settignano, Soveria Simeri, Cleto, Nocera Tirinese);

b) per diversi interventi, identificati da diversi codici Rendis che hanno interessato il territorio di un solo Comune, è stato fatturato un solo Rilievo Lidar per lo stesso Comune (così è stato per i comini di Bisignano, Caraffa di Catanzaro, Curinga, Lamezia Terme, Maida, Simeri Crichi e Guardavalle);

c) infine, altre volte, per un solo intervento, individuato da un solo Codice Rendis, che ha interessato il territorio di più Comuni, è stato fatturato un solo Rilievo Lidar (così, come detto, per i Comuni di Corigliano Calabro e Cassano allo Ionio)".

In considerazione di ciò, il giudice di primo grado ritiene che non possano nutrirsi dubbi sul fatto che siano state fatturate due volte la stessa attività resa e che il costo del rilievo Lidar così certificato non viene mai parametrato alla quantità di superficie rilevata, ma una volta al Comune interessato da un solo Codice Rendis, altre volte ad interventi contraddistinti da diversi Codici Rendis e ricadenti nel territorio di un solo Comune.

Il Collegio, sul punto, deve osservare che il giudice di primo grado non ha in alcun modo esaminato le difese tecniche svolte dal CGIAM, anche a mezzo di apposita Relazione Tecnica di parte.

Nella predetta Relazione, redatta dalla Prof.ssa Marsella – Professore Associato di Geomatica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale dell'Università della Sapienza di Roma - sono indicati i criteri e le modalità di fatturazione delle attività svolte dal Centro.

Nella Relazione Tecnica si evidenzia che non vi è stata alcuna duplicazione di costi, poiché le riprese aeree per ogni Comune hanno un valore del 30% del costo unitario (€ 21.500,00) del rilievo Lidar per singolo Comune; costo unitario del rilievo LIDAR comprensivo delle riprese aeree, della pianificazione del volo (15%), delle pianificazioni stazioni GPS di appoggio (15%), del backup dati (15%) e della restituzione cartografica in dfx e dwg (25%).

Nella Relazione si evidenzia che i criteri di fatturazione:

"non possono tener conto delle superfici come parametro di valutazione dei costi, come si farebbe per qualsiasi altro volo a copertura di una determinata

area geografica delimitata da un perimetro prestabilito. I 54 siti oggetto delle rilevazioni, corrispondenti ad aree in dissesto o potenzialmente instabili, presentano caratteristiche geomorfologiche tali da non permettere una standardizzazione delle attività utile ottimizzare i costi di rilievo e di analisi dati.

Ad esempio, la presenza di incisioni sul terreno a diversa geometria, di pareti sub verticali con orientazioni e immersioni variabile, la irregolarità di corpi di frane attive, la presenza di vegetazione a diversa densità e altezza rappresentano degli elementi distintivi di ogni singolo sito che influenzano le modalità di acquisizione dati (quota di volo, angolo di incidenza, passaggi ripetuti, sovrapposizione strisciate, ecc.).

Solo attraverso una corretta impostazione dei parametri di volo, in relazione alle caratteristiche del singolo sito, è possibile ottenere una copertura omogenea e completa del terreno.

Inoltre, su ogni sito è stato eseguito un approfondimento di investigazione sia in sito che in post elaborazione distinto e non standardizzabile.

In tale contesto, non si ritiene applicabile una procedura di accorpamento dei rilievi per area geografica di intervento tale da comportare una riduzione dei costi.

Inoltre, è irrilevante la contestazione su una possibile riduzione dei costi legata alla realizzazione di un unico piano di volo poiché un'unica missione aerea su più comuni non riduce di fatto le ore di volo necessarie al completamento dei rilievi (cfr. pag. 12 e 13 Relazione Tecnica)".

La Relazione tecnica conclude nel senso che, "*considerata la capillarità degli interventi e la peculiarità dei siti, un computo dei costi per area di rilievo*

non sarebbe risultato applicabile e le singole attività sono stata computate in base ai piani di volo e relative acquisizione ed elaborazione dati effettuate sulle 54 aree (siti di interesse corrispondenti alle aree instabili). Le singole attività, pertanto, sono state computate in base ai piani di volo e relative acquisizione ed elaborazione dati effettuate sulle 54 aree (siti di interesse corrispondenti alle aree instabili. Dall'analisi degli elaborati di consegna, non si è riscontrata nessuna attività/area duplicata."

