Sentenza n. 7/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE DI BOLZANO

composta dai magistrati

Enrico MARINARO	Presidente
Massimo Urso	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 2540/R del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di **Johann Bachmann**, nato il 14 febbraio 1952 a San Candido (BZ) e ivi residente in frazione Prato alla Drava – via Sciliar n.1, cod. fisc. BCHJNN52B14H786D, in qualità all'epoca dei fatti di Presidente *pro tempore* dell'Amministrazione separata B.U.C. Frazione di Prato alla Drava, rappresentato e difeso dall'avv. Ivo Tschurtschenthaler (PEC e domicilio digitale tschurtschenthaler@pec.schramm.it) con studio in 39032 Brunico (Bz), via Duca Sigismondo n. 1, presso cui ha eletto domicilio, giusta procura alle liti di data 17 dicembre 2024;

uditi, nella seduta pubblica del 16 aprile 2025, il giudice relatore, dott. Matteo Lariccia, il Procuratore Regionale Alessia Di Gregorio e l'avv. Tschurtschenthaler;

esaminati gli atti ed i documenti di causa;

RITENUTO IN FATTO

1. Con atto di citazione n. I00035/2023, del 27 dicembre 2024, la Procura contabile ha chiamato in giudizio il sig. Johan Bachmann nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di Presidente p.t. dell'Amministrazione separata Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C.) Frazione di Prato alla Drava, per sentirlo condannare al pagamento, in favore della citata Amministrazione, di una posta di danno di

complessivi € 15.411,88, oltre a rivalutazione e interessi, in ragione dell'illecito affidamento di lavori di realizzazione di due bacheche nel territorio su cui insiste l'amministrazione medesima.

Nel perimetrare la condotta, la pubblica accusa precisa che il Bachmann avrebbe illecitamente proceduto - con contrattazione privata non assistita da un trasparente, ancorché minimale, procedimento di evidenza pubblica – a concludere un contratto privo di necessaria forma scritta *ad substantiam*; e che con la stessa modalità adottata avrebbe leso, nel caso concreto, il canone di imparzialità, avendo lo stesso agito per procurare un vantaggio a sé medesimo, attesa la situazione di conflitto reale di interessi verificatasi per aver operato, al contempo, come committente e come prestatore d'opera.

Alla luce di quanto premesso, per radicare la giurisdizione contabile, la Procura richiama Corte conti, II sez. centr. app, n. 257/2023 che – nel caso di affidamento della gestione di una malga con il sistema della trattativa diretta, anziché con quello della gara pubblica, da parte di una A.S.B.U.C. del Trentino – ha accertato che rilevante ai fini della giurisdizione è l'intrinseca natura dei diritti di uso civico oggetto della gestione.

In favore di tale orientamento, la Procura ricorda la connotazione pubblicistica delle A.S.B.U.C. nella provincia autonoma di Bolzano. Secondo la proposta ricostruzione, la Procura sottolinea: che tali enti sarebbero qualificati in senso pubblicistico dai principali atti e documenti della Provincia; che gli stessi sono sottoposti alla sorveglianza e consulenza mediante l'Ufficio Vigilanza della Provincia, che - limitatamente ad alcune deliberazioni - esercita sulle stesse il controllo di legittimità e il controllo contabile spettante alla Giunta provinciale (art. 8, l. p. n. 16/1980); che l'assegnazione dei posti nella compagine organizzativa delle A.S.B.U.C. deve avvenire nel rispetto della proporzionale; e che il tesoriere delle stesse è agente contabile.

Nello stesso senso, si dovrebbe opinare – secondo la Procura - in considerazione dell'assoggettamento esplicito delle A.S.B.U.C. alle disposizioni sugli appalti pubblici ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett.

b) della l. p. 17 dicembre 2015, n. 16; l'assoggettamento alla disciplina pubblicistica per l'affidamento di commesse pubbliche sarebbe, d'altra parte, pacificamente attestato dalla giurisprudenza amministrativa (T.R.G.A., sentenze n. 221/2005 e n. 259/2007).

Con riguardo al rapporto di servizio, asserisce la Procura che l'amministrazione dei beni di uso civico appartenenti ai comuni o alle località, - se non delegata alla Giunta comunale - è gestita in via ordinaria da un comitato composto da cinque membri. Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della l. p. 12 giugno 1980, n. 16, il comitato elegge al suo interno il Presidente, il quale rappresenta legalmente l'amministrazione; stipula i contratti e sta in giudizio in nome e per conto dell'amministrazione medesima.