La sentenza appellata trascura di considerare gli elementi forniti dalla parte attraverso la predetta Relazione tecnica, attestandosi sulla posizione della sussistenza del danno erariale in base all'assunto della duplicazione dei costi.

Alla luce dei criteri e delle spiegazioni tecniche fornite nella Relazione di parte, l'anomalia del criterio di fatturazione affermata nella sentenza gravata avrebbe necessitato di un più approfondito esame e di pari elementi idonei a giustificare l'anomalia stessa, anche in base ai rilievi contenuti della predetta Relazione.

Ciò che il Collegio rileva, in altri termini, è il difetto di prova del danno contestato.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al profilo relativo alla congruità dei costi delle attività di rilievo svolte da CGIAM rispetto a quelli di mercato.

Nella Relazione tecnica: *"è stata evidenziata l'incomparabilità dei "preventivi" forniti dalle Società Aerosistemi e Blom CGR su richiesta del Commissario, non avendo, le prestazioni offerte, caratteristiche tali da soddisfare i requisiti di precisione richiesti.*

Al riguardo, la relazione tecnica della prof.ssa Marsella - che analizza le "offerte" delle ditte Aerosistemi e Blom CGR - ai fini di un ipotetico confronto, scorpora e analizza le diverse voci di costo da quelle relative ai rilievi LIDAR, a quelle dei costi unitari (suddivisi anche per Comuni, per €.1.302.000,00 totali, in base alle attività realizzate da CGIAM e non fornite dagli altri preventivi).

Nel dettaglio, nella richiamata relazione tecnica si evidenzia quanto segue:

- *il costo medio per sito di CGIAM è inferiore a quello desumibile dal preventivo di Aerosistemi. Il prezzo di Aerosistemi per sito risulta maggiore di circa 20% rispetto al costo per sito di CGIAM. E' da rilevare che il costo esposto da CGIAM include anche l'esecuzione, su ogni sito del rilievo geodetico a terra, necessario per integrare i rilievi aerei e verificare aspetti di dettaglio richiesti dal progettista.*
- *Il costo per volo di BLOM-CGR si riferisce ad una singola area regolare (quadrato) non è confrontabile con i rilievi fatti da CGIAM eseguiti su piccolissime aree identificate in cartografia e per le quali è necessario effettuare una pianificazione di dettaglio.*
- *I costi unitari per ettaro non sono valutabili in quanto riferiti a modalità di rilievo e di generazione di prodotti forniti differenti. Infatti, è necessario considerare voli a bassa quota e con diversi passaggi sovrapposti su aree ridottissime come quelle rilevate da CGIAM (da 10 a 381 ha) sono onerosissimi in termini di costi e tempi e, soprattutto, non sono possibili con i velivoli utilizzati da BLOM e AEROSISTEMI (cfr. pag. 15-18 della Relazione Tecnica)".*

Nella relazione tecnica della prof.ssa Marsella si conclude nell'affermare la congruità dei costi del CGIAM con quelli di mercato, e rappresentando il numero dei giorni occorsi per la realizzazione delle attività, il livello delle figure professionali impiegate e il costo medio giornaliero sostenuto.

Il Collegio deve osservare che, anche riguardo a tale profilo, la sentenza appellata non ha preso in considerazione i rilievi contenuti nella Relazione tecnica di parte, riscontrandosi, anche sotto tale profilo, un difetto di prova del danno contestato.

A ciò deve aggiungersi che, tanto la Procura quanto il giudice di primo grado, non hanno fornito elementi, neppure indiziari, a supporto della tesi secondo cui, data la presenza dei dati cartografici già in possesso del Ministero, l'attività di rilievo commissionata dal Percolla al Centro non sarebbe in alcun modo giustificata.

Nella più volte richiamata relazione tecnica si offre un confronto tra i dati cartografici forniti dal CGIAM e quelli del MATTM, evidenziando qualitativamente e quantitativamente le diverse caratteristiche dei dati stessi in relazione a:

1) risoluzione spaziale (densità di punti a terra);

2) accuratezza (qualità delle coordinate misurate);

3) capacità di penetrazione al di sotto della vegetazione.

La difesa del Centro evidenzia come emerga, anche visivamente, una differenza enorme tra gli stessi; dal confronto eseguito anche su aree test corrispondenti ad un canale idrico, a un'area vegetata e a una superficie pianeggiante.