D'altra parte, l'amministrazione e il godimento dei beni di uso civico dell'amministrazione separata B.U.C. Frazione di Prato alla Drava sono retti dallo statuto approvato con la delibera del Comune di San Candido n. 02/03 del 29/01/2003, il quale all'art. 17 stabilisce che "*Per tutto ciò che non è espressamente previsto in questo statuto, valgono per quanto applicabili le disposizioni del TUOC*" con rinvio, quindi, all'ordinamento contabile e finanziario dei comuni della Regione autonoma Trentino - Alto Adige.

Con riguardo all'elemento soggettivo, la Procura rileva la sussistenza dell'elemento doloso della condotta del Bachmann, in quanto caratterizzata dalla causazione cosciente e volontaria della condotta lesiva.

Il danno così cagionato consisterebbe, per la Procura, nella somma di € 15.411,88, determinata alla luce dei mandati n. 31 (sistemazione area verde), 59 (fornitura bacheca metallica), 62 (installazione bacheca), 61 (montaggio vetrate) sottoposti a comprova dell'avvenuto esborso, oltre a interessi legali e spese accessorie.

2. Con articolata comparsa di risposta del 28.02.2025, si è costituito in giudizio il convenuto, contestando le avverse istanze.

Il convenuto concentra gran parte della sua difesa nella confutazione della tesi della natura pubblicistica della A.S.B.U.C, eccependo – in conseguenza – la carenza di giurisdizione del giudice contabile e sollevando, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione.

Al fine di argomentare tale questione il convenuto osserva che i beni amministrati dall'A.S.B.U.C. Prato alla Drava non sono di proprietà del Comune di San Candido, ma della collettività degli abitanti della località/frazione, intesa come comunità territoriale degli abitanti di Prato alla Drava e non già come unità amministrativa o politica.

Nello stesso senso, la difesa obietta che l'esistenza di un ente pubblico dipende dall'espresso conferimento di tale qualifica da parte del legislatore, statale o regionale; e che in difetto di questo requisito, la presenza di taluni indici sintomatici non è sufficiente ad attribuire la natura pubblica all'ente.

Tanto premesso, la difesa contesta l'applicabilità della regolamentazione della materia contabile per le amministrazioni separate di beni di uso civico ai sensi dell'articolo 9-*quater* della l. p. 16/1980, l'assoggettamento dell'amministrazione separata alla sorveglianza e consulenza tramite l'ufficio di vigilanza della provincia (art. 8, l. p n. 16/1980), nonché l'assoggettamento delle amministrazioni separate alle disposizioni sugli appalti pubblici ai sensi dell'art. 2, comma 2b della l. p. 17 dicembre 2015, n. 16.

Ad avviso della difesa, le leggi provinciali menzionate solleverebbero sospetti di incostituzionalità (copiosamente elencati, ma non sviluppati), in quanto lesive dei confini dettati dalla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.).

Secondo la ricostruzione del convenuto, nel caso di specie, alla A.S.B.U.C. Prato alla Drava non risulterebbe conferita espressamente la qualità di ente pubblico, ma essa risulterebbe formata non già da altri enti pubblici, quanto piuttosto direttamente dai frazionisti, titolari dei diritti da essi amministrati; analogamente, la difesa evidenzia che nel comitato di amministrazione non risiedono

rappresentanti di enti pubblici; e, per gli stessi motivi, che l'amministrazione non ha poteri di imperio, intesi come capacità di emettere unilateralmente provvedimenti di modifica di situazioni giuridiche soggettive. Quanto poi ai controlli, la difesa ricorda che gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico hanno personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, ai sensi della l. 168/2017.

Alla luce delle osservazioni della difesa, alle A.S.B.U.C. nella provincia di Bolzano non è mai stata conferita espressamente la qualifica di ente pubblico, perché difettano gli indici sintomatici sufficienti ad attribuire loro una connotazione pubblicistica; né si può giungere a conclusione diversa anche in considerazione dell'espresso riconoscimento della personalità di diritto privato agli enti esponenziali di domini collettivi in virtù di legge n. 168/2017.

Nella ricostruzione della difesa, l'amministrazione separata di beni civici è, pertanto, da considerarsi ente di diritto privato, cui è applicabile la disciplina civilistica dettata per le associazioni; perché i beni e diritti gestiti dall'amministrazione separata non sono beni e diritti di valenza pubblicistica e perché l'interesse alla tutela e conservazione dell'ambiente originario pertiene al dominio collettivo della frazione.

Afferma ancora la difesa che le caratteristiche di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità, demanialità erano già comprese nell'istituto originario degli usi civici, ordinamenti giuridici primari, tramandati da periodi storici in cui ancora non esisteva distinzione tra beni e diritti privati e pubblici e antecedenti all'ordinamento statale, dunque da questo soltanto riconosciuti (e non posti) per il tramite dell'art. 2 Cost., di talché la titolarità, le caratteristiche e i requisiti di funzione e destinazione dei beni di uso civico della comunità collettiva non deriverebbero né dalla normativa statale e né da quella provinciale in materia.

Tanto sarebbe confermato da precedenti giurisprudenziali, anche della Corte dei conti, che confermano che i diritti collettivi su terreni civici o domini collettivi sono pacificamente qualificati

dalla legge come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie. Pertanto, gli usi civici non possono essere considerati portatori di funzioni obiettivamente pubbliche o di carattere pubblicistico, come neppure possono essere considerati delegati all'assolvimento di competenze statali, provinciali o comunali.

In subordine e con succinta argomentazione, la difesa rinvia per intero alle memorie prodotte in contraddittorio nel procedimento istruttorio della Procura.

Dagli atti difensivi procedimentali si evince, con riguardo alla condotta, che il Bachmann avrebbe effettuato i lavori con la propria società al solo fine di porre rimedio alla emersa inidoneità del fornitore del prodotto all'installazione del medesimo. Negli stessi atti difensivi il convenuto afferma di essersi prestato spontaneamente a tal fine, perché "*costretto dalla necessità di evitare ulteriori lungaggini e maggiori oneri per la comunità locale*", senza alcuna obiezione da parte dei rappresentanti della comunità medesima; ed infine, di aver conseguito il preventivo di spesa dei propri fornitori direttamente rivolto alla propria ditta (e non alla A.S.B.U.C.), "*come da suo dovere da presidente della comunità locale di Prato alla Drava*".

Con riguardo all'elemento soggettivo, la difesa adduce le medesime argomentazioni di cui sopra a sostegno dell'assenza di dolo erariale, tanto in concezione civilistica, quanto in concezione penalistica. Il Bachmann, infatti, avrebbe confidato sulla legittimità del suo operato, senza alcuna volontà di causare l'asserito evento dannoso all'amministrazione separata da lui presieduta.

In conclusione, il convenuto esclude ogni danno erariale, chiedendo che si tenga conto della compensazione integrale con i vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione separata.

4. Alla pubblica udienza del 16.04.2025, sono state riproposte e sviluppate le rispettive argomentazioni della difesa e del P.M. contabile.

La difesa aggiunge che è bensì vero che le A.S.B.U.C. sono qualificate come enti pubblici nei plurimi

atti della Provincia autonoma evocati dalla Procura, ma che, tuttavia, ciò non può consentire di estendere a tal punto la lettera della legge, atteso che in nessun articolo della l. 168/2017 e della l. p. 16/1980 viene esplicitata tale qualificazione. Tanto eliderebbe in radice il danno erariale.

Il Pubblico Ministero, in replica alle memorie della difesa, ritiene che per consolidata giurisprudenza non si possa ammettere la *compensatio lucri cum damno* - evocata dalla difesa, in considerazione dei vantaggi, comunque acquisiti dalla collettività, derivanti dalla sistemazione delle pensiline - in quanto il danno sarebbe derivato da condotta dolosa.

CONSIDERATO IN DIRITTO

5. Ritiene il Collegio di dover prioritariamente esaminare la questione pregiudiziale della giurisdizione contabile. A tal riguardo, la difesa sostiene in sintesi che:

i diritti di usi civici o domini collettivi insistono su beni appartenenti a una collettività territoriale; sono amministrati da organizzazioni che difettano degli indici sintomatici, che consentono di affermarne la natura di enti pubblici; che gli enti esponenziali non agiscono in nome e per conto di enti pubblici; che gli stessi non possono ritenersi gerarchicamente subordinati allo Stato o ad altri enti pubblici. I beni collettivi, infatti, non appartengono certamente né alla Provincia né al Comune nel cui territorio essi si collocano, ma a una collettività non coincidente con quella amministrativa e comunale, bensì antecedente rispetto a ogni forma di Stato, in quanto "*ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie*" (art. 1, comma 1, l. 168/2017);

in quanto enti esponenziali di entità collettive sarebbe certamente preclusa l'applicabilità delle discipline pubblicistiche che riguardano la materia contabile, la vigilanza e sorveglianza provinciale su alcuni aspetti organizzativi, la disciplina degli appalti pubblici. Anzi, eventuali discipline di tal genere entrerebbero in contrasto con la Costituzione, sotto il profilo della lesione della competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. l), attinente all'ordinamento civile, giacché alla Provincia autonoma (e alle Regioni) sarebbero rimesse le esclusive e residuali competenze in materia di

organizzazione di tali enti, senza che queste possano sconfinare nella disciplina del contenuto di tali diritti;

per quanto assimilabili alle associazioni private - per gli aspetti di intangibilità dell'autonomia statutaria, riconosciuta come diritto inviolabile delle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo ex art. 2 Cost. - le amministrazioni separate sono enti esponenziali di interessi metaindividuali, meramente riconosciuti dallo Stato e non costituiti da o per legge.