La relazione, nella parte dedicata al "Confronto dei dati CGIAM e MATTM", ha posto in rilevo che:

"l'attività richiesta al CGIAM dal Commissario è stata finalizzata alla raccolta di dati cartografici per la progettazione esecutiva di interventi di messa in sicurezza di aree in dissesto; tali dati devono essere caratterizzati da una qualità metrica e da un contenuto informativo che consentano:

- l'estrazione di planimetrie e sezioni di dettaglio in scala 1:200 e 1:500 (tolleranza di 5-10 cm).

- la definizione delle geometrie di opere d'arte (ad es. edifici, strade, muri, canali, briglie, ecc).

- l'ubicazione di sottoservizi e delle reti infrastrutturali.

La distribuzione e la densità dei punti di misura condizionano fortemente la capacità di ricostruire la superficie, sia nei dettagli morfologici e antropici, che per la possibilità di eliminare la vegetazione di copertura e ricostruire l'andamento del terreno sottostante.

Le modalità di rilievo seguite da CGIAM e l'utilizzo di una strumentazione Lidar Full-waveform consentono di acquisire dati ad altissima densità, dell'ordine di 30-50 pt/mq, e di misurare echi (segnali di ritorno) multipli dello stesso segnale che si propagano anche al di sotto della vegetazione e consentono di ricostruire con dettaglio la morfologia del terreno oltre che classificare la copertura vegetale per diversi livelli. Come illustrato nel seguito, utilizzando tali dati, è possibile definire manufatti e opere e ricostruire l'andamento del terreno, anche al disotto della vegetazione, con un dettaglio molto superiore a quello ottenibile con i Lidar già presenti nell'archivio del MATTM (PST-Piano straordinario di Telerilevamento Ambientale).

I dati del MATTM sono caratterizzati da una densità spaziale di circa 1,5 -2 pt/mq e acquisiti con sensori che misurano solo il primo e l'ultimo eco di ritorno e, quindi, sono meno capaci di propagarsi sotto la vegetazione.

Anche le modalità di acquisizione dei dati Lidar da parte del MATTM e da parte di CGIAM sono totalmente difformi all'origine in quanto per i rilievi del MATTM sono previste quote di ripresa a circa 1000 mt di quota con velocità di sorvolo su un'area di circa 120 nodi, mentre per quelli di CGIAM le riprese sono state effettuate a circa 200 mt di quota con velocità di sorvolo di circa 25 nodi.

Differenza che determina una quantità di ore di volo 5 volte maggiore rispetto a quella del MATTM e una tempistica di processamento dei dati 5-10 volte superiore.

D'altra parte, la relazione del Gruppo di lavoro INVITALIA del 23-3-2012 aveva specificatamente rappresentato che:

"l'esistente cartografia regionale generalmente restituita alla scala 1:5000, non risulta pienamente idonea e adeguatamente dettagliata per le finalità delle progettazioni di livello definitivo ed esecutivo".

Di qui la necessità – evidenziata dalla difesa di parte - di acquisire *"specifici rilievi topografici di dettaglio delle aree di intervento".*

La stessa difesa precisa che:

"non è contestabile che i dati raccolti da CGIAM siano utilizzabili – come in effetti sono stati utilizzati e presenti nel patrimonio dell'Amministrazione - ai fini della progettazione esecutiva, fornendo ai progettisti tutti gli elementi conoscitivi di dettaglio e aggiornati alla data del rilievo.

Sul punto, nella Relazione si afferma che*: "i risultati ottenuti dalle*

verifiche condotte (descritte in Allegato) mostrano che i dati del CGIAM, a differenza di quelli del MATTM, sono conformi con quanto richiesto da Commissario all'interno Piano Esecutivo (art.2, Punto 2.2, pag.6). Le analisi effettuate mostrano che i dati del CGIAM rispettano i requisiti di precisione per la cartografia a scala 1:500 e forniscono un grado completezza delle informazioni sul territorio tale da risolvere situazioni di incertezza a valle dei sopralluoghi condotti dai tecnici in situ. In particolare, l'analisi condotta sui dati numerici consegnati dal CGIAM al Commissario mostra, inequivocabilmente, che la precisione nella misura delle coordinate plano - altimetriche è dell'ordine di 5-10 cm tale da permettere la restituzione cartografica dei dati a scala variabile da 1:200 e 1:500.

Per ottenere un tale livello di dettaglio il CGIAM ha:

-eseguito su tutte le aree rilievi laser aerei caratterizzati da un elevato numero di punti 30-50 pt/mq di misura a parità di area, quantificato in termini di densità (numeri di punto a metro quadrato), superiore a quello fornito dal MATTM (1,5 – 2 pt/mq).