Da quanto premesso, deriverebbe - secondo la difesa - la carenza di giurisdizione della Corte dei conti in mancanza di danno all'erario, ossia di danno *tout court* subito da una pubblica amministrazione.

6. Limitatamente a quanto necessario per risolvere le numerose questioni sollevate sulla natura degli usi civici, giova premettere una succinta rappresentazione di tali diritti e di quella degli affini domini collettivi.

I diritti di usi civici (più brevemente, gli usi civici) rappresentano un istituto giuridico di origine pre-costituzionale, riconosciuto dall'ordinamento statuale come rilevante per la gestione sostenibile del territorio e l'esercizio di diritti collettivi delle comunità locali.

La natura assai risalente e lo spiccato carattere di auto organizzazione dell'istituto non hanno precluso alla disciplina statale la regolazione di alcuni aspetti. La legge 16 giugno 1927, n. 1766, e il regolamento attuativo R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, sono provvedimenti volti alla liquidazione degli usi civici preunitari e al riordino dei residuali diritti, non liquidati o non liquidabili, in un unico regime normativo.

A questa disciplina risale la suddivisione degli usi civici in due categorie: a) gli usi civici quali diritti spettanti a una collettività e – *uti singuli* - ai suoi componenti, assimilabili ai diritti reali minori gravanti su proprietà altrui, pubblica o privata, consistenti nel diritto di trarre utilità dal bene su cui gravano; b) la proprietà collettiva di beni oggetto di usi civici da parte della comunità titolare dell'uso

medesimo (terre di natura civica o demani civici).

I diritti della seconda categoria - di cui è causa - possono essere assimilati, quanto al contenuto, ai beni demaniali, almeno limitatamente alle loro caratteristiche di beni inalienabili, indivisibili, inusucapibili purché destinati all'uso agro- silvo- pastorale in perpetuo. La natura giuridica degli usi civici in parola può essere colta nella definizione di beni di c.d. proprietà collettiva. La proprietà collettiva è una forma di comunione, facente capo, senza quote, a una platea indistinta e mutevole di soggetti. Tali diritti sono indicati dalla l. 1766/1927 come quelli esercitati su terre possedute da comuni, frazioni di comuni, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie, configurandosi come diritti di una collettività su beni appartenenti alla stessa in perpetuo. Sinteticamente, e per quanto di interesse nel caso di specie, gli usi civici possono essere descritti come proprietà collettive a destinazione pubblica in quanto, da un laro, sono intestati a comuni, frazioni o associazioni agrarie come soggetti privati; da un altro lato, essi risultano limitati da diritti reali di godimento intestati ai singoli frazionisti *uti singuli*.

Nella provincia autonoma di Bolzano, l. p. 12 giugno 1980, n. 16 detta una disciplina specifica all'amministrazione dei beni di uso civico. Tale legge è adottata in esercizio della competenza esclusiva provinciale, legittimata dal combinato disposto degli artt. 4 e 8, comma 1, n. 7, D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*".

Dal complesso della disciplina provinciale si evince una accentuata caratterizzazione pubblicistica degli enti di amministrazione: in disparte il carattere elettivo su base residenziale del comitato gestionale, la legge prescrive - infatti - rilevanti forme di ingerenza pubblica negli atti di disposizione dei beni di uso civico (Titolo II) e penetranti poteri di vigilanza e controllo da parte della Giunta provinciale sull'ente di amministrazione (Titolo III). Tra le norme finali e transitorie, non può non rilevarsi una disposizione finanziaria, secondo la quale il finanziamento del comitato graverebbe su un capitolo di bilancio presso l'Amministrazione provinciale.

Successivamente all'inquadramento normativo della l. n. 1766/1927, che aveva come scopo quello del riordinamento degli usi civici del Regno, gli usi civici stati valorizzati dal legislatore specialmente ai fini della tutela ambientale e paesaggistica. Il legislatore - con l. 20 novembre 2017, n. 168 – ha, così, da un lato riconosciuto i domini collettivi quale "*ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*" e, dall'altro, disciplinato i beni collettivi. L'ordinamento statale manifesta, con tale legge, un'assimilazione al modello della proprietà collettiva in mani riunite e ne attribuisce l'amministrazione e la gestione a enti esponenziali dalla più chiara natura di enti di diritto privato.