- a valle del rilievo e dell'elaborazione dei dati, ha integrato le informazioni realizzando rilievi in situ di verifica e integrazione (rilievi celerimetrici tradizionalmente utilizzati ad alta risoluzione laser come quella adottata dal CGIAM). Questa attività non viene eseguita dal MATTM". Da quanto sopra, deriva l'assoluta erroneità dell'impianto accusatorio della Procura Regionale nel suo complesso, acriticamente fatto proprio dalla Corte di prime cure, a partire dalla asserita inutilità delle operazioni condotte da CGIAM a finire all'asserita sovrastima delle prestazioni da quest'ultima rese, senza nessun tipo di verifica tecnica, avendo il Collegio ritenuto superfluo disporre CTU.

Anche riguardo a tali profili, il Collegio deve osservare che la sentenza appellata non ha esaminato i rilievi contenuti nella Relazione tecnica di parte.

La sentenza gravata e la Procura si attestano su una posizione che, alla luce delle difese di parte, risulta lacunosa sotto il profilo probatorio, non essendo stati addotti elementi idonei a comprovare la sussistenza del danno erariale.

In conclusione, con riguardo alla posta di danno di € 1.990.740,00, relativa al pagamento delle fatture per i rilievi LIDAR, a carico per il 50% al C.G.I.A.M. e per il 50% del Percolla, il Collegio ritiene non raggiunta la prova del danno.

5. Il Collegio deve pervenire ad analoghe conclusioni anche con riguardo alla posta di danno di € 484.200,00 (relativa al pagamento della fattura n. 7/14, a saldo dell'attività posta in essere per i c.d. telerilevamenti con tecnica Lidar), posta a carico per il 50% al C.G.I.A.M. e per l'altro 50% al Vazzana.

Nella sentenza gravata si evidenzia che il Percolla si era rifiutato di pagare la fattura perché la somma richiesta non era dovuta, riguardando attività di *"processamento di dati SAR e redazione di mappe di deformazione"* che non sarebbero mai state commissionate.

La stessa è stata poi liquidata dal Soggetto Attuatore, vale a dire il dott. Vazzana (senza alcuna responsabilità, qui, del Commissario Percolla).

Ne viene – secondo il giudice di primo grado – "*che certamente fatturare a saldo una prestazione contestata espressamente dall'amministrazione sul presupposto di non aver mai commissionato la relativa attività è un*

comportamento che viola i doveri "di servizio" derivanti dall'accordo tra amministrazione e società, in specie di correttezza e buona fede che devono sovrintendere ogni momento dell'accordo negoziale, anche quello esecutivo, traducendosi altrimenti in un comportamento connotato da mala fede e foriero di danno risarcibile, come in effetti è avvenuto".

Il pagamento della somma di € 484.200,00 si sarebbe peraltro rivelata una spesa oltremodo dannosa per l'erario in quanto la liquidazione della fattura de qua avrebbe determinato il superamento del limite di spesa fissato dal Piano esecutivo in € 2.500.000,00.

"Il Requirente – prosegue la sentenza – avrebbe dato prova del fatto che la stessa somma era compresa nella precedente fattura n. 8/13 del 20.03.2013 poi stornata, in quanto alla stessa data risultavano già corrisposti al CGIAM € 1.990.740,00 per i rilievi Lidar, oltre alla fattura in acconto n. 6/2012 per € 508.200,00 ed alle fatture per il supporto logistico per € 407.200,00: dal che risulterebbe evidente che, se a tali somme andava ad aggiungersi la somma portata dalla fattura n. 7/14 veniva ad essere oltrepassato non solo il limite di € 2.500.000,00 previsto dal Piano per l'attività di assistenza tecnica, ma anche il limite ulteriore di € 3.000.000,00 previsto dal Piano che, oltre la spesa per l'assistenza tecnica, prevedeva l'ulteriore spesa massima di € 500.000,00 per il supporto".

Partendo dall'esame di quest'ultimo profilo, il Collegio rileva che in base all'Accordo-Quadro e al Piano Esecutivo sottoscritto con il CGIAM, l'importo complessivo di spesa pari a € 2.500.000,00 era preventivato per un massimo di € 120.000,00 per ciascun Comune e per un numero massimo di 20 comuni.

Ma il Piano Esecutivo (art. 2, ultimo alinea) faceva salva la possibilità per il Commissario di "*aumentare il numero dei Comuni oggetto delle attività agli stessi patti e condizioni previsti nel presente Piano*".