La legge in esame prevede che "*l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*" (art. 3, comma 1).

Alla amministrazione e gestione dei beni di proprietà collettiva e dei beni gravati da diritti di uso civico sono preposti gli enti esponenziali delle collettività titolari, quali soggetti organizzati, esponenziali delle collettività territoriali, la cui natura giuridica è associata a quella di un ente avente personalità giuridica di diritto privato oppure, in forma residuale e sussidiaria, i comuni che debbono gestirli con amministrazione separata (art. 1, comma 2, l. n. 168/2017).

Diversamente dalla l. p. altoatesina, dalla legge statale emerge un più esplicito *favor* per la qualificazione privatistica degli enti esponenziali di amministrazione degli stessi, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future.

Tale opzione è espressione del rapporto fra pubblico e privato, espresso dalla riforma del Titolo V della Costituzione, nella parte in cui ha valorizzato – sulla base del principio di sussidiarietà – il fenomeno dell'associazionismo "*per lo svolgimento di attività di interesse generale*" (art. 118, quarto

comma, Cost.).

Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria; essi amministrano i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico, con capacità di auto normazione e gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, considerato come comproprietà intergenerazionale (art. 1, comma 1, l. n. 168/2017).

7. Tanto premesso con riguardo alla disciplina di legge, osserva il Collegio che, nel caso di specie, non rileva tanto indagare se gli enti esponenziali Amministrazioni separate abbiano la veste di enti pubblici o di organismi privati.

Per quanto il modello di proprietà collettiva – facente capo a un ente esponenziale associativo – sfugga a una precisa definizione, tanto privatistica quanto pubblicistica, è innegabile che esso, nei limiti dell'ampia auto organizzazione riconosciuta anche a soggetti privati, sia assoggettato alla legge statale o, nel caso di specie, provinciale.

Ciò che rileva, piuttosto, ai fini della giurisdizione è lo svolgimento di funzioni obiettivamente meta-individuali, per finalità di carattere non privatistico nella gestione di diritti spettanti alle collettività titolari dei citati diritti.

E' noto, infatti, che l'elemento essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti non è più rappresentato dal riferimento soggettivo - pubblico o privato – che esplica la condotta produttiva del danno, quanto piuttosto dalla natura del danno e del soggetto danneggiato (Sez. Un., 25 maggio 2005, n. 10973; 20 giugno 2006, n. 14101; 1° marzo 2006, n. 4511; Cass. 15 febbraio 2007, n. 3367). Appare ormai consolidato che "*non occorre interrogarsi sulla natura giuridica degli atti né rileva la qualificazione di ente pubblico o non dell'ente di gestione: la giurisdizione della Corte dei conti sussiste ogni qual volta vengano utilizzati beni e denaro pubblico per la cura di pubblici interessi; non è il titolo di proprietà a rilevare, ma il vincolo di destinazione che li attrae nel regime delle*

gestioni pubbliche" (Corte dei conti, Sez. II giur. Centrale d'appello, n. 257/2023).

In ragione di quanto premesso, deve essere respinta in quanto non fondata l'eccezione pregiudiziale di giurisdizione sollevata dalla difesa del Bachmann.

8. In via soltanto incidentale deve essere scrutinato il sospettato dubbio di legittimità costituzionale della stessa. La difesa solleva, senza argomentare, alcuni dubbi di legittimità costituzionale di questa come di altre (invero numerose) normative, sulla scorta di Corte cost., sentenza 21.05.2024, n. 152.

Preme soltanto evidenziare che la stessa Corte costituzionale accerta che "*non è dato desumere dalla peculiare valorizzazione della gestione affidata a enti esponenziali di diritto privato e dalla qualificazione dei domini collettivi alla stregua di «ordinament[i] giuridic[i] primari […] delle comunità originarie» (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017) una loro presunta incompatibilità rispetto a qualsivoglia forma di controllo*".

La forma di controllo è, in ogni caso, proporzionata alla natura giuridica degli enti. Nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, ove – come si è visto – si misura un grado di pubblicità degli enti esponenziali più intenso che nella legislazione nazionale, si deve ritenere che tale compatibilità sia più accentuata e che siano costituzionalmente compatibili forme di controllo maggiormente incisive.

Di talché, anche a voler considerare ammissibile la pur non argomentata (anzi, a ben vedere, solo dubitativamente accennata) prospettazione di illegittimità costituzionale, essa andrebbe comunque respinta per manifesta infondatezza.