Era quindi ammessa la possibilità di richiedere al CGIAM attività su comuni ulteriori rispetto ai 20 inizialmente previsti, ed tali attività ulteriori avrebbero dovuto essere remunerati "*agli stessi patti e condizioni*", ossia per un massimo di € 120.000,00 a comune.

Il Piano esecutivo, quindi, consentiva l'esborso di somme ulteriori rispetto a quelle inizialmente previste (2,5, milioni), purché nei limiti dei suddetti parametri (€ 120.000,00 per comune), a fronte della richiesta di rilievi su un numero di comuni eccedente i 20.

Le difese evidenziato che i rilievi Lidar e le ulteriori attività commissionate dal Percolla al CGIAM avevano interessato - a conclusione – 32 comuni, a fronte dei 20 inizialmente previsti. Il che giustifica il maggiore esborso.

Dalla documentazione in atti e, segnatamente, dalla *"Relazione Tecnico Economica: Stato Avanzamento Lavori al 26/8/2014"* risulta che il Vazzana ha liquidato gli importi richiesti con la fattura n. 7/2014 all'esito di esplicitazione e giustificazione delle attività espletate.

Nella stessa Relazione si evidenziano gli importi residui non ancora corrisposti dal Commissario per le singole prestazioni rese da CGIAM e, quindi, da fatturare "a saldo".

Tale circostanza è di per sé idonea ad incrinare il complessivo impianto dell'accusa, recepito dalla sentenza, anche nella parte in cui si sostiene che il pagamento della fattura n. 7/14 sarebbe non dovuto, riguardando

attività di *"processamento di dati SAR e redazione di mappe di deformazione"* che non sarebbero mai state commissionate.

Deve quindi concludersi, anche con riguardo alla posta di danno in esame, che gli elementi in atti non consentono di ritenere raggiunta la prova del predetto danno.

6. Resta da esaminare l'ultima posta di danno erariale, di € 407.200,00, relativa al pagamento delle fatture per il supporto logistico, posto a carico per il 50% al C.G.I.A.M., per il 25% al Vazzana e per il 25% al Percolla.

Il giudice di primo grado conveniva con la Procura in ordine alla sostanziale inutilità delle prestazioni retribuite al CGIAM per attività di supporto logistico, perché tali attività risultavano estremamente generiche, mai dettagliate e di natura ordinaria, e lo stesso CGIAM non aveva dettagliato la consistenza dell'attività di supporto logistico se non, anch'esso, in forma estremamente generica.

Il giudice di primo grado ha altresì ritenuto che l'attore avrebbe puntualmente documentato come dall'esame delle note di accompagnamento alle fatture emesse per l'attività di supporto logistico (segnatamente: n. 12/12 di € 40.726,95; n. 16/12 di € 61.090,43; n. 2/13 di € 40.727,05; n. 11/13 di € 54.919,43, n. 18/13 di € 40.726,95; n. 21/13 di € 67.618,78; n. 24/13 di € 41.184,11; n. 3/14 di € 60.502,05) sarebbe emerso come il complessivo importo di € 407.200,00 sia servito a remunerare attività senza però che sia dato di comprendere il puntuale contenuto della prestazione resa.

La sentenza appellata sottolinea che la gravità della condotta tenuta

sarebbe consistita nella genericità della rendicontazione, sostanzialmente apodittica, per un'utilità di spesa solo dichiarata, ma non provata, e che pertanto rende il pagamento ripetibile in quanto del tutto ingiustificato.

Sul punto, il Collegio deve rilevare che le considerazioni svolte dal giudice di primo grado, che si pongono in linea di continuità con le argomentazioni svolte dalla Procura, si focalizzano sulle note di accompagnamento delle fatture sopra menzionate: note da cui non sarebbe possibile individuare le prestazioni effettivamente rese. E da ciò si inferisce l'inutilità della somma pagata.

Occorre però considerare che l'art. 2, punto 2.1. *("Attività di supporto tecnico")*, dell'accordo sottoscritto con il CGIAM prevedeva che quest'ultimo avrebbe dovuto mettere a disposizione del progetto un *"gruppo di lavoro"* costituito da "non meno di 6 risorse tecniche di qualificata formazione ed esperienza", dedicato alle attività per la realizzazione dei servizi tecnici previsti dalla Convenzione del 06.07.2011 stipulata tra il Commissario Straordinario e INVITALIA S.p.A.