9. Non possono residuare dubbi sull'assoggettamento dell'amministrazioni separate alle disposizioni sugli appalti pubblici ai sensi dell'articolo 2, comma 2b della legge provinciale, 17 dicembre 2015, n. 16 e la natura di amministrazione aggiudicatrice dell'A.S.B.U.C. Prato alla Drava.

Tale disposizione afferma infatti che "*(s)ono di interesse provinciale gli appalti pubblici affidati dalle*

seguenti amministrazioni aggiudicatrici (...) b) gli enti locali, le comunità comprensoriali, le amministrazioni dei beni di uso civico e gli altri enti, aziende, società, istituti e in generale gli organismi di diritto pubblico da questi costituiti o partecipati e comunque denominati, nonché i loro consorzi e associazioni, e inoltre le istituzioni universitarie presenti e operanti sul territorio provinciale".

In ragione della esplicita disciplina di legge, specifica per la Provincia autonoma di Bolzano, il Bachmann non poteva non sapere di essere tenuto all'applicazione della disciplina degli appalti pubblici. E, d'altra parte, anche la considerazione della consapevolezza di gestire un bene non privato e personale muoverebbe verso l'adozione di più rigorosi canoni di trasparenza, responsabilità, prudenza e cautela; e suggerirebbe modalità di gestione che garantiscano maggiore affidabilità della gestione e più ampia certezza della economicità. Peraltro, non sussistono ragioni di incolpevole affidamento basato su norme di legge poco chiare, contraddittorie o su interpretazioni fuorvianti. Pertanto, se, da un lato, non si può invocare l'ignoranza della legge quale giustificazione per la sua disapplicazione, da un altro lato, non si rinvengono ragioni che potrebbero far sospettare alcuna esimente nel caso di specie.

Non è dunque dubitabile che il Bachmann avrebbe dovuto attenersi alla disciplina in parola.

10. Alla luce di quanto argomentato, questo Collegio è chiamato a giudicare sull'affidamento avvenuto in violazione delle forme di legge da parte del Bachmann. L'accurato esame della questione pregiudiziale sollevata dalla difesa e resa necessaria dalle argomentazioni dedotte è compensata dalla relativa convergenza delle parti sulla ricostruzione storica dei fatti.

Ciò consente di accedere all'esame della fattispecie concreta, dedicando un mero cenno agli elementi costitutivi della condotta e una maggiore argomentazione alla coloritura psicologica dell'elemento soggettivo.

11. Con riguardo al rapporto di servizio, appare pacifico che il Bachmann sia preposto alla

amministrazione della A.S.B.U.C. quale presidente Presidente *pro tempore* dell'Amministrazione separata B.U.C. Frazione di Prato alla Drava; che questi abbia proceduto ad affidare le forniture e lavorazioni per l'installazione delle bacheche, senza osservare alcuna procedura competitiva; che il rischio derivante dal conflitto di interessi potenziale si sia verificato in concreto, mediante l'esecuzione in proprio di una parte della lavorazione.

12. Con riguardo all'elemento soggettivo, la pubblica accusa sostiene la sussistenza del dolo, in quanto la condotta sarebbe caratterizzata dalla causazione cosciente e volontaria della condotta lesiva.

Ritiene, invero, questa Corte che gli argomenti sostenuti dalla Procura non trovino conforto oggettivo, atteso che dalla rappresentazione dei fatti non emergono profili sintomatici della rappresentazione e della volontà dell'amministratore di arrecare un danno all'amministrazione stessa.

12.1 Di contro, ciò che spicca - dalla dinamica del fatto - è una condotta disinvolta e superficiale del Bachmann nell'uso dei beni comuni e collettivi.

Tale caratteristica appare confermata dalla stessa rappresentazione dei fatti, per come argomentati dal convenuto. La difesa afferma, infatti, che il Bachmann avrebbe ritenuto di "*evitare ulteriori lungaggini e maggiori oneri per la comunità locale".* A tal riguardo, appare argomento privo di pregio giuridico e fattuale sostenere che l'esercizio di procedure di legge, aperte alla selezione del miglior offerente e trasparenti risulti una insostenibile lungaggine. Non solo l'atteggiamento, dunque, ma anche l'argomento mette in luce lo spregio del principio di legalità, coessenziale al fondamento di qualsivoglia ordinamento, anche originario e anche solo riconosciuto e non posto. D'altra parte, in capo a un ente esponenziale di interessi pubblici o collettivi sarebbe inammissibile anche qualunque prova contraria, volta a dimostrare che l'esercizio di una condotta privatisticamente (*rectius*, soggettivamente) intesa avrebbe determinato minori oneri (finanziari).

Né ritiene questo Collegio di poter dare credito alla asserita "*mancanza di obiezioni da parte degli*

altri rappresentanti della comunità locale": alla luce del principio di legalità, anche tale obiezione, peraltro apodittica e indimostrata, non appare ammissibile e meritevole di considerazione. In una qualsivoglia organizzazione ordinata secondo diritto - quale innegabilmente è quella delle A.S.B.U.C. – l'esercizio di qualunque ufficio richiede di essere esercitato nelle forme e nei limiti previsti dalle regole che pertengono all'esercizio della funzione.

Le caratteristiche della condotta - per come realizzate, ma anche espresse e rappresentate - denotano piuttosto un radicato equivoco sull'esercizio della funzione che si riverbera in una condotta nella quale si confondono interessi e beni collettivi con gestione personale e privatistica.

Sotto il profilo legislativo, merita ricordare che l'art. 2 della recente disciplina egli appalti pubblici, applicabile al caso di specie in quanto espressione di pacifici principi generali nella materia degli appalti dispone che "*Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*".

Ciò posto, si appalesa quindi pesantemente censurabile la condotta del soggetto agente: essa appare invero connotata da una manifesta e grossolana leggerezza e disinvoltura tanto nell'aver affidato a sé stesso talune lavorazioni, quanto nell'aver fatto recapitare a sé stesso le offerte dei fornitori, quanto, ancora, nell'aver agito in conflitto – reale e non solo potenziale - di interessi nella amministrazione del bene collettivo. Tale agire denota un carattere proprietario e personalistico della amministrazione collettiva, insuperabile anche a dispetto del dichiarato (e comunque irrilevante) favore/sostegno da parte della comunità locale.

Tutto ciò induce questa Corte a ritenere integrata, nel caso di specie, una condotta del convenuto connotata sotto il profilo psicologico dalla colpa grave, rilevante – anche *ratione temporis* - agli effetti della responsabilità erariale.

13. Merita, in conclusione, considerare la perimetrazione e la quantificazione del danno prodotto e del danno da risarcire. In considerazione della illeceità dolosa della condotta, la Procura avanza la richiesta dell'intera somma investita, corrispondente a 15.411,88 euro, così come comprovata alla luce dei mandati di pagamento, oltre a interessi legali e spese accessorie.

Nondimeno, nel giudizio di responsabilità, la lettera della l. 20/1994 impone di tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori soggetti al giudizio di responsabilità.

In sede di pubblica udienza, in considerazione della condotta dolosa e del conseguente illecito amministrativo, la Procura si è opposta alla valutazione della compensazione del lucro con il danno e ha confermato la richiesta di riversamento della integrale somma impiegata per l'acquisto delle bacheche, corrispondente alla cifra di € 15.411,88.

Il Collegio ritiene, di contro, accedere all'esame della richiesta del convenuto di considerare la compensazione del lucro, con il danno comunque conseguito dalla collettività e dalla amministrazione, per poter beneficiare dei beni impiantati sul terreno della frazione di Prato alla Drava.

Questa Corte ritiene di non poter trascurare che la condotta censurata consiste in una fornitura con posa in opera sotto- soglia comunitaria, posta in essere – come si è dimostrato – mediante una condotta gravemente colposa di obliterazione della legge applicabile.

Il grado di disvalore della condotta deve essere misurato anche alla luce della distanza dal comportamento dovuto. Il parametro legale applicabile al caso di specie è quello dell'affidamento

diretto, le cui formalità sono ridotte e richiedono la dimostrazione della ragionevolezza dell'acquisto alla luce dei principi concorrenziali. Un rilevante grado di discostamento dalla condotta dovuta si registra certamente nelle circostanze dell'affidamento della posa in opera a sé stesso e nella mancanza di conclusione del contratto in forma scritta: elementi imprescindibili e dovuti alla luce del canone di trasparenza e al fine di scongiurare anche il solo sospetto di conflitto di interessi.

Sotto un secondo punto di vista, deve osservarsi che la comunità territoriale dei frazionisti è messa nelle condizioni di beneficiare del bene installato, che non appare disfunzionale alla tutela e valorizzazione ambientale e del territorio cui l'amministrazione è preposta. Questa valutazione non coincide in alcun modo con l'approvazione dell'operato del Bachmann da parte della comunità locale: il Bachmann, per la sua attività, non solo non deve operare "*senza alcuna obiezione da parte dei rappresentanti della comunità medesima*", ma deve amministrare con i canoni di legittimazione che provengono dalla comunità stessa e dalla legge: ciò si realizza, da un lato, in virtù del procedimento di elezione al vertice dell'amministrazione; e da un altro lato, mediante il rispetto della legalità nell'esercizio della funzione delegata.