Le attività – come sottolineato dalle difese - rientravano nell'ambito del perseguimento dell'obiettivo relativo al *"supporto alla struttura commissariale in sede di progettazione degli interventi di competenza dello stesso"*

L'articolo 2.1 del Piano Esecutivo indica i profili professionali dei componenti del costituendo gruppo di lavoro. Le difese evidenziano che tali figure sono state individuate dal CGIAM sulla base della

formazione ed esperienza detenuta in materia di progettazione e sottoposte all'approvazione del Commissario Straordinario, il quale ha provveduto all'approvazione dei CV con la nota prot. 308/UC del 07/06/2012 in atti.

Il Collegio rileva che dalla *"Relazione finale sulle attività del Commissario ad Acta del gennaio 2015"* e dalle testate dei progetti definitivi ed esecutivi dei relativi interventi (tra cui quelli relativi ai Comuni di Gioiosa Ionica, di Polia, di Bisignano, di S. Andrea Apostolo dello Ionio, Corigliano e Cassano) risulta che i tecnici facenti parte del gruppo hanno partecipato insieme al gruppo di Invitalia alla progettazione di interventi presenti nell'accordo di programma del Commissario, risultando come estensori e sottoscrittori di progetti poi posti a base di gara nel periodo in cui la struttura commissariale è stata diretta dal Commissario ad acta Dott. Maurizio Croce e dal soggetto attuatore Dott. Francesco Vazzana.

A tale circostanza si somma il fatto che le attività svolte dal gruppo di supporto tecnico logistico risultano essere state rendicontate attraverso relazioni acquisite e valutate dall'Ufficio del Commissario.

Le stesse risorse umane componenti il gruppo risultano aver descritto le prestazioni rese e le attività espletate attraverso relazioni bimestrali e relazioni finali e riepilogative delle attività svolte sotto la direzione e il coordinamento dell'Ufficio Commissariale.

Le difese evidenziano come, dalle relazioni finali emerge che:

- le prestazioni rese da Nicola Rustica e Vincenzo Puca, considerato l'incarico a loro affidato di natura prettamente tecnica, si sono

concretizzate nell'esecuzione di attività di istruttoria tecnica – amministrativa e di attività di progettazione (preliminare, definitivo ed esecutivo), con l'indicazione dei comuni che hanno visto la loro collaborazione; sono state indicate, inoltre, le missioni richieste ed autorizzate durante il periodo di lavoro.

Si evidenzia, al riguardo, che le predette risorse sono state coinvolte ed hanno collaborato in prima persona alle attività di istruttoria amministrativa su tutti i progetti finanziati (n. 185).

- le prestazioni eseguite dalla giornalista Teresa Munari sono consistite, oltre che in un'attività quotidiana di monitoraggio sulla stampa regionale, anche nella redazione di comunicati stampa redatti in occasione della realizzazione di lavori e/o progetti, nel supporto costante al Commissario nella redazione di repliche e/o interviste per le testate giornalistiche. I riscontri delle attività eseguite costituiscono specifici allegati alla relazione finale;
- le prestazioni rese da Ambra Dovis sono consistite principalmente nell'archiviazione della documentazione afferente alle istruttorie dei progetti e della corrispondenza tecnico-amministrativa, nella predisposizione di un archivio cartaceo e digitale, nelle attività di protocollazione di corrispondenza nonché in un generale supporto al Commissario.

Alla luce delle difese e delle risultanze in atti, il Collegio deve rilevare che tutti gli elementi sopra elencati non consentono di addivenire alla formazione di una prova circa la sussistenza del danno erariale, non potendosi inferire dalle sole circostanze prese in considerazione dalla

sentenza l'inutilità delle prestazioni retribuite al CGIAM per attività di supporto logistico.

7. In conclusione, per le suesposte motivazioni, i riuniti appelli meritano di essere accolti.

Spese come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Terza Centrale d'appello, definitivamente pronunciando

ACCOGLIE GLI APPELLI

e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, rigetta la domanda di risarcimento del danno proposta dalla Procura nei confronti degli odierni appellanti.

Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate, a carico del Ministero dell'Ambiente e per la tutela del territorio e del Mare, nella misura di € 5.000,00 (oltre accessori) per ciascuno degli appellanti, per entrambi i gradi di giudizio.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 25 settembre 2024.

L'estensore	**Il Presidente**
Marco Fratini	Tammaro Maiello
F. to digitalmente	F. to digitalmente

Depositata in Segreteria il 31/10/2024

Il Dirigente

F. to digitalmente