Alla luce di tutto ciò, si versa in un'ipotesi di danno alla concorrenza, i.e. della lesione di quel bene astratto e immateriale che consente alla amministrazione di conseguire l'opera sotto il profilo del miglior rapporto tra qualità e prezzo. Tale danno è parametrato alla differenza tra quanto è stato pagato e quanto ipoteticamente l'amministrazione avrebbe potuto conseguire nel caso concreto.

L'omissione di procedure di legge, conformi ai principi di trasparenza e concorrenza, è il mero indizio che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che sarebbe stato ottenibile dal confronto di più offerte. La giurisprudenza di questa Corte ritiene responsabile di danno alla concorrenza il funzionario pubblico che con il suo comportamento ha impedito alla pubblica amministrazione di beneficiare (e, di conseguenza, poter scegliere) delle migliori offerte conseguibili, possibili, a seguito di procedure di gara pubblica, rivolta ad una platea più vasta di imprese, chance impedita, a seguito della scelta privilegiata, illecita, di favorire solo alcune imprese (Corte dei Conti, Sez. I App.,

06/03/2015, n. 218).

A tal proposito, preme ricordare che "*(i)l "danno alla concorrenza per illegittima pretermissione del confronto concorrenziale" non è in re ipsa: infatti, non sempre e comunque in presenza di una violazione delle norme sulla concorrenza si verifica un danno, certo, attuale ed economicamente valutabile, giacché ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, il danno deve necessariamente essere provato, non potendosi ricorrere a generiche affermazioni di principio, prive di elementi probatori*" (Corte dei Conti Liguria, 29/08/2024, n. 78).

Sul punto, la giurisprudenza di questa Corte afferma che "*(l)a prova del danno alla concorrenza potrà essere fornita utilizzando ogni idoneo mezzo di prova, quale può essere la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione. Solo in ipotesi di dimostrata esistenza del danno potrà farsi ricorso alla liquidazione con valutazione equitativa"* (Corte dei Conti, Sez. I App., 19/07/2016, n. 263).

In assenza di parametro comparativo, la dimensione equitativa del valore della lesione deve ricavarsi da un parametro oggettivo e legale. Nel caso di specie, si ricorda che all'art. 109 del d.lgs 50/2016, il legislatore prevede che "*la stazione appaltante può recedere dal contratto ((in qualunque momento) previo il pagamento dei lavori eseguiti o delle prestazioni relative ai servizi e alle forniture eseguiti nonché del valore dei materiali utili esistenti in cantiere nel caso di lavoro o in magazzino nel caso di servizi o forniture, oltre al decimo dell'importo delle opere, dei servizi o delle forniture non eseguite*".

In altri termini, nel caso del recesso della pubblica amministrazione da un contratto pubblico, il legislatore – oltre al pagamento delle opere eseguite e al valore dei materiali utili esistenti – individua nella misura del 10% il lucro cessante dell'appaltatore. Il parametro del 10% del valore del contratto può essere convenientemente utilizzato per individuare – in occasione del recesso o della cessazione dell'opera in ogni fase del contratto – la misura del lucro dell'operatore economico.

Per questo motivo, la giurisprudenza della Corte ritiene che "*(l)a quantificazione del danno alla concorrenza è correttamente effettuata qualora venga utilizzato come parametro di riferimento l'utile d'impresa, stimato nella misura del dieci per cento del valore dell'appalto*" (Corte dei Conti, Sez. I App., 13/01/2015, n. 27)

Alla luce di tali premesse, questa Corte ritiene, in conclusione, che nel caso di specie si possa adottare la misura equitativa di quantificazione del danno come sopra ricavata e, pertanto, considera di valutare il danno nella misura del 10% del valore dell'opera, i.e. nella misura di € 1.541,18.

Premesso che l'onere della rivalutazione monetaria mal si concilia con la presente valutazione equitativa, alla suddetta somma saranno aggiunti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo.

Le spese di giudizio, da versare in favore dello Stato, seguono la pur parziale soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

PQM

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, definitivamente pronunciando, condanna il convenuto al risarcimento in favore della Amministrazione separata Beni di Uso Civico Frazione di Prato alla Drava dell'importo di € 1.541,18, oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo, nonché al pagamento delle spese di giudizio in favore dello Stato, liquidate in euro 210,33 (duecentodieci/33).

Così deciso in Bolzano, nella camera di consiglio del 10 aprile 2025.

L'estensore — Il Presidente

Matteo Lariccia — Enrico Marinaro

(digitalmente firmato) — (digitalmente firmato)

Depositata in segreteria il 12/05/2025

Il funzionario
Tamara Mosconi
(firmato digitalmente)